



Rechtsschutz anerkannter Umweltorganisationen bei der Zulassung von Pestiziden nach Art 53 VO (EG) 1107/2009

Anwendung der Aarhus Konvention im
Pflanzenschutzrecht

11.04.2019

ÖKOBÜRO für GLOBAL 2000

Mag. Gregor Schamschula



ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung

Neustiftgasse 36/3a, A-1070 Wien

Tel: +43 1 524-93-77, Fax: +43 1 524-93-77-20

office@oekobuero.at

<http://www.oekobuero.at>

ZVR 873642346

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 17 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie GLOBAL 2000, Greenpeace, Naturschutzbund, VCÖ - Mobilität mit Zukunft, VIER PFOTEN oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.

Inhalt

1.	Einleitung.....	4
2.	Geltungsbereich der Aarhus Konvention	5
2.1.	EuGH Fall „Braunbär 2“ C-243/15	5
2.2.	EuGH Fall „Protect“ C-664/15	8
2.3.	Unionsrechtliche Grundsätze des Rechtsschutzes	9
2.4.	Umsetzungs-Leitfaden der Europäischen Union	9
2.5.	Entscheidung des Österreichischen Verwaltungsgerichtshofes.....	10
2.6.	Bedeutung der Rechtsprechung für die österreichische Rechtslage	13
3.	Bedeutung für das Pflanzenschutzmittelrecht	14
4.	Exkurs: Gesundheitsschutz als Schutzgut für anerkannte Umweltorganisationen	15
5.	Fazit	16

1. EINLEITUNG

Die Rechtsstellung von nach § 19 Abs 7 UVP-G 2000¹ anerkannten Umweltorganisationen in Österreich ist legislativ nicht abschließend geregelt und ist stark völker- und unionsrechtlich geprägt. Von großer Relevanz ist dabei die Aarhus Konvention². Gerade anhand der Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) wurde ihre Rechtsstellung auch im europäisch determinierten Umweltrecht gestärkt. Der EuGH legt dabei ein besonderes Augenmerk auf einen umfangreichen Zugang zu Gerichten für die betroffene Öffentlichkeit, der Umweltschutzorganisationen zuzurechnen sind. Auch der österreichische Verwaltungsgerichtshof betonte in seinen Entscheidungen bereits deren Rolle, sowohl was Umweltschutz, als auch den Schutz der menschlichen Gesundheit betrifft.

Das Pflanzenschutzmittelrecht ist, anders als etwa Natur- und Vogelschutz nicht nur durch Richtlinien der Europäischen Union (EU) geschützt, sondern zu großen Teilen direkt durch Verordnungen der EU. Dies ist in ihrer Rolle bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln und der Koordination zwischen und mit den Mitgliedsstaaten begründet. Angesichts dessen ist die Wirkung der Aarhus Konvention auf das Pflanzenschutzmittelrecht evident.

In der vorliegenden Kurzstudie wird die Wirkung der Aarhus Konvention im Europarecht generell und im speziellen auf Verfahren des Pflanzenschutzmittelrechts untersucht und dargestellt.

¹ Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000), StF: BGBl. Nr. 697/1993.

² Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

2. GELTUNGSBEREICH DER AARHUS KONVENTION

Österreich ist Vertragspartei der Aarhus-Konvention.³ In der Aarhus-Konvention und ihren Protokollen ist ein Verfahren zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit und Vollständigkeit der Umsetzung des Übereinkommens durch die Vertragsstaaten vorgesehen.

Auch die EU ist Vertragspartei der Aarhus-Konvention.⁴ Der Konvention kommen daher in unionsrechtlich determinierten Normen grundsätzlich dieselben Wirkungen zu wie sonstigem Unionsrecht.⁵ **Der Konvention widersprechende, österreichische Regelungen sind daher gleichzeitig auch unionsrechtswidrig und somit unangewendet zu lassen.** Außerdem ist sämtliches innerstaatliches Recht soweit wie möglich in Einklang mit den Bestimmungen der Aarhus-Konvention auszulegen.⁶ Dabei ist stets die Auslegung der Bestimmungen durch das ACCC zu berücksichtigen. Dementsprechend nimmt auch der VwGH in seiner Rechtsprechung auf die Spruchpraxis des ACCC Bezug.⁷

Aus der einschlägigen Rsp des EuGH ergibt sich die Anwendbarkeit der Aarhus Konvention im unionsrechtlich geprägten Umweltrecht. Dazu gab die Kommission einen umfangreichen Leitfaden⁸ zum Rechtsschutz nach der Aarhus Konvention heraus (vgl unten). Allen voran die jüngeren Entscheidungen „Braunbär 2“ und „Protect“ sind hier hervorzuheben

2.1. EUGH FALL „BRAUNBÄR 2“ C-243/15

Der EuGH entschied am 8.11.2016 in der Rechtssache C-243/15 *Lesoochráná Lesoochránárske zoskupenie*, dass in Verfahren gem Art 6 Abs 3 FFH-RL Umweltorganisationen zu beteiligen sind.⁹ Der EuGH sagt in seinem Urteil dazu ausdrücklich (Hervorhebung durch die Beschwerdeführenden):¹⁰

„44 Es wäre aber mit der einer Richtlinie durch Art. 288 AEUV zuerkannten verbindlichen Wirkung unvereinbar, grundsätzlich auszuschließen, dass sich betroffene Personen auf die durch eine Richtlinie auferlegte Verpflichtung berufen können. Die praktische Wirksamkeit der Richtlinie 92/43 sowie ihre in der vorstehenden Randnummer dargelegte Zielsetzung verlangen, dass die Bürger sich vor Gericht auf sie berufen und die nationalen Gerichte sie als Bestandteil des Unionsrechts berücksichtigen können, um insbesondere zu prüfen, ob die nationale Behörde, die einen Plan oder ein Projekt genehmigt hat, ihre in Rn. 42 des vorliegenden Urteils dargestellten Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie beachtet hat und somit innerhalb des den nationalen Behörden in dieser Bestimmung eingeräumten Ermessensspielraums geblieben ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, Rn. 66 und 69).“

³ Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, BGBl III 88/2005.

⁴ Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005, ABl. L 124 vom 17.5.2005, 1.

⁵ *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht und staatliches Recht, 2011⁴, 84ff, 97ff.

⁶ Vgl dazu EuG 15.3.2018, C-470/16.

⁷ VwGH 8.6.2010 AW 2010/06/0001.

⁸ Communication from the Commission, C(2017) 2616 final, 28.4.2017, http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/notice_accesstojustice.pdf.

⁹ *Fasching*, NGO weiter auf dem Vormarsch, RdU 2017, 27.

¹⁰ EuGH 8.11.2016, C-243/15, Hervorhebungen nicht im Original.

45 Außerdem sieht Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 vor, dass die zuständigen einzelstaatlichen Behörden, bevor sie einem Projekt oder Plan im Sinne dieses Artikels zustimmen, gegebenenfalls die **Öffentlichkeit anzuhören haben. Diese Bestimmung ist in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 Buchst. b des Übereinkommens von Århus zu lesen, das Bestandteil der Rechtsordnung der Union ist.**

46 Die letztgenannte Vorschrift sieht vor, dass die Bestimmungen des Art. 6 des Übereinkommens von Århus betreffend die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten bei Entscheidungen über nicht in Anhang I dieses Übereinkommens aufgeführte geplante Tätigkeiten anwendbar sind, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. **Aus Art. 6 Abs. 3, 4 und 7 geht hervor, dass dieser der Öffentlichkeit u. a. das Recht zur „effektiven ... Beteiligung während des umweltbezogenen Entscheidungsverfahrens“ verleiht**, indem sie „alle von ihr für die geplante Tätigkeit als relevant erachteten Stellungnahmen, Informationen, Analysen oder Meinungen in Schriftform vorzulegen oder gegebenenfalls während einer öffentlichen Anhörung oder Untersuchung mit dem Antragsteller“ vorträgt. **Diese Beteiligung beginnt „[frühzeitig, d. h.] zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann“.**

[...]

52 Wenn aber ein Mitgliedstaat verfahrensrechtliche Vorschriften erlässt, die auf Klagen anwendbar sind, die auf die Geltendmachung von Rechten einer Umweltschutzorganisation aus Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 Buchst. b des Übereinkommens von Århus gerichtet sind, um Entscheidungen der zuständigen nationalen Behörden im Hinblick auf ihre sich aus diesen Bestimmungen ergebenden Verpflichtungen überprüfen zu lassen, setzt dieser Mitgliedstaat Verpflichtungen um, die sich aus diesen Bestimmungen ergeben, und führt daher im Sinne von Art. 51 Abs. 1 der Charta Recht der Union durch.

[...]

54 **Das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht nach diesem Art. 47 umfasst insbesondere das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf vor einem Gericht.**

[...]

59 **Diese Organisationen müssen somit zwingend die nationalen Rechtsvorschriften, die die Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Umwelt umsetzen, sowie die unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Umweltrechts der Union geltend machen können** (vgl. entsprechend, in Bezug auf Art. 10a der Richtlinie 85/337, Urteil vom 15. Oktober 2015, Kommission/Deutschland, C-137/14, EU:C:2015:683, Rn. 92).

60 **Zu den Rechten, die eine solche Nichtregierungsorganisation im Rahmen einer Klage nach Art. 9 Abs. 2 des Übereinkommens von Århus geltend machen können muss, gehören die aus Art. 6 der Richtlinie 92/43 hervorgegangenen nationalen**

Rechtsvorschriften (vgl. entsprechend, in Bezug auf Art. 10a der Richtlinie 85/337, Urteil vom 12. Mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, Rn. 49 und 58).

[...]

62 Außerdem ist festzustellen, dass Art. 9 Abs. 4 des Übereinkommens von Århus verlangt, dass die in Art. 9 Abs. 2 des Übereinkommens genannten **Verfahren „angemessenen und effektiven“ Rechtsschutz** sicherstellen.

[...]

65 Mangels einer einschlägigen Regelung der Union ist es dessen ungeachtet Sache der innerstaatlichen Rechtsordnung der einzelnen Mitgliedstaaten, die Verfahrensmodalitäten für Klagen zu regeln, die den Schutz der dem Einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, wobei die Mitgliedstaaten für den wirksamen Schutz dieser Rechte in jedem Einzelfall verantwortlich sind und insbesondere die Beachtung des in Art. 47 der Charta verankerten Rechts auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht gewährleisten müssen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. März 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 47, und vom 15. September 2016, Star Storage u. a., C-439/14 und C-488/14, EU:C:2016:688, Rn. 46).

[...]

67 Im Ausgangsverfahren ist zwar unstreitig, dass LZ in einem gewissen Umfang in ihrer Stellung **als „Betroffene“ an dem Genehmigungsverfahren hat teilnehmen können**, was es ihr u. a. erlaubte, unter Berücksichtigung von Feststellungen einer Umweltbehörde Argumente geltend zu machen, die belegen sollten, dass das im Ausgangsverfahren in Rede stehende Projekt ein Schutzgebiet beeinträchtigen konnte, **jedoch kommt diese Stellung nicht der Stellung einer „Verfahrensbeteiligten“ gleich.**

[...]

71 Darüber hinaus ist festzustellen, dass die LZ im Ausgangsverfahren **zuerkannte Stellung einer „Betroffenen“ nicht ausreicht, um im Rahmen einer Klage ihre Argumente zur Anfechtung der Rechtmäßigkeit der Genehmigungsentscheidung geltend zu machen**, da es für die Erhebung einer solchen Klage erforderlich ist, die Stellung eines „Verfahrensbeteiligten“ zu besitzen.“

Für den EuGH sind die Bestimmungen dieses Artikels 6 der Aarhus Konvention als Bestandteil des Unionsrechts anwendbar.¹¹ Dementsprechend ist das in diesem Artikel vorgesehene Verfahren einzuhalten, inklusive der Bekanntmachung, der zu veröffentlichenden Informationen und der Hörung der Öffentlichkeit.

¹¹ EuGH 8.11.2016, C-243/15, Rn 46.

2.2. EUGH FALL „PROTECT“ C-664/15

In der Rechtsfrage der Parteistellung von anerkannten Umweltorganisationen durch die unionsrechtliche Anwendung der Aarhus Konvention im Zuge der Wasserrahmen-RL¹² entschied am 20.12.2017 der Europäische Gerichtshof über die Vorlagefrage des österreichischen Verwaltungsgerichtshofes im Fall C-664/15.¹³ Der EuGH stellt dabei ausdrücklich fest:¹⁴

„39. Eine Umweltorganisation wie Protect, die unter den Begriff „betroffene Öffentlichkeit“ im Sinne von Art. 2 Abs. 5 des Übereinkommens von Aarhus fällt, muss in einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht gemäß Art. 9 Abs. 2 des Übereinkommens die nationalen Rechtsvorschriften, die die Rechtsvorschriften der Union im Bereich der Umwelt umsetzen, u. a. die aus Art. 6 der Richtlinie 92/43 [Naturschutz gem. FFH-Richtlinie, Anm.] hervorgegangenen nationalen Rechtsvorschriften, sowie die unmittelbar anwendbaren Vorschriften des Umweltsrechts der Union geltend machen können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. November 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838 Rn. 59 und 60).

[...]

80. Das vorliegende Gericht wird daher die einschlägigen Verfahrensvorschriften, insbesondere die allgemeine Vorschrift des § 8 AVG, soweit möglich, so auszulegen haben, dass sie mit Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2000/60 vereinbar sind, so dass eine Umweltorganisation wie Protect die Möglichkeit hat, sich an einem Bewilligungsverfahren wie dem des Ausgangsverfahrens, das der Umsetzung der Richtlinie dient, als Partei zu beteiligen (vgl. entsprechend Urteil vom 8. März 2011, Lesoochránárske zoskupenie, C-240/09, EU:C:2011:125, Rn. 52).

81. Somit ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus in Verbindung mit Art. 47 der Charta sowie Art. 14 Abs. 1 der Richtlinie 2000/60 dahin auszulegen sind, dass nationales Verfahrensrecht, das in einem Fall wie dem des Ausgangsverfahrens Umweltorganisationen nicht das Recht zuerkennt, sich an einem Bewilligungsverfahren zur Umsetzung der Richtlinie 2000/60 als Partei zu beteiligen, und das Recht, Entscheidungen, die im Rahmen des Bewilligungsverfahrens ergehen, anzufechten, nur Personen, die im Verwaltungsverfahren die Stellung als Partei hatten, zuerkennt, nicht mit diesen Bestimmungen vereinbar ist.“

Der EuGH spricht im Urteil zu C-664/15 eindeutig aus, dass anerkannten Umweltorganisationen **Rechtsschutz gegen Entscheidungen im unionsrechtlich determinierten Umweltrecht zu gewähren ist** und dass dieser derzeit in Österreich unmittelbar an die Parteistellung geknüpft ist. Daher ist den Umweltorganisationen Parteistellung einzuräumen und sie sind in Fällen die den genannten als *übergangene Parteien* zu behandeln.

Der Europäische Gerichtshof hat in seinen Urteilen C-243/15 und C-664/15 umfassend dargelegt, wie durch Auslegung der Europäischen Umweltrichtlinien im Lichte von Artikel 9 Absatz 2 und

¹² Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

¹³

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=198046&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=348008> (21.12.2017).

¹⁴ Hervorhebungen nicht im Original.

Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus Konvention das Rechtsschutzregime ausgestaltet sein muss. Während in Fällen mit potentiell erheblichen Umweltauswirkungen iSd Artikel 6 Abs 1 lit b der Konvention nach Artikel 9 Abs 2 volle effektive Beteiligung durch Parteistellung nötig ist, könnte in Fällen ohne erwartete erhebliche Auswirkungen gemäß Artikel 9 Absatz 3 reiner Rechtsschutz eingeräumt werden. Wie der EuGH jedoch selbst ausführt, ist in Österreich der Zugang zu Rechtsschutz an die Parteistellung im Erstverfahren gebunden.¹⁵ Solange also keine gesetzliche Umsetzung erfolgt, ist sowohl bei Bezug auf Artikel 9 Absatz 2 als auch Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus Konvention von der Parteistellung auszugehen. Eine solche gesetzliche Umsetzung findet sich in Österreich derzeit ausschließlich im UVP-G, dem WRG, dem IG-L, dem AWG, der GewO, sowie im NÖ NSchG.

2.3. UNIONSRECHTLICHE GRUNDSÄTZE DES RECHTSSCHUTZES

Aus dem Grundsatz der Äquivalenz ergibt sich darüber hinaus, dass der Rechtsschutz aus unionsrechtlichen Vorgaben nicht schlechter ausgestaltet sein darf, als jener aus nationalem Recht. In Österreich ist der Rechtsschutz mit Beteiligung über die Parteistellung gelöst. Reine Nachprüfungsrechte, wie bei UVP-Feststellungsbescheiden¹⁶ bieten zwar Rechtsschutz, nicht jedoch Beteiligung im Sinne des EuGH Urteils und wären daher nicht ausreichend. Eine bloße Beteiligtenstellung ist mangels Rechtsschutz und auch mangels Antragsrechten¹⁷ wohl nicht „effektiv“ und daher auch nicht ausreichend. Somit ist in Naturschutzverfahren mit unionsrechtlichem Bezug jedenfalls Parteistellung einzuräumen, die bloße Gewährung von Akteneinsicht durch die Erstbehörde ist jedenfalls nicht ausreichend.

In Österreich sind Personen in Verfahren entweder Partei oder Beteiligte, bzw. haben reine Informationsrechte. Andere Rechtsstellungen wie das bloße Nachprüfungsrecht sind Sonderkonstruktionen. Die Parteistellung ist die einzige Rechtsstellung, welche dem Recht auf effiziente Beteiligung und Rechtsschutz entspricht. Ein Abweichen von den vorgegeben Typen der Beteiligung ist nur dann unions- und verfassungsrechtlich zulässig, wenn es sachlich begründet ist und ein Interesse an der abweichenden Regelung besteht. Die Einschränkung bzw. Nicht-Gewährung der Parteistellung wäre jedoch unbegründet.

Weiters besteht Parteistellung in Österreich nicht ausschließlich für (juristische/natürliche) Personen, die eigene materielle subjektive Rechte geltend machen, sondern vielmehr auch etwa für Einrichtungen, die öffentliche Interessen mediatisiert einbringen. Das Arbeitsinspektorat für ArbeitnehmerInnen-Schutz, die Landesumweltanwaltschaft für Naturschutz, die Bürgerinitiative in UVP Verfahren für Umweltschutz, das Wasserwirtschaftliche Planungsorgan, aber auch die PatientInnenanwaltschaft bis hin zur Sozialpartnerschaft. All diesen Formalparteien ist gemein, dass sie mediatisiert Rechte als subjektive Rechte im Verfahren wahrnehmen, ohne dass es sich dabei um subjektive Rechte im eigentlichen Sinn handelt.¹⁸ Wie auch im UVP-Verfahren würden anerkannte Umweltorganisationen daher nicht eigene Interessen wahrnehmen, sondern im Interesse der Umwelt agieren, wie auch in Art 2 Abs 5 der Aarhus Konvention festgehalten.

2.4. UMSETZUNGS-LEITFADEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Am 28.4.2017 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Umsetzungsleitfaden zum Thema

¹⁵ EuGH 20.12.2017, C-664/15 Rz 50 ff.

¹⁶ § 3 Abs 7a UVP-G.

¹⁷ Kahl/Weber, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011³, 484.

¹⁸ Vgl. Kahl/Weber, Verwaltungsrecht, 2011³, 487.

Zugang zu Gerichten („Access to Justice“), der „dritten Säule“ der Aarhus Konvention.¹⁹ Der Leitfaden fasst einerseits die wesentlichen Urteile des EuGH zum Thema zusammen und gibt darüber hinaus die offizielle Auslegung der unionsrechtlichen Verpflichtungen, welche sich aus der Aarhus Konvention ergeben wieder. Der Umsetzungsleitfaden ersetzt vorerst eine Richtlinie und stellt die Rechtsansicht der Kommission als *Hüterin der Verträge* dar. Gegen Österreich ist gerade zum Thema der Nicht-Umsetzung der Aarhus Konvention ein Vertragsverletzungsverfahren anhängig.²⁰ Die Kommission schreibt darin u.a. wie folgt:²¹

*“59. A few EU environmental directives contain access to justice provisions expressly requiring Member States to provide legal standing. **However, express provisions on access to justice, including standing, are absent in most EU secondary environmental legislation. Nevertheless, despite the absence of express legislative provisions, the requirements concerning legal standing have to be interpreted in the light of the principles established in the case-law of the CJEU.**”*

*“69. In LZ II²² the CJEU ruled that the public participation requirements of Article 6(1)(b) of the Aarhus Convention also apply in the context of Article 6(3) of the Habitats Directive 92/43/EEC, in situations **where a public authority is obliged by national law to determine whether or not to carry out an appropriate assessment on a project that may have a significant effect on the integrity of a protected Natura 2000 site.** Further, it ruled that, because the requirements of Article 6(1)(b) of the Convention apply to such situations, those of Article 9 (2) apply to these situations as well.*

*70. With this judgment, the CJEU clarified that the requirements of Article 9(2) of the Aarhus Convention in conjunction with Article 47 of the Charter of Fundamental Rights might also **apply to those areas of environmental law which do not contain specific access to justice requirements.** Indeed, while LZ II concerned the Habitats Directive, 92/43/EEC, the rationale behind the CJEU's interpretation lends itself to be applied by analogy to decision-making processes in other sectors of EU environmental law such as water and waste.”*

2.5. ENTSCHEIDUNG DES ÖSTERREICHISCHEN VERWALTUNGSGERICHTSHOFES

Am 19.2.2018 entschied der Verwaltungsgerichtshof²³ über die Berechtigung zur Anfechtung von Luftreinhalteplänen nach der Luftqualitäts-Richtlinie²⁴ durch anerkannte Umweltorganisationen. Der VwGH ging dabei erstmals auf die neue Judikatur des Europäischen Gerichtshofes, vor allem bezüglich des Falles C-664/15 ein und interpretierte die Rechtslage für Österreich. Der VwGH betonte dabei die Wirkung des EuGH Urteils für alle unionsrechtlich determinierten

¹⁹ Communication from the Commission, C(2017) 2616 final, 28.4.2017, http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/notice_accesstojustice.pdf.

²⁰ Mahnschreiben vom 11.07.2014, C(2014)4883 final.

²¹ Hervorhebungen nicht im Original.

²² EuGH C-243/15.

²³ VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074-6.

²⁴ Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa.

Umweltrechtsbereiche und die Notwendigkeit, neben Entscheidungen und Handlungen von Behörden auch Unterlassungen anfechten zu können. Der VwGH führt dazu aus:²⁵

„59. Nach der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes (vgl. etwa VwGH 30.6.2016, Ro 2014/07/0028) und des EuGH (vgl. etwa EuGH 8.3.2011, Lesoochránárske zoskupenie VLK („Slowakischer Braunbär“), C 240/09, Rn. 45, sowie EuGH 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C 664/15, Rn. 45) kommt der Bestimmung des Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention keine unmittelbare Wirkung zu und hängen die Durchführung und die Wirkungen dieser Vorschrift von der Erlassung eines weiteren Rechtsaktes ab. Der EuGH betont allerdings, dass Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention in Verbindung mit Art. 47 der Grundrechte Charta der Europäischen Union die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, einen wirksamen gerichtlichen Schutz der durch das Recht der Union garantierten Rechte, insbesondere der Vorschriften des Umweltrechts, zu gewährleisten (vgl. EuGH in der Rs Protect, Rn. 45, mwN).

60. Ferner hat der EuGH (vgl. das Urteil in der Rs VLK, Rn. 49 bis 51) klargestellt, dass ohne den effektiven Schutz des Umweltrechts der Union in Frage zu stellen Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention nicht so ausgelegt werden könne, dass die Ausübung der durch das Unionsrecht gewährleisteten Rechte praktisch unmöglich gemacht oder übermäßig erschwert würde. **Das nationale Recht sei im Hinblick auf die Gewährung eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes in den vom Umweltrecht der Union erfassten Bereichen so auszulegen, dass es so weit wie möglich im Einklang mit den in Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention festgelegten Zielen stehe.** Der EuGH hielt im genannten Urteil fest, dass das vorlegende Gericht das Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen, die für die Einleitung eines verwaltungsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahrens vorliegen müssten, so weit wie möglich im Einklang sowohl mit den Zielen von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention als auch mit dem Ziel eines effektiven gerichtlichen Rechtsschutzes für die durch das Unionsrecht verliehenen Rechte auszulegen habe, um es einer Umweltschutzorganisation (wie im genannten Fall dem Zoskupenie) zu ermöglichen, eine Entscheidung, die am Ende eines Verwaltungsverfahrens ergangen sei, das möglicherweise im Widerspruch zum Umweltrecht der Union stehe, vor einem Gericht anzufechten.

[...]

63. In dem bereits zitierten (zu der Richtlinie 2000/60 bzw. einem Bewilligungsverfahren ergangenen) Urteil Protect (vgl. Rn. 46 des Urteils) hielt der EuGH fest, dass **das in Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention vorgesehene Recht, einen Rechtsbehelf einzulegen, keine praktische Wirksamkeit hätte, ja ausgehöhlt würde, „wenn zugelassen würde, dass durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien bestimmte Kategorien der ‚Mitglieder der Öffentlichkeit‘, erst recht der ‚betroffenen Öffentlichkeit‘ wie Umweltorganisationen, die die Voraussetzungen von Art. 2 Abs. 5 des Übereinkommens von Aarhus erfüllen, der Zugang zu den Gerichten gänzlich verwehrt würde.“**

64. Schließlich hob der EuGH (Rs Protect, Rn. 47 und 48) hervor: „47. Umweltorganisationen darf durch im innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien insbesondere nicht die Möglichkeit genommen werden, die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, zumal solche Rechtsvorschriften in den meisten Fällen auf das allgemeine Interesse und nicht auf

²⁵ Hervorhebungen nicht im Original.

den alleinigen Schutz der Rechtsgüter Einzelner gerichtet sind und Aufgabe besagter Umweltorganisationen der Schutz des Allgemeininteresses ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. Mai 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen, C 115/09, EU:C:2011:289, Rn. 46).

48 Der Ausdruck ‚etwaige in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegte Kriterien‘ in Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus bedeutet zwar, dass die Mitgliedstaaten bei der Durchführung dieser Bestimmung einen Gestaltungsspielraum behalten. Kriterien, die derart streng sind, dass es für Umweltorganisationen praktisch unmöglich ist, Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 des Übereinkommens von Aarhus anzufechten, sind aber nicht zulässig.“

65. Konkrete Vorschriften des innerstaatlichen Rechts, die den vom EuGH beschriebenen Gestaltungsspielraum des nationalen Gesetzgebers im Zusammenhang mit Art. 9 Abs. 3 Aarhus Konvention ausübten, bestehen hinsichtlich der hier einschlägigen Normen des Luftqualitätsrechts nicht. Vor dem Hintergrund des dargelegten zwingenden Charakters der RL 2008/50/EG und der vom EuGH hervorgehobenen Unzulässigkeit, derart strenge Kriterien festzulegen, dass es für Umweltorganisationen praktisch unmöglich ist, Handlungen und Unterlassungen im Sinne von Art. 9 Abs. 3 der Aarhus Konvention anzufechten, um die Beachtung der aus dem Unionsumweltrecht hervorgegangenen Rechtsvorschriften überprüfen zu lassen, folgt daher aus der zitierten Judikatur für den gegenständlichen Fall, in dem die geltend gemachte Überschreitung von Grenzwerten unstrittig ist, dass Umweltorganisationen, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, grundsätzlich legitimiert sind, einen Antrag wie den verfahrenseinleitenden Antrag vom 8. April 2014 zu stellen. Diese Überlegung gilt gerade für die RL 2008/50/EG, die der Eindämmung und Reduzierung der Luftverschmutzung und damit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit dient (vgl. dazu auch VwGH 28.5.2015, Ro 2014/07/0096, Pkt. 4.2.).

66. Eine derartige Legitimation zur Stellung eines Antrages wie den hier verfahrensgegenständlichen wird man jedoch nur für jene gemäß § 19 Abs. 7 UVP G 2000 anerkannten Umweltorganisationen annehmen können, die sich für den Umweltschutz einsetzen und deren Tätigkeit sich inhaltlich und räumlich auf den „Schutz des Allgemeininteresses“ im Sinne der zitierten Judikatur des EuGH hier: auf die Reduzierung der Luftverschmutzung und damit den Schutz der öffentlichen Gesundheit, konkret im Zusammenhang mit der Einhaltung der für NO₂ festgelegten Immissionsgrenzwerte im Bundesland Salzburg bezieht. Dass die Revisionswerberin, deren räumlicher Tätigkeitsbereich mit dem gemäß § 19 Abs. 7 UVP G 2000 erlassenen Anerkennungsbescheid des Bundesministers für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom 2. Mai 2005 für ganz Österreich festgelegt wurde, diese Voraussetzungen inhaltlich nicht erfüllte, ist im durchgeführten Verfahren nicht hervorgekommen. Die Antragslegitimation der Revisionswerberin ist somit im gegenständlichen Fall zu bejahen.

67. Wie der Verwaltungsgerichtshof bereits festgehalten hat, bildet auch der Umstand, dass Maßnahmen auf der Grundlage von Luftqualitätsplänen nach der österreichischen Rechtsordnung in Form einer Verordnung ergehen und grundsätzlich weder ein Antragsrecht noch ein einheitliches Verfahrensrecht hinsichtlich einer Verordnungserlassung besteht, keine Rechtfertigung für die Versagung des unionsrechtlich gebotenen Anspruchs. **Vielmehr sind die österreichischen Behörden und Gerichte gefordert, für effektiven gerichtlichen Rechtsschutz zu sorgen** (vgl. VwGH 28.5.2015, Ro 2014/07/0096, Pkt. 7.3.).“

2.6. BEDEUTUNG DER RECHTSPRECHUNG FÜR DIE ÖSTERREICHISCHE RECHTSLAGE

Angesichts der Rechtsprechung sowohl des EuGH, als auch dem folgend, des VwGH, ergibt sich klar die Pflicht zur Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit, sowie die Einräumung des Rechtsschutzes. Der EuGH folgt hierbei dem Aufbau der Aarhus Konvention und unterscheidet zwischen „potentiell erheblichen“ Umweltauswirkungen und sonstigen Umweltauswirkungen. Während erstere unter Artikel 6 Abs 1 der Aarhus Konvention fallen und dementsprechend der Rechtsschutz des Artikel 9 Absatz 2 greift, sind sonstige Umweltauswirkungen lediglich unter Artikel 9 Absatz 3 zu subsummieren. Hier ist eine *effektive Beteiligung* nicht notwendig, es genügt der Zugang zu Gerichten, mit anderen Worten die Rechtsmittellegitimation.²⁶

Eingeschränkt wird diese Unterscheidung sowohl vom EuGH als auch vom VwGH angesichts des österreichischen Verfahrensrechts. Dieses kennt nur Parteien, Beteiligte und Nicht-Parteien. Rechtsschutz wird ausschließlich Parteien gewährt. Ist also im Verfahrensrecht keine Parteistellung vorgesehen, steht auch kein Rechtsschutz zu. Da nun aber anerkannten Umweltorganisation aufgrund der europarechtlichen Vorgaben Rechtsschutz einzuräumen ist und dieser nach dem europäischen Äquivalenzgrundsatz nicht schlechter ausgestaltet sein darf als der nationale Rechtsschutz, kommt Rechtsmittelberechtigten prinzipiell auch Parteistellung im Erstverfahren zu. Eine Abweichung davon, wie sie etwa derzeit im Wasserrechtsgesetz (WRG) vorgesehen ist, muss explizit legislativ festgehalten werden.

²⁶ Vgl dazu auch die Ergänzungsstudie zur Umsetzung der Aarhus Konvention in Österreich, die im Rahmen des KommRecht Projektes des BMNT verfasst wurde: <https://www.umweltdachverband.at/assets/Umweltdachverband/Publikationen/Eigene-Publikationen/Aarhus-Ergaenzungsstudie-2018.pdf> (09.04.2019).

3. BEDEUTUNG FÜR DAS PFLANZENSCHUTZMITTELRECHT

Das Pflanzenschutzmittelrecht ist stark europarechtlich determiniert. Verfahren zur Zulassung von Pflanzenschutzmitteln nach Art 53 VO (EG) 1107/2009²⁷ richten sich nach dieser. Als Verordnung kann und muss sie nicht in österreichisches nationales Recht umgesetzt werden. Das Verfahren und die Zuständigkeit werden jedoch durch das Pflanzenschutzmittelgesetz²⁸ festgehalten, bzw. konkretisiert. Es handelt sich damit um ein unionsrechtlich determiniertes Verfahren, welches von österreichischen Behörden durchgeführt wird.

Es handelt sich bei Verfahren nach dem Pflanzenschutzmittelgesetz um Verwaltungsverfahren. Als solches ist das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (AVG) die Grundlage für nicht davon abweichend geregelte Tatbestände. Der § 8 AVG über die Parteistellung in Verwaltungsverfahren ist somit anwendbar. Eine davon abweichende Regelung ist dem AVG nicht zu entnehmen.

Das Pflanzenschutzmittelrecht regelt die Zulassung von Stoffen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt und ihre Bestandteile, wie die Flora und Fauna, sowie Boden und Wasser haben können. In der vom BMNT (damals noch Lebensministerium) beauftragten Studie über den Umfang der Aarhus Konvention aus dem Jahr 2009 werden die für die Aarhus Konvention und den Rechtsschutz nach deren Art 9 einschlägigen Rechtsbereiche aufgezählt. Diese Aufzählung verweist ausdrücklich auf das österreichische Pflanzenschutzmittelgesetz.²⁹

²⁷ Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates.

²⁸ Bundesgesetz über den Verkehr mit Pflanzenschutzmitteln und über Grundsätze für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (Pflanzenschutzmittelgesetz 2011).

²⁹ Schulev-Steindl/Goby, Rechtliche Optionen zur Verbesserung des Zugangs zu Gerichten (access to justice) im österreichischen Umweltrecht gemäß der Aarhus Konvention (Artikel 9 Absatz 3), 2009, 105; <https://www.bmnt.gv.at/dam/jcr:d66a5b47-05d6-48a6-a3fd-3b4b6ce53344/Endb-AarhusKV-BOKU%20Studie.pdf> (09.04.2019).

4. EXKURS: GESUNDHEITSSCHUTZ ALS SCHUTZGUT FÜR ANERKANNTE UMWELTORGANISATIONEN

Der VwGH hat im Fall „ÖKOBÜRO Salzburg Luft“³⁰ auf die Judikatur des EuGH verwiesen und selbst ausdrücklich festgehalten, dass auch der menschliche Gesundheitsschutz im Zusammenhang als relevantes Schutzgut infrage kommt:

„(55) Wie der Gerichtshof wiederholt ausgeführt hat, wäre es schließlich mit dem zwingenden Charakter, den Art. 288 AEUV der Richtlinie 2008/50 verleiht, unvereinbar, es grundsätzlich auszuschließen, dass eine mit ihr auferlegte Verpflichtung von den betroffenen Personen geltend gemacht werden kann. Diese Überlegung gilt ganz besonders für eine Richtlinie, die eine Eindämmung und Reduzierung der Luftverschmutzung und damit den Schutz der öffentlichen Gesundheit bezweckt (vgl. in diesem Sinne Urteil Janecek, EU:C:2008:447, Rn. 37).

(56) Daraus folgt, dass natürliche oder juristische Personen, die unmittelbar von der Überschreitung der Grenzwerte nach dem 1. Januar 2010 betroffen sind, bei den nationalen Behörden - gegebenenfalls unter Anrufung der zuständigen Gerichte - erwirken können müssen, dass ein Luftqualitätsplan im Einklang mit Art. 23 Abs. 1 Unterabs. 2 der Richtlinie 2008/50 erstellt wird, wenn ein Mitgliedstaat die Einhaltung der sich aus Art. 13 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Richtlinie ergebenden Anforderungen nicht gewährleistet hat, ohne die Verlängerung der Frist gemäß den in Art. 22 vorgesehenen Bedingungen zu beantragen (vgl. entsprechend Urteil Janecek, EU:C:2008:447, Rn. 39).“

³⁰ VwGH 19.02.2018, Ra 2015/07/0074-6.

5.FAZIT

Demnach ist das österreichische Verfahrensrecht, insbesondere der § 8 AVG in Verbindung mit Art 47 der Europäischen Grundrechtecharta und Art 6 Abs 1 lit b, sowie Art 9 Abs 2, 3 der Aarhus Konvention so auszulegen, dass anerkannten Umweltorganisationen in Verfahren nach dem Pflanzenschutzmittelgesetz Parteistellung und Rechtsschutz einzuräumen ist. In Ermangelung einer Umsetzung im Pflanzenschutzmittelgesetz ist dabei eine Unterscheidung von Verfahren mit und ohne potentiell erhebliche Umweltauswirkungen unerheblich für die Einräumung der Parteistellung und Rechtsmittelbefugnis.

Darüber hinaus ist eine Parteistellung oder davon losgelöste Beschwerdeberechtigung von anerkannten Umweltorganisationen zwar nicht explizit in der VO 1107/2009 der EU geregelt, diese ist jedoch in Übereinstimmung mit Art 47 der Grundrechtecharta, sowie Art 9 der Aarhus Konvention so auszulegen, dass der betroffenen Öffentlichkeit Rechtsschutz einzuräumen ist.