
124/A(E) XXV. GP

Eingebracht am 29.01.2014

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.

ENTSCHLIESSUNGSANTRAG

der Abgeordneten Christiane Brunner, Daniela Musiol, Freundinnen und Freunde

betreffend vollständige Umsetzung der Aarhus-Konvention

Begründung

Die Aarhus-Konvention, welche bereits im Juni 1998 unterzeichnet wurde, räumt BürgerInnen Informationsrechte (1), Mitwirkungsrechte in Genehmigungsverfahren (2) und die gerichtliche Durchsetzung von Umweltrecht im Fall der Verletzung desselben durch Behörden oder Dritte (3) ein. Während die ersten beiden Säulen im Wege von Richtlinien durch die Europäische Union umgesetzt und damit vorgezeichnet wurden, kam es bei der dritten Säule zu keiner Einigung über den Richtlinienvorschlag der Kommission von 2003. Die meisten Staaten, darunter auch Österreich, verweigerten die Diskussion einerseits unter Berufung auf das Subsidiaritätsprinzip andererseits unter pauschalem Hinweis, es gäbe ohnehin Rechte der Öffentlichkeit.

Die Kommission gab einen Bericht zur Umsetzung von Art 9 Abs 3 der Konvention in Auftrag. Der Österreich betreffende Teil von 2007 (Univ.-Prof. Dr. Rudolf Feik) hielt in der Zusammenfassung ein klares Umsetzungsdefizit fest¹:

¹ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-48/Correspondence/Submissions%20commun%2011.10.2010/Annex_10_MilieuStudy2007Austria_Final_Report.pdf

Regarding Article 9(3) of the Aarhus Convention, Parliament and the Federal Ministry for the Environment state there is no imperative need for action since there is an existing system of protecting individual interests and other remedies (e.g., ombudsman). But this existing system is quite restrictive. Individuals are entitled to appeals only if they are party to the procedure. Third parties do not have any legal claims; they can only report the (presumptive) violation of environmental law to the administrative authorities and only the latter decide whether or not to withdraw or modify an illegal decision. In exceptional cases an official liability (*Amtshaftung*) is issued if the inaction causes the complainant harm. Only specific NGOs in very few cases have the right to assert environmental law and to appeal to the next instance, and they cannot appeal to the Administrative Court or the Constitutional Court. Access to justice for NGOs is the exception, not the presumption. Environmental organisations are blocked across a wide range of environmental issues.

Article 9(3) of the Aarhus Convention cannot be said to have been implemented when members of the public have no participatory rights in administrative procedures. The public's ability to inform authorities of violations that could result in supervisory control proceedings, immediate administrative action or criminal proceedings is obviously insufficient.

Anlässlich des zehnjährigen Jubiläums fand im Juni 2008 eine Vertragsstaatenkonferenz statt. Die Grünen verlangten aus diesem Grunde eine aktuelle Aussprache im Umweltausschuss, welche dann am 19. 6. 2008 stattfand.

Die Parlamentskorrespondenz berichtete u.a. (Nr 592, 23. GP): „Abgeordnete Ruperta Lichenecker (G) monierte, dass die Frage des Zugangs zu Gerichten in Umweltsachen (3. Säule) noch ungelöst sei und wollte dazu die Vorstellungen des Ministers hören.“ „Auch wenn Österreich bei der Umsetzung der Konvention schon sehr weit sei, müsse das Tempo bei der "3. Säule" erhöht werden, erklärte Umweltminister Pröll in Beantwortung der Fragen. Er sei an den Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts mit der Bitte um Beurteilung der damit verbundenen rechtlich hoch komplexen Fragen herangetreten. "Die Umsetzung wird geschehen", sagte der Minister, "aber zuerst müssen wir das rechtlich ausloten." Er hoffe aber, dass die Stellungnahme des Verfassungsdienstes in den nächsten Wochen, jedenfalls aber im Sommer, vorliegen werde.“

Im Juli 2009 wurden dann von Univ.-Profⁱⁿ MMag^a Drⁱⁿ Schulev-Steindl die vom BMLFUW beauftragte Studie „Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten (Access to justice) im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus-Konvention (Artikel 9 Abs 3)“² vorgelegt. Die Studie schlägt ein Umweltrechtsbehelfsgesetz auf Bundes- und auf Landesebene vor, womit insbesondere Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Rechtsinstrumente, um gegen Umweltrechtsverstöße vorgehen zu können, eingeräumt werden sollen. .

Ein entsprechender Ministerialentwurf blieb jedoch aus. Aus diesem Grunde reichte das Koordinationsbüro der österreichischen Umweltorganisationen (ÖKOBüro) am 13. März 2010 eine Beschwerde beim Aarhus Convention Compliance Committee (ACCC) in Genf ein. Das BMLFUW beauftragte einen Wirtschaftsanwalt mit der Vertretung, also dem Vorbringen des Ökobüros entgegenzutreten, obwohl die Schulev-Steindl-Studie, die es selbst beauftragt hatte, bereits klaren Handlungsbedarf Österreichs aufgezeigt hatte.

² http://www.wiso.boku.ac.at/fileadmin/_/H73/H736/Schulev-Steindl/Endb-AarhusKV_Adobe.pdf

Im April 2012 wurde die Entscheidung des ACCC (ACCC/C/2010-48) angenommen³. „Demnach ist Österreich dazu verpflichtet, Umweltorganisationen (UO) in allen Umweltmaterien Rechtsmittelbefugnisse („Verbandsbeschwerde“) im Hinblick auf Handlungen, Entscheidungen und Unterlassungen von Privatpersonen und Behörden einzuräumen, um der Verpflichtung des Art 9 Abs 3 nachzukommen (Rn 81). Während das ACCC zur Kenntnis nimmt, dass es im Rahmen von UVP und IPPC-Verfahren sowie bei der Umwelthaftung Rechtsmittel für UO gibt, wird klargestellt, dass dies in allen anderen Bereichen eben nicht der Fall ist. ...Das ACCC stellte jedenfalls klar, dass weder das Zivilrecht noch die Umweltschutzverfahren ausreichen, um Art 9 Abs 3 zu entsprechen. Die Verpflichtung zur Einführung von Rechtsschutz für UO beschränkt sich, wie sich aus dem Wortlaut des Abkommens und der Entscheidung des ACCC ergibt, nicht auf Genehmigungsverfahren, sondern umfasst auch die Prüfung von Plänen und Programmen, die Einhaltung von Bescheidaufgaben, UVP-Feststellungsverfahren oder andere Handlungen oder Unterlassungen von Privatpersonen und Behörden, die gegen Umweltrecht verstoßen.“ (Thomas Alge, Aarhus-Entscheidung: Österreich unter Handlungsdruck, Rdu 3/2012).

Sofern Österreich den Empfehlungen des ACCC nicht folgt, wird die nächste Vertragsstaatenkonferenz den „non compliance“- Status Österreichs bestätigen.

Auch der Europäische Gerichtshof hat die Relevanz der Aarhus-Konvention für das Europäische Recht festgehalten. Zuletzt besonders weitreichend in der sogenannten Braunbären-Entscheidung. Demnach sind Umweltorganisationen berechtigt, in EU-Richtlinien vorgesehene Umweltrechte (hier zugunsten einer nach der Habitatrichtlinie geschützten Art) national auf dem Rechtsweg durchzusetzen (Rs C-240/09 vom 8. 3. 2011). In diesem Zusammenhang ist auch die jüngste einschlägige Entscheidung des deutschen Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG 7 C 21.12) erwähnenswert: „Gemäß BVerwG ist die klagende Deutsche Umwelthilfe (DUH) in ihren Rechten verletzt, wenn der durch EU-Recht und deutsches Recht vorgeschriebene NO²-Grenzwert zum Schutz der Gesundheit in Darmstadt nicht eingehalten wird und daher klagebefugt. Maßgeblich dafür seien zwei Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs: Erstens die Entscheidung Janecek vom 25. 7. 2008, Rs. C-237/07, die unmittelbar betroffenen natürlichen und juristischen Personen das Recht einräumte, bei den zuständigen Behörden – gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte – entsprechende Maßnahmenpläne zu erwirken. Zweitens die Entscheidung „slowakischer Braunbär“ vom 8. 3. 2011, Rs C-240/09, wonach der europarechtliche Individualrechtsschutz im Lichte der auch von der EU ratifizierten Aarhus-Konvention (...) weit auszulegen sei und Umweltorganisationen zugänglich sein müsse. Gemäß BVerwG trage allein ein solches erweitertes Verständnis des subjektiven Rechts der Entwicklung des Unionsrechts Rechnung. „Es ist von Anfang an von der Tendenz geprägt gewesen, durch eine großzügige Anerkennung subjektiver Rechte den Bürger auch für die dezentrale Durchsetzung des Unionsrechts zu mobilisieren.““⁴

³ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2010-48/Findings/ece_mp_pp_c.1_2012_4_eng.pdf

⁴ Marlies Meyer, Mithilfe von Gerichten zu gesunder Luft, Die Presse vom 10. 11. 2013.

Die unterzeichnende Abg. Brunner hat am 13. Juni 2012 einen Entschließungsantrag zur vollständigen Umsetzung der Aarhus-Konvention eingebracht (1979/A(E)). Er wurde vom Umweltausschuss und in weiterer Folge vom Nationalrat abgelehnt.

Die Europäische Kommission hat in den Jahren 2012/2013 abermals eine Untersuchung zum Umsetzungsstand von Art 9 Abs 3 und 4 Aarhus-Konvention in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union erarbeiten lassen. Der Bericht zu Österreich von Univ.-Prof. Dr. Verena Madner hält u.a. fest⁵:

Standing rights for eNGOs pose a specific challenge to the Austrian right-based system: So far, extensive standing rights for eNGOs have been granted explicitly in legislation on EIA, IPPC/IED-procedures. Standing rights have also been established in environmental liability legislation. Yet, outside the scope of these procedures the legislator has up to now refrained from granting eNGOs standing rights to challenge acts or omissions of a public authority or private person. This is not in line with the requirements of Art 9.3 of the Aarhus Convention.¹⁰¹

With regard to the adoption and implementation of plans (i.e. air quality plans) it has to be highlighted that in the Austrian legal system it proves difficult, to effectively challenge the failure of an authority to comply with the duty to adopt a plan and to enforce the relevant measures being taken¹⁰².

Der österreichische Gesetzgeber hat bis jetzt die Anforderungen von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention und die Vorgaben des EuGH zur Durchsetzung des Umweltrechts durch Einzelpersonen und Organisationen ignoriert. 16 Jahre nach Unterzeichnung der Aarhus-Konvention und sehr viele Jahre nach erster Klarstellung des Individualrechtsschutzes durch den EuGH ist es an der Zeit, dass der österreichische Gesetzgeber effektive und leistbare Rechtsschutzinstrumente zur Durchsetzung des Umweltrechts bereitstellt.

Die unterfertigenden Abgeordneten stellen daher folgenden

ENTSCHLIESSUNGSANTRAG

Der Nationalrat wolle beschließen:

Die Bundesregierung, insbesondere der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, der Bundeskanzler und der

⁵ Verena Madner, Study on the Implementation of Article 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in 10 of the Member States of the European Union + Croatia – Austria, http://ec.europa.eu/environment/aarhus/access_studies.htm.

Bundesminister für Justiz, wird aufgefordert, dem Nationalrat bis 30. Mai 2014 zur Umsetzung von Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention eine Regierungsvorlage für ein Bundes-Umweltrechtsschutzgesetz vorzulegen, das unter möglicher Ausnutzung der einschlägigen öffentlich-rechtlichen Kompetenzen als auch der Zivilrechtskompetenz des Bundes Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen und Einzelpersonen effektive und leistbare Rechtsschutzzinstrumente gegen Umweltrechtsverstöße der Behörde oder Privater, insbesondere auch das Recht auf Verordnungserlassung, einräumt.

In formeller Hinsicht wird die Zuweisung an den Umweltausschuss vorgeschlagen.