



<b>EUROPÄISCHE KOMMISSION</b>	
<b>Ständige Vertretung Österreichs bei der Europäischen Union BRÜSSEL</b>	
Eing	11-07-2014
Zahl:	2014/4111
Zuteilg:	Ablage C(2014)4883 final

Brüssel, den 10.7.2014

Sehr geehrter Herr Bundesminister,

ich möchte Sie auf die Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Übereinkommen von Århus) in Österreich aufmerksam machen.

Bei der Kommission ging 2013 eine Beschwerde ein, wonach die Öffentlichkeit im Sinne des Artikels 2 Nr. 4 des Übereinkommens von Århus nicht am Verwaltungsverfahren in Bezug auf Umweltangelegenheiten, insbesondere im Zusammenhang mit Naturschutz, Wasser, Abfall und Luftqualität, beteiligt werde und daher bei gerichtlichen Überprüfungen solcher Verfahren nicht klagebefugt sei, solange das betreffende Verfahren nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/35/EG<sup>1</sup> falle und damit außerhalb eines UVP-Verfahrens oder IPPC-Verfahrens durchgeführt werde. Der Beschwerdeführer nennt verschiedene Beispiele, um seine Behauptung zu stützen.

Die Behauptungen des Beschwerdeführers entsprechen den Erkenntnissen, zu denen die Kommission im Laufe der Untersuchungen gelangte, die sie wegen Nichtbefolgung des europäischen Naturschutz- und Wasserrechts gegen Österreich eingeleitet hatte. Im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens Nr. 2013/4018 hatten die österreichischen Behörden eine Genehmigung für ein Wasserkraftwerk erteilt, obwohl nach Auffassung der Kommission die Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Verschlechterungsverbot

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26 Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten

Richtlinie 2003/35/EG begründet die Anforderung zur Gewährung der Klagebefugnis an NRO im Sinne der EVP-Richtlinie 2011/92/EU und der IED-Richtlinie 2010/75/EU

Seiner Exzellenz Herrn Sebastian KURZ  
Bundesminister für europäische und internationale Angelegenheiten  
Minoritenplatz 8  
A – 1014 Wien

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique  
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België  
Telefon +32 2 299 11 11

im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG nicht vorgelegen hatten. Mangels Klagebefugnis konnte die Öffentlichkeit im Sinne des Artikels 2 Absatz 4 des Übereinkommens von Århus - insbesondere Nichtregierungsorganisationen (NRO) und Einzelpersonen - keine einzelstaatlichen Gerichte anrufen, um gegen die Entscheidung einen Rechtsbehelf wegen Verstoßes gegen EU-Recht einzulegen.

Im EU-Pilotverfahren 5503/13/ENVI hatte die Kommission im Zusammenhang mit der Genehmigung eines anderen Wasserkraftwerks an der Ybbs eine Untersuchung wegen Missachtung der Vorschriften über die Naturverträglichkeitsprüfung nach Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) eingeleitet. Hier hatte die Öffentlichkeit im Sinne des Artikels 2 Nr. 4 des Übereinkommens von Århus ebenfalls keine Möglichkeit gehabt, eine Prüfung durch ein nationales Gericht zu fordern.

Am 11. März 2013 leitete die Kommission ein EU-Pilotverfahren (4731/13/ENVI) ein, um die österreichischen Behörden um weitere Auskünfte zu den österreichischen Vorschriften über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu ersuchen. In der Antwort der österreichischen Behörden vom 11. Juli 2013 erklärten diese, dass nach ihrer Auffassung Österreich den Anforderungen von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus genüge.

Die Kommission nahm auch zur Kenntnis, dass das ‚Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC)‘ in seinen Feststellungen in der Sache Nr. ACCC/2008/48 zu dem Ergebnis kam, dass Österreich in vielen seiner sektorbezogenen Rechtsvorschriften Umwelt-NRO keine Klagebefugnis zur Einlegung von Rechtsbehelfen gegen Maßnahmen oder Unterlassungen einer Behörde oder von Privatpersonen zuerkennt und dass das ACCC daher der Auffassung sei, dass Österreich den Anforderungen des Artikels 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus nicht genüge.<sup>2</sup>

## **Rechtsvorschriften**

Artikel 2 des Übereinkommens von Århus bestimmt:

*Im Sinne dieses Übereinkommens*

(...)

*4. bedeutet "Öffentlichkeit" eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen;*

Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus bestimmt:

*Zusätzlich und unbeschadet der in den Absätzen 1 und 2 genannten Überprüfungsverfahren stellt jede Vertragspartei sicher, daß Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu*

---

<sup>2</sup> <http://www.unece.org/env/pp/compliance/Compliancecommittee/48TableAT.html>.

*verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen.*

Artikel 216 Absatz 2 AEUV bestimmt:

*Die von der Union geschlossenen Übereinkünfte binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten.*

Artikel 1 des Beschlusses 2005/370/EG bestimmt:

*Das UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (nachstehend „Übereinkommen von Aarhus“ genannt) wird im Namen der Gemeinschaft genehmigt.*

### **Rechtliche Würdigung**

Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus sieht vor, dass jede Vertragspartei sicherstellt, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, sofern sie etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien erfüllen, Zugang zu verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Verfahren haben, um die von Privatpersonen und Behörden vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen ihres innerstaatlichen Rechts verstoßen. Die Union wurde Vertragspartei der Übereinkommens von Århus durch den Beschluss 2005/370/EG (Abl EU 2005, L 124/1).

*Verpflichtung aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Verbindung mit Artikel 216 Absatz 2 AEUV und mit dem Prinzip der nützlichen Wirkung (effet utile) des europäischen Umweltrechts*

Die Europäische Gemeinschaft hat 2005 als Rechtsvorgängerin der Europäischen Union nach Artikel 1 EUV das Übereinkommen von Århus abgeschlossen<sup>3</sup>, das damit gemäß Artikel 216 Absatz 2 AEUV fester Bestandteil des EU-Rechts wurde. Der EuGH hat bestätigt, dass Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus integraler Bestandteil der Rechtsordnung der Europäischen Union ist.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Der Beschluss über den Abschluss des Übereinkommens von Århus durch die EG wurde am 17 Februar 2005 angenommen Beschluss 2005/370/EG

<sup>4</sup> Urteil vom 8 März 2011, Rechtssache C-240/09, Lesoochránárske zoskupenie VLK/Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (Braunbar), Randnrn 30, 38 Diese Rechtssache bezog sich auf die Gewährung von Ausnahmegenehmigungen auf der Grundlage der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie), und auf die Sicherstellung eines effektiven Schutzes der Rechte der Öffentlichkeit, die sich aus dieser Richtlinie und aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus herleiten

Die Kommission ist der Auffassung, dass Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus so ausgelegt und angewandt werden muss, dass die nützlichen Wirkung (*effet utile*) des europäischen Umweltrechts gewährleistet ist. Daraus folgt, dass Mitgliedstaaten, die auch Vertragsparteien des Übereinkommens von Århus sind, Ihren Verpflichtungen aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Verbindung mit den Verträgen und dem Prinzip der nützlichen Wirkung (*effet utile*) des europäischen Umweltrechts erst dann nachkommen, wenn sie die Möglichkeit einer rechtlichen Überprüfung vor einem nationalen Gericht im Falle einer Verletzung dieses Rechts vorsehen.

Anlässlich des gegenständlichen Verfahrens wird daran erinnert, dass wichtige Bereiche des Umweltrechts durch das Unionsrechts harmonisiert sind und konkrete Verpflichtungen enthalten, wie etwa die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl EU L 206, 22.7.1992, S.7) im Bereich des Naturschutzes, die Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl EU L 327, 22.12.2000. S.1) im Kontext der Wasserpolitik, die Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl EU L 152, 11.6.2008, S.1) für den Bereich der Luftpolitik und die Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (ABl. EU L 143, 30.4. 2004, S. 87) für den Bereich der Abfallbeseitigung. Um einen effektiven Schutz des EU Umweltrechts zu sichern, muss Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus durch die Mitgliedstaaten derart ausgelegt und angewendet werden, dass ein Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren gesichert ist.

Daher sind nach Auffassung der Kommission die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Verbindung mit Artikel 216 Absatz 2 AEUV und mit dem Prinzip der nützlichen Wirkung (*effet utile*) der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl EU L 206, 22.7.1992, S.7), der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl EU L 327, 22.12.2000. S.1), der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa (ABl EU L 152, 11.6.2008, S.1) und der Richtlinie 2008/98/EG (ABl. EU L 143, 30.4. 2004, S. 87) über Abfall, die Gegenstand dieses Verfahrens sind, verpflichtet, den Mitgliedern der Öffentlichkeit im Sinne des Artikel 2 Nr. 4 des Übereinkommens von Århus (d.h. NRO und Einzelpersonen) Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren zu gewähren, damit ein Handeln oder Unterlassen der Behörden vor einem Gericht angefochten werden kann, wenn dieses die o.g. Richtlinien verletzt.

### *Das österreichische Recht*

Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass Österreich seinen Verpflichtungen gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Verbindung mit Artikel 216 Absatz 2 AEUV und mit dem Prinzip der nützlichen Wirkung (*effet utile*) der in dem vorherigen Abschnitt genannten Richtlinien nicht nachgekommen ist, da es der Öffentlichkeit, einschließlich NRO, bislang keinen Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren bei der Anwendung der o.g. Richtlinien gewährt, sofern der

betreffende Sachverhalt nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/35/EG fällt<sup>5</sup>.

Gemäß Artikel 132 Absatz 1 B-VG (Bundes-Verfassungsgesetz) kann „gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde ... wegen Rechtswidrigkeit Beschwerde erheben, ... wer durch den Bescheid in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet“. Nach der Rechtsprechung des österreichischen Verfassungsgerichtshofs<sup>6</sup> können nur diejenigen natürlichen oder juristischen Personen eine solche Beeinträchtigung von Rechten geltend machen, denen in einem vorangegangenen Verwaltungsverfahren eine Parteistellung nach § 8 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG)<sup>7</sup> zuerkannt wurde.

Eine Parteistellung wird dann zuerkannt, wenn eine natürliche oder eine juristische Person die Beeinträchtigung eines subjektiven öffentlichen Rechts<sup>8</sup> geltend macht. Nach ständiger österreichischer Rechtsprechung kann eine Beeinträchtigung von Rechten jedoch nur dann geltend gemacht werden, wenn die in Frage stehende Bestimmung nicht nur die Allgemeinheit schützen soll, sondern auch das Interesse der Einzelperson („Schutznormtheorie“).<sup>9</sup>

Eine natürliche oder eine juristische Person kann auch die Stellung einer Formalpartei erlangen. In diesem Falle gewährt das österreichische Recht ausgewählten Personen ausdrücklich eine Parteistellung, ohne dass die Beeinträchtigung subjektiver öffentlicher Rechte nachgewiesen werden muss. Diese Personen sind berechtigt, am Verwaltungsverfahren teilzunehmen und ein Gericht anzurufen, um öffentliche Interessen zu schützen.<sup>10</sup> Da NRO nach der Schutznormtheorie in der Regel selbst keine Beeinträchtigung subjektiver öffentlicher Rechte geltend machen können, gewährt Österreich Umwelt-NRO im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der Industrieemissionen (IPPC) ausdrücklich die Stellung einer Formalpartei, um so den Anforderungen der Richtlinie 2003/35/EG in Bezug auf den Zugang zu Gerichten zu genügen.<sup>11</sup>

Das österreichische Recht zur Umsetzung der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen<sup>12</sup>, der Richtlinie

---

<sup>5</sup> Siehe Fußnote 1.

<sup>6</sup> z. B. Verfassungsgerichtshof, VfSlg. 5358/1966, 8746/1980.

<sup>7</sup> § 8 AVG: „Personen, die eine Tätigkeit der Behörde in Anspruch nehmen oder auf die sich die Tätigkeit der Behörde bezieht, sind Beteiligte und, insoweit sie an der Sache vermöge eines Rechtsanspruches oder eines rechtlichen Interesses beteiligt sind, Parteien.“

<sup>8</sup> Siehe § 8 Allgemeines Verwaltungsgesetz (AVG).

<sup>9</sup> z. B. Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 25.7.2003, (GZ.: 2002/02/0281).

<sup>10</sup> z. B. der Umweltschutz (§ 19 Abs. 1 Ziff. 3 UVP-Gesetz 2000); das wasserwirtschaftliche Planungsorgan (Art. 55 Abs. 4 Wasserrechtsgesetz) oder Standortgemeinden eines Projekts (§ 19 Abs. 1 Ziff. 5 UVP-Gesetz 2000).

<sup>11</sup> UVP: § 19 Abs. 1 Ziff. 7 UVP-G; IPPC: § 356b Abs. 7 GewO, § 42 Abs. 1 Ziff. 13 AWG, § 121 Abs. 11 MinRG.

<sup>12</sup> Oberösterreichisches Landesgesetz über die Erhaltung und Pflege der Natur (LGBl.Nr. 129/2001), Steiermärkisches Gesetz über den Schutz der Natur und die Pflege der Landschaft (LGBl. Nr. 65/1976), Tiroler Naturschutzgesetz 2005 (LGBl. Nr. 26/2005), Vorarlberger Gesetz über Naturschutz und Landschaftsentwicklung (LGBl. Nr. 22/1997), Wiener Naturschutzgesetz (LGBl 1998/45), Salzburger Naturschutzgesetz (LGBl Nr 73/1999), Kärntner Naturschutzgesetz 2002 (LGBl Nr 79/2002), Burgenländisches Gesetz über den Schutz und die Pflege der Natur und Landschaft im Burgenland (LGBl. Nr.27/1991), Niederösterreichisches Naturschutzgesetz (5500-87/00).

2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik<sup>13</sup>, der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa<sup>14</sup> und der Richtlinie 2008/98/EG über Abfall<sup>15</sup> räumt NRO allerdings keine Klagebefugnis zur Anfechtung diese Bereiche betreffender Verwaltungsentscheidungen ein, wenn der in Frage stehende Sachverhalt nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/35/EG fällt. Die österreichischen Rechtsvorschriften enthalten keine mit den o.g. Vorschriften des österreichischen UVP- und IPPC-Rechts vergleichbare Bestimmung, wonach den NRO im Verwaltungsverfahren die Stellung einer Formalpartei eingeräumt wird. Daher sind die NRO in den o.g. Bereichen des Umweltrechts auch nicht berechtigt, ein Gericht um Überprüfung einer Verwaltungsentscheidung oder einer Unterlassung zu ersuchen.<sup>16</sup>

Für Einzelpersonen enthalten die österreichischen Rechtsvorschriften Bestimmungen, durch die Nachbarn eine Parteistellung eingeräumt und diesen das Recht zugestanden wird, in einigen Umweltbereichen außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2003/35/EG Verwaltungsentscheidungen gerichtlich anzufechten.<sup>17</sup>

Im Bereich Naturschutz<sup>18</sup> räumt das österreichische Recht jedoch Einzelpersonen, einschließlich Nachbarn, selbst dann nicht die Möglichkeit ein, eine gerichtliche Überprüfung auf dem Naturschutzrecht beruhender Verwaltungsentscheidungen zu beantragen, wenn sie ein besonderes rechtliches Interesse nachweisen können. Das Naturschutzrecht verleiht nach den Maßstäben der Schutznormtheorie keine subjektiven öffentlichen Rechte, da die Gerichte der Auffassung sind, dass es nur die Interessen der Allgemeinheit schützt, nicht aber die von Einzelpersonen; aus diesem Grunde wird keine Parteistellung eingeräumt.<sup>19</sup> Infolgedessen kann beispielsweise eine Einzelperson nicht vor einem Gericht geltend machen, dass ein Projekt gegen das Naturschutzrecht verstößt (etwa da es erhebliche Auswirkungen auf ein Natura-2000-Gebiet habe<sup>20</sup>), selbst wenn sie in dem speziellen Fall ein rechtliches Interesse nachweisen könnte.

Im Kontext der Richtlinie 2000/60/EG aus dem Bereich der Wasserpolitik beschränkt sich die Klagebefugnis von Einzelpersonen darauf, die Verletzung von Wasserrechten geltend zu machen.<sup>21</sup> Sollte ein Projekt gegen das Wasserrecht verstoßen, da es etwa im Widerspruch zum Verschlechterungsverbot<sup>22</sup> steht, hätte ein Nachbar nicht die

---

<sup>13</sup> Wasserrechtsgesetz (WRG) (BGBl. Nr. 215/1959).

<sup>14</sup> Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) (BGBl. I Nr. 115/1997)

<sup>15</sup> Abfallwirtschaftsgesetz (AWG) (BGBl. I Nr. 102/2002), Mineralrohstoffgesetz (MinRoG) (BGBl. I Nr. 38/1999).

<sup>16</sup> Beispielsweise verweigerte das österreichische Umweltministerium in dem o.g. Verfahren zum geplanten Wasserkraftwerk an der Schwarzen Sulm, den Umwelt-NRO die beantragte Stellung einer Formalpartei (Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2013/4018), Entscheidung vom 15.6.2012 (BMLFUW-UW.4.1.12./0132-I/6/2012).

<sup>17</sup> § 74 Abs. 2 GewO (Gewerbeordnung): Nachbarn im Zusammenhang mit der Genehmigung neuer gewerblicher Betriebsanlagen; § 42 Abs. 1 Ziff. 3 AWG (Abfallwirtschaftsgesetz): Nachbarn im Zusammenhang mit der Genehmigung von Abfallbehandlungsanlagen.

<sup>18</sup> S. Fußnote 12

<sup>19</sup> z. B. Verwaltungsgerichtshof, Entscheidung vom 5.4.2014 (GZ. 2000/10/0178).

<sup>20</sup> Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

<sup>21</sup> § 102 und 138 Abs. 6 WRG (Wasserrechtsgesetz)

<sup>22</sup> Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

Möglichkeit, eine gerichtliche Überprüfung zu beantragen, selbst wenn er in dem speziellen Fall ein rechtliches Interesse nachweisen könnte.

In der Richtlinie 2008/50/EG aus dem Bereich der Luftpolitik wird Einzelpersonen außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2003/35/EG keine Klagebefugnis eingeräumt, wenn eine Behörde das Erstellen eines Luftqualitätsplans unterlassen hat.<sup>23</sup> Der EuGH hat Einzelpersonen diese Möglichkeit jedoch bereits zugestanden.<sup>24</sup>

Andererseits nimmt die Kommission zur Kenntnis, dass Einzelpersonen, im Gegensatz zu NRO, im Abfallbereich im Rahmen der Richtlinie 2008/98/EG Zugang zu den Gerichten erhalten, um eine Überprüfung der Genehmigung von Abfallbehandlungsanlagen zu beantragen.<sup>25</sup>

Selbst wenn die Kommission Österreich dahingehend zustimmt, dass Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Bestimmung einen gewissen Ermessensspielraum lässt, so hat der EuGH in seinem Urteil in der Rechtssache C-240/09 im Zusammenhang mit Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus klargestellt, dass eine Ausübung dieses Ermessens, die dazu führt, dass der Öffentlichkeit, insbesondere NRO und Einzelpersonen, weitgehend die Möglichkeit abgesprochen wird, die gerichtliche Überprüfung von Handlungen und Unterlassungen im Zusammenhang mit der Anwendung von europäischen Umweltrichtlinien zu beantragen ("Nulllösung"), mit den Verpflichtungen gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus nicht in Einklang steht<sup>26</sup>.

Nach Auffassung der Kommission hat Österreich in den Bereichen der Richtlinie 92/43/EWG, der Richtlinie 2000/60/EG, der Richtlinie 2008/50/EG und der Richtlinie 2008/98/EG in Bezug auf NRO eine solche Nulllösung gewählt, soweit der betreffende Sachverhalt außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2003/35/EG liegt.

In Bezug auf Einzelpersonen praktiziert Österreich eine Nulllösung im Bereich der Richtlinie 92/43/EWG, der Richtlinie 2000/60/EG und der Richtlinie 2008/50/EG, soweit der betreffende Sachverhalt außerhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2003/35/EG liegt. Lediglich im Rahmen der Richtlinie 2008/98/EG gewährt das österreichische Recht Einzelpersonen, nicht jedoch NRO, einen Zugang zu den Gerichten, um eine Überprüfung der Genehmigungen von Abfallbehandlungsanlagen zu beantragen.

Aus den genannten Gründen vertritt die Kommission daher die Auffassung, dass Österreich seinen Verpflichtungen gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Verbindung mit Artikel 216 Absatz 2 AEUV und mit dem Prinzip der nützlichen Wirkung (*effet utile*) des europäischen Umweltrechts nicht nachgekommen ist, da das österreichische Recht NRO und Einzelpersonen keine Klagebefugnis einräumt, um die gerichtliche Überprüfung von vorgenommenen Handlungen oder begangenen

---

<sup>23</sup> Der Verwaltungsgerichtshof verweigerte unter Berufung auf die Schutznormtheorie einer Einzelperson die Klagebefugnis zur Anfechtung eines Verstoßes gegen die Pflicht zur Annahme eines Luftqualitätsplans, Urteil vom 26.6.2012 (GZ.: 2010/07/0161).

<sup>24</sup> Urteil vom 25. Juli 2008, Rechtssache C-237/07, Janecek/Freistaat Bayern.

<sup>25</sup> § 42 Abs. 1 Ziff. 3 AWG – Abfallwirtschaftsgesetz.

<sup>26</sup> Vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts in der Rechtssache C-401/12P Rn. 104 bis 106.

Unterlassungen, die einen Verstoß gegen die Bestimmungen der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa, und der Richtlinie 2008/98/EG über Abfall begründen, zu erwirken.

### *Die Auffassung der österreichischen Behörden*

#### *Die Zuständigkeitserklärung im Rahmen des Ratsbeschlusses 2005/370/EG*

In ihrer Antwort vom 11. Juli 2013 berufen sich die österreichischen Behörden auf die Zuständigkeitserklärung nach Artikel 19 Absatz 5 des Übereinkommens von Århus im Anhang des Ratsbeschlusses 2005/370/EG, um geltend zu machen, die Kommission verfüge über keine Zuständigkeit, Österreich zur Einhaltung der Verpflichtung gemäß Artikel 9 Absatz 3 aufzufordern. In der Erklärung heißt es, „*dass die Umsetzung der aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens erwachsenden Verpflichtungen nicht in vollem Umfang unter die geltenden Rechtsakte fällt, da diese sich auf verwaltungsbehördliche und gerichtliche Verfahren beziehen, mit denen die von Privatpersonen und von den Einrichtungen nach Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d, bei denen es sich nicht um die Organe der Europäischen Gemeinschaft handelt, vorgenommenen Handlungen und begangenen Unterlassungen angefochten werden, und dass demzufolge ihre Mitgliedstaaten für die Erfüllung dieser Verpflichtungen zum Zeitpunkt der Genehmigung des Übereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft zuständig sind und auch dafür zuständig bleiben werden, es sei denn, dass – bzw. bis – die Gemeinschaft in Ausübung ihrer Zuständigkeiten nach dem EG-Vertrag Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts zur Umsetzung dieser Verpflichtungen annimmt.*“

Hauptzweck einer Zuständigkeitserklärung ist der Hinweis an andere Vertragsparteien, die nicht gleichzeitig Mitgliedstaaten der EU sind, oder an Begünstigte eines Übereinkommens (wie die Öffentlichkeit im Falle des Übereinkommen von Århus), wen sie im Rahmen des internationalen Rechts zur Verantwortung ziehen können, wenn die eingegangenen Verpflichtungen nicht eingehalten werden (z. B. vor einem Streitbeilegungsgremiums wie das ACCC). Die Zuständigkeitserklärung gibt somit lediglich an, wer international gegenüber Dritten zuständig ist; sie berührt jedoch nicht die Pflicht jedes einzelnen Mitgliedstaats zur Achtung der Bestimmungen eines internationalen Übereinkommens, das Bestandteil des EU-Rechts ist. Mit der Zuständigkeitserklärung wird vielmehr bekräftigt, dass die Mitgliedstaaten, Österreich eingeschlossen, durch die im Übereinkommen von Århus enthaltenen Bestimmungen über den Zugang zu Gerichten gebunden sind; sie entbindet die Mitgliedsstaaten nicht von ihren Verpflichtungen, die sich aus ihrem Status als Vertragspartei eines internationalen Abkommens ergeben.

Die Kommission ist als Hüterin der Verträge gemäß Artikel 17 EUV berechtigt, sicherzustellen, dass die Mitgliedsstaaten ihren internationalen Verpflichtungen aus den Übereinkommen, denen die EU ebenfalls als Vertragspartei beigetreten ist, nachkommen, da solche Übereinkommen nach Artikel 216 Absatz 2 AEUV Teil der EU Rechtsordnung sind. Genügt ein Mitgliedstaat den Anforderungen eines Übereinkommens nicht (im vorliegenden Fall Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus), so ist die



Kommission berechtigt, ein Verfahren nach Artikel 258 TFEU einzuleiten, auch wenn wie im gegenständlichen Fall ein gemischtes Abkommen vorliegt, da die durch das Übereinkommen eingegangenen Verpflichtungen sowohl von der Union als auch von den Mitgliedsstaaten eingehalten werden müssen.<sup>27</sup>

### *Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3*

Die österreichischen Behörden machen in ihrem Antwortschreiben vom 11. Juli 2013 außerdem geltend, dass die Kommission sich zur Begründung ihres Standpunkts nicht auf das EuGH-Urteil in der Rechtssache C-240/09 berufen könne, da der Gerichtshof lediglich über die Frage entschieden habe, ob Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus unmittelbare Wirkung habe, was verneint worden sei. Nach ihrer Auffassung lasse sich aus dem Urteil nur ableiten, dass der Gerichtshof gefordert habe, die bereits vorhandenen nationalen Verfahrensvorschriften im Lichte der mit dem Übereinkommen von Århus verfolgten Ziele auszulegen. Darüber hinaus räume Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus den Vertragsparteien bei der Umsetzung dieser Bestimmung einen großen Ermessensspielraum ein.

Die Kommission hält den Aspekt der unmittelbaren Wirkung eines internationalen Abkommens, auf das sich Einzelpersonen vor einem Gericht der EU berufen können, für eine ganz andere Fragestellung, da die Mitgliedstaaten die internationalen Verpflichtungen, die sich aus Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus ergeben, unabhängig davon einzuhalten haben, ob die betreffenden Bestimmungen in der Rechtsordnung der EU unmittelbare Wirkung haben oder nicht<sup>28</sup>. Obwohl Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum für ihre Entscheidung lässt, wie die Anforderungen dieses Artikels von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollen, hat der EuGH dennoch mehrfach unterstrichen, dass der verfahrensrechtliche Ermessensspielraum nicht unbegrenzt ist, sondern unter Zugrundelegung der Ziele des EU Rechts bestimmt werden müsse.<sup>29</sup> Folglich muss im vorliegenden Fall das Ermessen der Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung des Ziels von Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus ausgeübt werden, damit ein effektiver Rechtsschutz im Rahmen der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, der Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa und der Richtlinie 2008/98/EG über Abfall gewährleistet ist.

---

<sup>27</sup> Der EuGH hat dies auch in einem anderen Zusammenhang bekräftigt, als er feststellte, dass die Kommission für die Beurteilung der Einhaltung von Anforderungen zuständig ist, die in einem von der EU und ihren Mitgliedstaaten geschlossenen internationalen gemischten Abkommen festgelegt wurden, das einen Bereich betrifft, der weitgehend durch EU-Recht abgedeckt wird, und dass diese Beurteilung der Überprüfung durch den Gerichtshof unterliegt (Urteil vom 7. Oktober 2004 in der Rechtssache C-239/03, Kommission/Frankreich, Randnrn. 23 bis 25).

<sup>28</sup> Vgl. hierzu Urteil vom 9. Oktober 2001, Rs. C-377/98 Rn. 54.

<sup>29</sup> Siehe z. B. Urteil vom 12. Mai 2011 in der Rechtssache C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz/Bezirksregierung Arnsberg („Trianel-Verfahren“).

In jedem Fall bestätigt der EuGH in der Rechtssache C-240/09 den rechtlichen Wert des Artikels 9 Absatz 3 als eine Bestimmung eines internationalen Übereinkommens, dass als integraler Bestandteil des EU Rechts die Mitgliedsstaaten dazu verpflichtet, Mitgliedern der Öffentlichkeit den Zugang zu Gerichten zu eröffnen. Der Hinweis in Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus auf das nationale Recht ist als Hinweis auf etwaige Voraussetzungen für den Zugang zu Gerichten zu verstehen; doch wenn diese Kriterien darauf hinauslaufen, dass der Öffentlichkeit der Zugang zu Gerichten vollständig verwehrt wird, können diese nicht als mit dieser Verpflichtung vereinbar gelten. Der Gerichtshof wendet die Grundsätze der richtlinienkonformen Auslegung auf Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus<sup>30</sup> an und bekräftigt damit, dass diese Bestimmung von den Mitgliedstaaten so umgesetzt werden muss, dass sie den Zugang zu einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren gewährleistet und damit die effektive Durchsetzung des EU Umweltrechts sichergestellt ist.

### *Die Institution des Umweltschutzes in Österreich*

In ihrer Antwort vom 11. Juli 2013 erklären die österreichischen Behörden, sie verfügten über andere Garantien, mit denen der Schutz der Umwelt durch die Gerichte gewährleistet werde. Sie verweisen insbesondere auf die Institution des Umweltschutzes, der der Zuständigkeit der Bundesländer unterstehe und Klagebefugnis habe, sodass er in bestimmten Bereichen wie zum Beispiel im Naturschutzrecht für die Interessen der Umwelt eintreten könne.

Zunächst sieht das Übereinkommen von Århus keinen Sachwalter vor, durch den die Interessen der Öffentlichkeit geschützt werden sollen, sondern das Übereinkommen verfolgt vielmehr das Ziel, den Vertretern der Öffentlichkeit gemäß Artikel 2 Nr. 4 des Übereinkommens vom Århus, NRO eingeschlossen, einen direkten Zugang zu den Gerichten zu gewähren. Die Kommission nimmt auch zur Kenntnis, dass das ACCC das Argument mit dem Umweltschutzes, das von Österreich auch in dem Verfahren ACCC/C/2010/48<sup>31</sup> geltend gemacht worden war, geprüft und verworfen hat.

Selbst wenn die Kommission zustimmen würde, dass die Institution eines Umweltschutzes ein nützliches zusätzliches Instrument zum Schutz der Umwelt sein kann, würde das Einrichten einer solchen Verwaltungsbehörde – wie auf S. 3 f. dieses Schreibens ausgeführt – nicht ausreichen, um der Verpflichtung zur Umsetzung der Anforderungen des Artikels 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Verbindung mit Artikel 216 Absatz 2 AEUV und mit dem Prinzip der nützlichen Wirkung (*effet utile*) des europäischen Umweltrechts durch einen Mitgliedstaat wie Österreich zu genügen.

- Die Europäische Kommission vertritt somit die Auffassung, dass die Republik Österreich ihrer Verpflichtung nach Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Århus in Verbindung mit Artikel 216 Absatz 2 AEUV und mit dem Prinzip der

---

<sup>30</sup> Urteil vom 8. März 2011 in der Rechtssache C-240/09, *Lesoochránárske zoskupenie VLK/Ministerstvo životného prostredia Slovenskej republiky (Braunbär)*, Randnr. 50.

<sup>31</sup> [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-48/Findings/ece\\_mp\\_pp\\_c.1\\_2012\\_4\\_eng.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-48/Findings/ece_mp_pp_c.1_2012_4_eng.pdf)

nützlichen Wirkung (*effet utile*) der unten genannten Richtlinien, soweit der Anwendungsbereich der Richtlinie 2003/35/EG<sup>32</sup> nicht eröffnet ist, nicht nachgekommen ist, da sie

- NRO keine Klagebefugnis einräumt, um vorgenommene Handlungen oder begangene Unterlassungen, die gegen die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, die Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, die Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa und die Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle verstoßen, von einem Gericht überprüfen zu lassen,
- Einzelpersonen keine Klagebefugnis einräumt, um vorgenommene Handlungen oder begangene Unterlassungen, die gegen die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, die Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik und die Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft für Europa verstoßen, von einem Gericht überprüfen zu lassen.

Die Kommission fordert Ihre Regierung gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf, sich binnen zwei Monaten nach Eingang dieses Schreibens hierzu zu äußern.

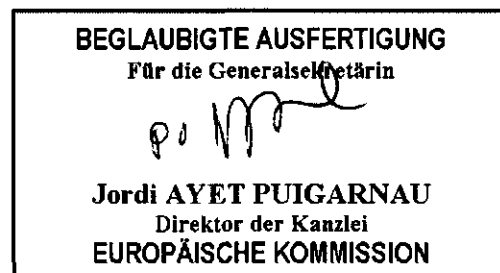
Die Kommission behält sich vor, nach Eingang der Äußerungen oder im Falle, dass innerhalb der gesetzten Frist keine Äußerungen eingehen, gegebenenfalls eine mit Gründen versehene Stellungnahme nach Artikel 258 AEUV abzugeben.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Für die Kommission

Janez POTOČNIK

Mitglied der Kommission



---

<sup>32</sup> Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 91/61 EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.