

# Aarhus ausgewogen umgesetzt

## Aarhus-Beteiligungsgesetz – der versöhnliche Ausgang einer (fast unendlichen) kontroversen Geschichte

**Z**ur vollständigen Umsetzung der Vorgaben der „Aarhus-Konvention“ (Übereinkommen über den Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten), die Österreich 2005 ratifizierte, beschloss der Nationalrat am 25.10.2018 das sogenannte „Aarhus-Beteiligungsgesetz“. Es ist als Artikelgesetz konzipiert und bringt Novellen zum Wasserrechtsgesetz, zum Abfallwirtschaftsgesetz sowie zum Immissionsschutzgesetz-Luft. Mit 23.11.2018 trat es in Kraft.

**Hintergrund.** Das Gesetz intendiert die komplette Umsetzung der 3. Säule der Aarhus-Konvention (Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, „access to justice“, bisher nur im Bundes-Umwelthaftungsgesetz und den Landes-Umwelthaftungsgesetzen umgesetzt) sowie eine ergänzende der 2. Säule (Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Genehmigungsverfahren).

**Aktueller Anlass der legislativen Initiative war das EuGH-Judikat** vom 20. Dezember 2017 zum Fall „Protect“, in dem der Gerichtshof die mangelnde Umsetzung der Aarhus-Konvention in Österreich anprangert. Darüber hinaus hatte die EK bereits im Sommer 2014 wegen unvollständiger Umsetzung der 3. Säule ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich eingeleitet. Daraus ergab sich ein Umsetzungserfordernis (auf Bundesebene) im WRG, im AWG sowie im IG-L.

**Die 3. Säule der Konvention ist für die Wirtschaft besonders brisant.** Es handelt sich dabei um eine Art „Auffangtatbestand“, wonach staatlich anerkannten Umwelt-NGOs (deren Anerkennung im UVP-G geregelt ist) das Recht eingeräumt werden muss, Handlungen oder Unterlassungen (von Privatpersonen oder Behörden), die gegen umweltbezogene Bestimmungen verstoßen, vor einer Verwaltungsbehörde oder einem Gericht anfechten zu können.

**Als Vorbemerkung möchte ich auf drei große Irrtümer** im Zusammenhang mit der Aarhus-Konvention hinweisen, die die Umsetzung deutlich erschwerten.

### IRRTUM NR 1

Als Österreich 2005 die Aarhus-Konvention ratifizierte, ging die Politik davon aus, dass der uferlos formulierte Anwendungsbereich der 3. Säule, von dem bis heute niemand genau weiß, was eigentlich alles darunterfällt, keine Probleme bereiten wird, weil seine Vorgaben im nationalen Recht bereits vollständig er-

füllt sind – und zwar durch die Umweltschlichter. In der Zwischenzeit wurden wir vom ACCC (Aarhus Convention Compliance Committee) jedoch eines Besseren belehrt: Die Umweltschlichterschaft, so das Expertengremium, sei zwar durchaus lobenswert, reiche aber leider nicht aus, die Verpflichtungen aus der Aarhus-Konvention zu erfüllen. Pech für die Wirtschaft: Umwelt-NGOs müssen folglich zusätzlich zu den Umweltschlichtern Genehmigungen anfechten dürfen.

### IRRTUM NR 2

Weiters ging man in Österreich davon aus, dass die EK, bevor sie Mitgliedstaaten wie Österreich wegen mangelnder Umsetzung der 3. Säule der Konvention mahnt, ihre eigenen Hausaufgaben erledigt und – wie bereits bei den ersten beiden Säulen der Aarhus-Konvention (mit den Richtlinien zur Umweltinformation und zur Öffentlichkeitsbeteiligung) – auch hier zunächst einen Vorschlag zu einer UmsetzungsRL vorlegt, um den schwammigen, nicht sehr erhellenden Anwendungsbereich zu konkretisieren. Das wäre sehr hilfreich für die Umsetzung gewesen und hätte viele Fragen im Vorfeld gelöst. Diese Erwartung wurde aber nicht erfüllt. Zugegeben: Einen Anlauf hat die EK mit einem Vorschlag zu einer Richtlinie im Jahr 2003 gemacht, der aber so überschießend war, dass er von der Mehrheit der Mitgliedstaaten zu Recht abgelehnt worden ist. Danach war praktisch Funkstille.

### IRRTUM NR 3

Bis zum „Protect-Urteil“ des EuGH ist man in Österreich mit gutem Grund davon ausgegangen, ausreichend dokumentiert in der Fachliteratur, dass die 2. Säule der Aarhus-Konvention (Art 9 Abs 2, Öffentlichkeitsbeteiligung) mit der Einräumung der Parteistellung für Umwelt-NGOs in UVP- und IPPC-Verfahren bereits hinlänglich umgesetzt sei. Hier hat uns der EuGH eines Besseren belehrt, zuletzt in seinem Judikat zu „Protect“, sodass der Gesetzgeber neben der Umsetzung der 3. Säule der Konvention auch jene vollständige der 2. Säule zu bewältigen hatte – alles in allem keine leichte Ausgangssituation.

### AUSGANGSLAGE: VORGABEN FÜR EINE RECHTS-SICHERE, WIRTSCHAFTSVERTRÄGLICHE UMSETZUNG

**Durch die Direktwirkung des EuGH-Judikats** vom Dezember 2017 war den Umwelt-NGOs auf einen Schlag Parteistellung in wasserrechtlichen § 104a Genehmigungsverfahren (Ausnahme vom Verschlechterungsverbot) einzuräumen, weshalb es geboten war, rasch adäquate legislative Lösungen zu finden.

**Fakt ist:** Durch das „Aarhus-Beteiligungsgesetz“ **vervielfachen sich die Einspruchsrechte** von Umwelt-NGOs gegen Projekte. Deren konkrete legislative Ausgestaltung war daher sehr kritisch zu hinterfragen und konnte nur im unions- und konventionsrechtlich erforderlichen Ausmaß mitgetragen werden. Das im Koalitionsabkommen verankerte Ziel der Bundesregierung, Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, durfte dadurch nicht konterkariert werden. Gefragt war daher eine Umsetzung mit Augenmaß. Die Bundesregierung hat in ihrem Regierungsprogramm einem Gold Plating eine klare Absage erteilt. Wir haben daher sehr genau darauf geachtet, dass die Vorgaben der Aarhus-Konvention im Lichte der EuGH-Judikatur erfüllt, aber nicht übererfüllt werden.

**Die Vorgaben der Aarhus-Konvention waren nicht nur treffsicher, sondern auch rechtssicher und wirtschaftsverträglich umzusetzen.** Es darf nicht vergessen werden: Auch Projektwerber haben Rechte – ein Recht auf zügige Genehmigungsverfahren sowie auf die Genehmigung ihres Vorhabens, wenn alle gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt werden. Dieser Aspekt durfte bei der Umsetzung nicht ausgeblendet werden.

#### INHALT DES AARHUS-BETEILIGUNGSGESETZES

**Gemäß UVP-G anerkannten Umwelt-NGOs** wird bei bestimmten, besonders umweltrelevanten, wasserrechtlichen und abfallrechtlichen Genehmigungsverfahren ein Mitspracherecht sowie ein Beschwerderecht gegen den Bescheid eingeräumt, und zwar auch dann, wenn es sich nicht um eine UVP- oder IPPC-Anlage handelt (in UVP- und IPPC-Verfahren haben NGOs bereits Parteistellung).

**Während es in den Novellen zum WRG und zum AWG um die Anfechtung** von Genehmigungsbescheiden durch Umwelt-NGOs geht (also um die Überprüfung behördlicher Handlungen), eröffnet die Novelle zum IG-L den Umwelt-NGOs das Recht, Unterlassungen von Behörden (konkret die Unterlassung der Verordnung ausreichender Maßnahmen zur Einhaltung von Grenzwerten für Luftschadstoffe) im Luftreinhaltebereich geltend zu machen.

#### BEWERTUNG AUS SICHT DER WIRTSCHAFT

**Die Umsetzung im WRG und im AWG erfolgte mit Augenmaß** und im Rahmen der Vorgaben aus Unionsrecht und der Aarhus-Konvention. Sie kann daher grundsätzlich mitgetragen werden. Wichtig ist, dass Umwelt-NGOs nicht in allen Genehmigungsverfahren, sondern erst ab einer Erheblichkeitsschwelle ein Beteiligungsrecht bzw ein nachträgliches Überprüfungsrecht (Beschwerderecht gegen den Bescheid innerhalb von 4 Wochen ab Kundmachung) eingeräumt wurde und somit eine sachgerechte Differenzierung erfolgte.

#### ÄNDERUNGEN IM WASSERRECHTSGESETZ

**Konkret wurden die neuen NGO-Rechte dadurch sachgerecht und konventionskonform ausgestaltet,**

- dass Umwelt-NGOs keine Parteistellung im Genehmigungsverfahren erhalten, sondern ein „qualifiziertes“ Beteiligungsrecht, das 1:1 den Vorgaben der Konvention (Art 6) entspricht.
- dass sie nur bei Vorhaben mit besonderer Umweltrelevanz (nur bei „Verschlechterungsfällen“, den sogenannten § 104a-Bescheiden) ein Beschwerderecht gegen den Genehmigungsbescheid erhalten.
- dass sie nur bei Verschlechterungsfällen mit erheblichen Umweltauswirkungen (erhebliche Verschlechterung des Gewässers) am Verfahren – und das nur als Beteiligte – mitwirken dürfen. Entsprechend den Vorgaben der Aarhus-Konvention haben sie ein Recht auf Stellungnahme sowie ein Beschwerderecht gegen den Bescheid. Die Beschwerde können sie innerhalb von 4 Wochen ab Zustellung/Kundmachung des Bescheids (§ 104a-Bescheide werden auf der WESA-Plattform des BMNT kundgemacht) erheben. In der Beschwerde kann ein möglicher Verstoß gegen die Verpflichtung des § 104a WRG geltend gemacht werden. Es steht ihnen aber nicht zu, Einwendungen zu erheben und damit Verfahren zu verzögern.



- dass die „Erheblichkeit“ klar im Gesetz definiert wird, somit zeitaufwändige Einzelfallprüfungen im Vorfeld sowie (anfechtbare) Zwischenbescheide entfallen. Die Definition der „Erheblichkeit“ entspricht dabei jener in Anhang C des WRG, sodass sie nur bei Verschlechterungen des Gewässerzustands auf „mäßig“ (nicht von „sehr gut“ auf „gut“) gegeben ist.
- dass eine „Zustellfiktion“ (Zustellung per Edikt nach Vorbild UVP-G und GewO für IPPC-Anlagen) im Sinne der Rechtssicherheit der Projektwerber übergangene Parteien verhindert.
- dass rechtskräftige Bescheide vor einer (zeitlich uferlosen) rückwirkenden Anfechtung geschützt werden. Bescheide, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Novelle nicht länger als 1 Jahr rechtskräftig sind (sofern sie in der urkundlichen Sammlung des Wasserbuchs allgemein zugänglich sind), können innerhalb von 6 Wochen nach Inkrafttreten dieser Novelle von einer anerkannten Umweltorganisation angefochten werden.

**In letzter Minute** konnte mit einem Abänderungsantrag im Nationalrats-Plenum noch ein wichtiger Bestandschutz solcher rechtskräftigen Bescheide im WRG und im AWG erreicht werden: Eine Beschwerde von Umwelt-NGOs gegen solche „Altbescheide“ hat grundsätzlich keine aufschiebende Wirkung. Damit bewirken NGO-Beschwerden keinen sofortigen Bau- oder Betriebsstopp.

**Anmerkung:** In den Fällen der bloßen Wiederverleihung von wasserrechtlichen Genehmigungen (keine Änderung der Emissionen) steht den Umwelt-NGOs kein Mitsprache- oder Einspruchsrecht gegen die Genehmigung zu.

## ÄNDERUNGEN IM ABFALLWIRTSCHAFTSGESETZ

**Wie bei der WRG-Novelle** setzt die NGO-Beteiligung erst ab einer gewissen Schwelle der Umweltrelevanz des Vorhabens ein. Im Gegensatz zum WRG, in dem entsprechend dem EuGH-Judikat zu „Protect“ bei erheblichen Verschlechterungsfällen den NGOs auch eine Beteiligtenstellung im Verwaltungsverfahren zu gewährt ist, ist im AWG nur die Umsetzung der 3. Säule („ac-

cess to justice“) geboten, sodass es ausreicht, NGOs ein nachträgliches Beschwerderecht gegen den Bescheid zuzugestehen.

**Daraus ergibt sich folgende Änderung des AWG:** Neu hinzu kommt eine nachträgliche Beschwerdemöglichkeit für Umwelt-NGOs gegen Bescheide bei Genehmigungen und wesentlichen Änderungen von Abfallbehandlungsanlagen gemäß § 37 Abs 1 AWG, für jene Verfahren, die nicht bereits der umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung (nach § 40 AWG) unterliegen. Ausdrücklich davon ausgenommen sind Bescheide bezüglich Bodenaushubdeponien; somit findet die neue Öffentlichkeitsbeteiligung auf sie sowie auf vereinfachte Verfahren und Anzeigeverfahren keine Anwendung. Im Übrigen folgt die Umsetzung im AWG im Wesentlichen dem WRG-Modell. Die Bescheide werden auf der EDM-Plattform des BMNT kundgemacht.

## NOVELLE ZUM IG-L DEUTLICH ENTSCHÄRFT

**Konkreter Anlassfall war ein VwGH-Judikat (vom 19.2.2018)**, das Umwelt-NGOs ein Antragsrecht auf Erlassung von geeigneten Maßnahmen zur Einhaltung von Luftschadstoff-Grenzwerten aufgrund der 3. Säule der Aarhus-Konvention zugesteht.

**Antrags- & Beschwerderecht.** Mit der IG-L-Novelle erhalten Umweltorganisationen sowie von einer Grenzwertüberschreitung unmittelbar betroffene Personen ein Antragsrecht auf Erstellung bzw Überarbeitung von Luftreinhalte-Programmen (bei Säumigkeit des Landeshauptmanns). Gegen einen diesbezüglichen Bescheid des Landeshauptmanns (wenn er keine Veranlassung zur Überarbeitung eines Programms sieht) wird ihnen ein Beschwerderecht an das jeweilige Landesverwaltungsgericht gewährt.

Voraussetzung ist in jedem Fall, dass die Überschreitung eines Unionsgrenzwerts vorliegt.

**Gegenüber dem Begutachtungsentwurf wurde die beschlossene Fassung wesentlich sachgerechter gestaltet**, insbesondere wurden die weitreichenden, überzogenen Überprüfungs-



und Beschwerderechte von Umwelt-NGOs auf das unionsrechtlich und konventionsrechtlich erforderliche Maß eingeschränkt. Konkret weist die Novelle folgende Verbesserungen gegenüber dem Begutachtungsentwurf auf:

- Streichung des privilegierten Stellungnahmerechts für Umwelt-NGOs und betroffene Einzelne zum Luftreinhalte-Programm. Die Behörde muss nicht mehr mit Bescheid darüber absprechen, ob sie die Stellungnahmen im Programm berücksichtigt oder nicht.
- Das Luftreinhalte-Programm kann nicht mehr zu jedem Zeitpunkt angefochten werden, sondern nur innerhalb von 8 Wochen nach seiner Kundmachung. Das Gleiche gilt für die Evaluierung des Programms.
- Weitere Überprüfungsanträge sind nur im Zuge der Evaluierung des Programms im Abstand von 3 Jahren möglich.
- Umwelt-NGOs und betroffene Einzelne erhalten kein Recht auf Erlassung bestimmter Luftreinhaltemaßnahmen. Sie können nur die Eignung der im Programm enthaltenen Maßnahmen in ihrer Gesamtheit überprüfen lassen. Die Erläuterungen präzisieren dazu, dass „es sich nicht um ein Antragsrecht auf Einzelmaßnahmen handelt, da es letztlich dem Ermessensspielraum des Landeshauptmanns obliegt, ein geeignetes Maßnahmenbündel zu wählen, mit dem die Einhaltung der Grenzwerte ehest möglich sichergestellt werden kann.“
- Bei der Überprüfung durch das Landesverwaltungsgericht stellen die Erläuterungen zu dessen Kognitionsbefugnis fest: „Da sich die Wirkung von Programmen und gesetzten Maßnahmen erst nach einem bestimmten Zeitraum erweist, kann sich das Recht auf gerichtliche Überprüfung von Programmen im Rahmen ihrer Erstellung oder Bearbeitung darauf beschränken, ob diese entsprechend den gesetzlichen Vorgaben erstellt oder überarbeitet worden sind und ob mit den fachlich angestellten Prognosen zur Maßnahmenwirksamkeit und den dazu erhobenen Grundlagen eine Maßnahmenwahl getroffen wurde, die eine ehestmögliche Einhaltung der Grenzwerte ermöglicht.“

**Anmerkung:** Um den Einsatz von Elektroautos zu fördern, wurde für sie mit einem Abänderungsantrag im Umweltausschuss eine Bevorzugung beschlossen: Sie sind auf Autobahnen und Schnellstraßen von Geschwindigkeitsbeschränkungen gemäß I-GL ausgenommen.

**Conclusio: Balance gefunden.** Zusammenfassend kann dem Gesetzgeber zum „Aarhus-Beteiligungsgesetz“ bescheinigt werden, dass er eine Balance zwischen Partizipations- und Standortinteressen gefunden und die herausfordernde Aufgabe einer treffsicheren Umsetzung der Konventionsvorgaben mit Augenmaß gemeistert hat. Umwelt-NGOs haben neue Gelegenheit zu beweisen, dass sie sich in Genehmigungsverfahren ausschließlich im Interesse der Umwelt und nicht zur Verzögerung oder Verhinderung von Investitionen einbringen. ■ ■ ■

Dr. Elisabeth Fuherr (WKÖ)  
elisabeth.fuherr@wko.at

