

Änderung der Aarhus-Verordnung

Die Aarhus-Verordnung setzt die Aarhus-Konvention als völkerrechtlicher Vertrag für die Organe und Einrichtungen der EU um. Durch eine aktuelle Änderung der Aarhus-Verordnung werden die Rechte der Öffentlichkeit zur Überprüfung umweltbezogener Verwaltungsakte und Verwaltungsunterlassungen gestärkt, indem künftig neben den Umweltorganisationen auch anderen Mitgliedern der Öffentlichkeit ein Überprüfungsrecht zusteht. Mit dieser Entwicklung wird auch der Druck auf die Mitgliedsstaaten steigen, bei der Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention „compliant“ zu agieren.

<https://doi.org/10.33196/nr202201010301>

Deskriptoren: Nachhaltigkeitsrecht; Aarhus-Konvention; Umwelt; Umweltinformation; Öffentlichkeitsbeteiligung; Zugang zu Gericht; Umsetzung; Überprüfungsrecht; Umweltorganisation; Mitglieder der Öffentlichkeit.

Von Thomas Neger¹

Entwicklung

Die Aarhus-Konvention besteht im Wesentlichen aus drei Säulen:

- (i) Zugang zu Umweltinformationen
- (ii) Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren in Umweltangelegenheiten
- (iii) Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten

Das Übereinkommen wurde durch den Rat im Jahr 2005 ratifiziert und damit Teil des Unionsrechtsbestandes.² Für die EU ergeben sich aus der Aarhus-Konvention in zweierlei Hinsicht Umsetzungsverpflichtungen:³

- (i) Anpassung des durch die Mitgliedsstaaten zu vollziehenden Sekundärrechts: Diesbezüglich erfolgt die Umsetzung der drei Säulen jeweils in verschiedenen Rechtsakten;

- (ii) Umsetzung für die Organe und Einrichtungen der EU: In dieser Hinsicht werden alle drei Säulen in einem einzigen Rechtsinstrument umgesetzt, nämlich der Aarhus-Verordnung (Aarhus-VO).⁴

Die Aarhus-Verordnung

Neben den Mitgliedstaaten sind auch die Institutionen der EU verpflichtet, die Vorgaben der Aarhus-Konvention zu beachten, weshalb es – in Form der Aarhus-VO – im Bereich der Gemeinschaftseinrichtungen und -organe diverser Anpassungen bedurfte.

Die Aarhus-VO normiert in Titel I allgemeine Bestimmungen. Dabei wird zunächst in Art 1 das Ziel dieser Verordnung, nämlich die Umsetzung der drei Säulen der Aarhus-Konvention im Hinblick auf die Organe und Einrichtungen der EU festgelegt; sodann werden in Art 2 gewisse Begriffsbestimmungen legaldefiniert. An dieser Stelle soll die Definition von „Öffentlichkeit“ in Art 2 Abs 1 lit b Aarhus-VO hervorgehoben werden, welche wie folgt lautet:

„eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen;“

1 Für zahlreiche Anregungen und Hinweise zu diesem Beitrag danke ich meinem Mitarbeiter, Herrn Mag. Pascal Dreier.

2 Siehe Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. 2. 2005 über den Abschluss des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten im Namen der Europäischen Gemeinschaft, ABI L 2005/124, 1.

3 Siehe dazu auch *Neger*, 10 Jahre Aarhus-Konvention. Defizite bei der Umsetzung in das österreichische Recht, RdU 2009, 112.

4 VO (EG) 1367/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. 9. 2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft, ABI L 2006/264, 13.

In ihrem Titel II regelt die Aarhus-VO den Zugang zur Umweltinformationen. Dabei wird im Hinblick auf die passive Informationspflicht (Antragstellung durch eine natürliche oder juristische Person, die Zugang zu Umweltinformationen begehrt) auf die Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane⁵ verwiesen. Hinsichtlich der aktiven Informationspflicht von EU-Institutionen trifft die Aarhus-VO eigene Regelungen. Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen und Programmen, welche durch Gemeinschaftsorgane vorbereitet, geändert oder geprüft werden, finden sich in Titel III der Aarhus-VO. Die dritte Säule der Aarhus-Konvention wird einerseits wiederum durch den Verweis auf die Verordnung über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane (Art 3 Aarhus-VO) umgesetzt. Dies im Hinblick auf den Rechtsschutz bei Ablehnung eines Umweltinformationsbegehrens. Andererseits wird durch Titel IV der Aarhus-VO Artikel 9 Abs 3 Aarhus-Konvention umgesetzt. Demnach können Umweltorganisationen bei Erfüllung gewisser durch die Aarhus-VO festgelegter Kriterien⁶ einen Antrag auf interne Überprüfung bei dem Organ, dessen Handlung oder Unterlassung beanstandet wird, stellen. Jede Umweltorganisation, die einen solchen Antrag auf interne Überprüfung gestellt hat, ist im Falle dessen Abweisung bzw Nichtbehandlung berechtigt, Nichtigkeitsklage bzw Untätigkeitsklage beim EuGH einzubringen.⁷

Die Aarhus-Änderungsverordnung

Im Jahr 2008 warf eine Umweltorganisation der EU vor, die Aarhus-Konvention im Hinblick auf den Gerichtszugang in Umweltangelegenheiten nicht einzuhalten. Aus Anlass dieser Beschwerde stellte der Ausschuss zur Überwachung der Einhaltung des Übereinkommens von Aarhus fest, dass die EU gegen Art 9 Abs 3 und 4 der Aarhus-Konvention verstoßen hat. Dabei wurde der EU im Wesentlichen vorgeworfen, dass es für die betroffene Öffentlichkeit (im Gegensatz zu Umweltorganisationen)

keinen ausreichenden Zugang zu Gericht in Umweltangelegenheiten gibt, da weder die Aarhus-Verordnung noch die Rechtsprechung des EuGH Art 9 Abs 3 und 4 der Aarhus-Konvention umsetzen bzw damit in Übereinstimmung stehen.⁸

Mit der Verordnung (EU) 2021/1767 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2021 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten auf Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft soll nunmehr sichergestellt werden, dass die EU die Aarhus-Konvention uneingeschränkt einhält. Die genannte Aarhus-Änderungsverordnung wurde am 8. Oktober 2021 im Amtsblatt der Europäischen Union (ABI L 2021/356, 1) kundgemacht. Gemäß Art 2 ist die Aarhus-Änderungsverordnung im Wesentlichen am 20. Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft getreten und aktuell daher bereits anwendbar. Die Bestimmungen betreffend Überprüfungsanträge durch „andere Mitglieder der Öffentlichkeit“ (dazu sogleich unten) gelten jedoch erst ab dem 29. April 2023. In Art 1 Abs 1 Aarhus-Änderungsverordnung erfolgt zunächst eine Anpassung (Erweiterung) der Begriffsdefinitionen „Verwaltungsakt“ und „Verwaltungsunterlassung“. Ein Verwaltungsakt ist demnach jeder von einem Unionsorgan oder einer Unionseinrichtung angenommene Rechtsakt mit rechtlicher Außenwirkung, der möglicherweise gegen Umweltrecht verstößt.⁹ Durch Art 1 Abs 2 Aarhus-Änderungsverordnung werden weiters die bisherigen Fristen im Zusammenhang mit internen Überprüfungsverfahren etwas verlängert.

Die wesentlichste Änderung erfolgt in Art 1 Abs 3 der Aarhus-Änderungsverordnung. Dort wird nämlich das Überprüfungsrecht im Hinblick auf umweltrelevante, von einem Organ oder einer Einrichtung der EU¹⁰ erlassene Verwaltungsakte bzw von diesen zu vertretende Verwaltungsunterlassungen über Umweltorganisationen hinaus

5 Verordnung (EG) 2001/1049 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. 5. 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABI L 2001/145, 43.

6 Vgl Art 11 Aarhus-VO und den dazu ergangenen Kommissionsbeschluss (Beschluss der Kommission vom 13. 12. 2007 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung [EG] 2006/1367 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Übereinkommen von Aarhus hinsichtlich der Anträge auf interne Überprüfung von Verwaltungsakten [2008/15/EG], ABI L 2008/13, 24).

7 Vgl zu den bisherigen Regelungen der Aarhus-Verordnung beispielsweise auch *Neiger*, die Aarhus-Konvention. Probleme bei der Umsetzung ins österreichische Recht (2010) 57 ff und 91 f.

8 Siehe das Verfahren ACCC/C/2008/32 des Aarhus Convention Compliance Committees.

9 Zuvor handelte es sich nach Art 2 Abs 1 lit g VO (EG) 1367/2006 pauschal um „jede Maßnahme des Umweltrechts zur Regelung eines Einzelfalls, die von einem Organ oder einer Einrichtung der Gemeinschaft getroffen wird, rechtsverbindlich ist und Außenwirkung hat“.

10 Die Bestimmung betreffend die Begriffsdefinition der „Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft“ nach Art 2 Abs 1 lit c VO (EG) 1367/2006 blieb unverändert. Demnach sind als „Organe oder Einrichtungen der Union“ im Sinne des Art 1 Abs 1 Aarhus-Änderungsverordnung „alle öffentlichen Organe, Einrichtungen, Stellen oder Agenturen, die durch den Vertrag oder auf dessen Grundlage geschaffen wurden, zu verstehen, es sei denn, sie handeln in ihrer Eigenschaft als Gericht oder als Gesetzgeber“.

ausgeweitet. Demnach können hinkünftig auch andere Mitglieder der Öffentlichkeit unter bestimmten Voraussetzungen eine interne Überprüfung von Verwaltungsakten bzw. Verwaltungsunterlassungen beantragen. Diese Voraussetzungen stellen sich wie folgt dar:

- (i) Die Mitglieder der Öffentlichkeit müssen entweder nachweisen, dass ihre Rechte aufgrund des behaupteten Verstoßes gegen das Umweltrecht beeinträchtigt wurden und das sie von einer solchen Beeinträchtigung im Vergleich zur Öffentlichkeit unmittelbar betroffen sind, oder
- (ii) sie müssen nachweisen, dass ein ausreichendes öffentliches Interesse besteht und dass der Antrag von mindestens 4.000 Mitgliedern der Öffentlichkeit unterstützt wird, die in mindestens fünf Mitgliedstaaten wohnhaft bzw. niedergelassen sind, wobei mindestens 250 Mitglieder der Öffentlichkeit aus jedem dieser Mitgliedstaaten stammen müssen.

In beiden Fällen müssen die Mitglieder der Öffentlichkeit entweder durch eine Umweltorganisation, die die durch Art 11 Abs 1 Aarhus-VO festgelegten Kriterien erfüllt, oder durch einen Anwalt, der befugt ist, vor einem Gericht eines Mitgliedstaats aufzutreten, vertreten sein.

Durch Art 1 Abs 4 der Aarhus-Änderungsverordnung werden schließlich insbesondere noch Verpflichtungen für die Organe und Einrichtungen der EU statuiert, alle Anträge auf interne Überprüfung sowie alle abschließenden Entscheidungen über diese Anträge zu veröffentlichen.

Kommentar und Ausblick

Wesentliche Intention der Aarhus-Änderungsverordnung ist die Ausweitung des (internen) Überprüfungsrechtes im Hinblick auf umweltbezogene, von Organen oder Einrichtungen der EU erlassene Verwaltungsakte bzw. von diesen zu vertretende Verwaltungsunterlassungen. Dieses Überprüfungsrecht wird hinkünftig neben Umweltorganisationen auch anderen Mitgliedern der Öffentlichkeit zustehen. Nicht übersehen werden darf dabei jedoch, dass es sich lediglich um ein Recht auf interne Überprüfung durch jenes Organ oder jene Einrichtung der EU handelt, das bzw. die den jeweiligen Verwaltungsakt erlassen hat (bzw. hätte erlassen müssen). Eine Befugnis jener Mitglieder der Öffentlichkeit, die den Antrag auf interne Überprüfung gestellt haben, Nichtigkeitsklage beim EuGH einzubringen, ist nicht vorgesehen. Ein solches Klagerecht steht auch weiterhin lediglich Umweltorganisationen zu (siehe Art 12

Abs 1 Aarhus-VO, welcher durch die Aarhus-Änderungsverordnung nicht adaptiert wurde). Lediglich im Falle, dass das jeweilige Organ oder die Einrichtung der Union untätig bleibt (die interne Überprüfung nicht vornimmt) ist nunmehr neben Umweltorganisationen auch für die anderen Mitglieder der Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Untätigkeitsklage beim EuGH vorgesehen (siehe Art 1 Abs 5 Aarhus-Änderungsverordnung, wodurch Art 12 Abs 2 Aarhus-VO adaptiert wurde).

Es ist zu erwarten, dass die Aarhus-Änderungsverordnung auch Auswirkungen auf den Rechtsvollzug in den Mitgliedstaaten haben wird. So ist nämlich die Intention der Aarhus-Änderungsverordnung insbesondere darin gelegen, die Rechte der Öffentlichkeit zur Überprüfung umweltbezogener Verwaltungsakte/Verwaltungsunterlassungen (im Hinblick auf Organe sowie Einrichtungen der EU) zu stärken. Dadurch steigt auch der Druck auf die sonstigen europäischen sowie mitgliedstaatlichen Normsetzungsinstanzen, bei der Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention „compliant“ zu agieren.

Gerade die österreichischen Gesetzgeber haben bei der Umsetzung der Vorgaben der Aarhus-Konvention bislang nicht gerade durch zeitgerechte und gehörige Umsetzungsakte gegläntzt. So musste in zahlreichen Fällen die defizitäre Umsetzung von Bestimmungen der Aarhus-Konvention (oder davon abgeleiteter Rechtsakte¹¹) in Österreich durch die Judikatur (insbesondere des VwGH – teilweise auch im Wege von Vorabentscheidungsverfahren beim EuGH) substituiert werden, indem der (betroffenen) Öffentlichkeit Schritt für Schritt immer wieder entsprechende Mitsprachemöglichkeiten eingeräumt bzw. zugestanden werden. In Verbindung mit der UVP-RL wurde so vom EuGH die Bindung einer Nachbarin an einen UVP-Feststellungsbescheid verneint, wenn ihr diesbezüglich kein Überprüfungsrecht zukam.¹² In einer Entscheidung des VwGH zur Formel 1 in Spielberg schuf dieser unter Nichtanwendung der nationalen Rechtsvorschrift eine „fallbezogene Parteistellung“ für Dritte im verfahrensrechtlichen Einparteienverfahren, um der betroffenen Öffentlichkeit bei erheblichen Umweltauswirkungen im Sinne des Art 9 Abs 2 Aarhus-Konvention eine Mitsprachemöglichkeit einzuräumen.¹³ In der Rs *Protect* sprach der EuGH auf Grundlage der Aarhus-Konvention, einer EU-RL und Art 47 GRC ebenso aus, dass bei Nichteinhalten umweltrechtlicher Vorschriften im Sinne des Art 9 Abs 3 Aarhus-Konvention eine verwehrte Beteiligung und eine verwehrte Beschwerdemöglichkeit mit dem Unions-

11 Siehe beispielsweise die RL 2011/92/EU vom 13. 12. 2011 (UVP-RL), welche in den Erwägungsgründen 18 bis 21 auf die Aarhus-Konvention verweist; ebenso RL 2003/35/EG vom 26. 5. 2003 (Öffentlichkeitsbeteiligungs-RL), Erwägungsgründe 5 bis 12.

12 Vgl. EuGH 16. 4. 2015, Rs C-570/13, *Gruber*, ECLI:EU:C:2015:231.

13 Vgl. VwGH 5. 11. 2015, Ro 2014/06/0078 im Hinblick auf die UVP-RL.

recht nicht vereinbar ist.¹⁴ Sowohl der betroffenen Öffentlichkeit als auch der „bloßen“ Öffentlichkeit kommen sohin unter gewissen Umständen auf Basis der vorliegenden Judikatur Mitspracherechte bzw. Überprüfungsrechte im Hinblick auf umweltrelevante Verwaltungsverfahren zu.¹⁵ Die in Grundzügen dargestellte Judikaturlinie verdeutlicht daher im Ergebnis die Tendenz in Richtung sukzessive weitergehende Beteiligungs- bzw. Überprüfungsrechte.¹⁶ Folglich kann die Aarhus-Änderungsverordnung durchaus auch als indirekte Bestätigung dieser Judikaturlinie angesehen werden. Der Bund und die Länder werden daher

gut beraten sein, den Umsetzungsstatus insbesondere der dritten Säule der Aarhus-Konvention im Lichte der aktuellen Entwicklungen zu evaluieren und die erforderlichen Schritte zu setzen.

RA Dr. Thomas Neger
Neger / Ulm Rechtsanwälte
thomas.neger@neger-ulm.at

PRAXIS | Europa

Eine Darstellung der Kommissionsempfehlung zu „Energieeffizienz an erster Stelle: von den Grundsätzen zur Praxis“

Die europäische Energiepolitik sieht die Energieeffizienz als Teil der fünf Dimensionen, welche im Rahmen der Strategie der Energieunion Einzug nahm. Mit der Einführung des Grundsatzes „Energieeffizienz an erster Stelle“ und die hier behandelte Empfehlung der Kommission mit Leitlinien für die Anwendung dieses Grundsatzes in der Praxis, wird eine weitere Unterstützung zur (sektorübergreifenden) Verbesserung der Energieeffizienz geboten. Bereits im Green Deal wurde festgelegt, dass die Energieeffizienz in den Mittelpunkt zu stellen ist, weil sie eine der wichtigsten Lösungen in allen Wirtschaftszweigen darstellt und damit dazu beiträgt, die Klimaneutralität mit den geringstmöglichen Kosten zu erreichen. Die Leitlinien richten sich an nationale und lokale politische Entscheidungsträger und Regulierungsbehörden, welche den Weg für die Anwendung der Energieeffizienz von Marktteilnehmern und Investoren ebnen, die wiederum Entscheidungen über nachhaltige und effiziente Lösungen treffen.

<https://doi.org/10.33196/nr2022010106001>

Deskriptoren: Nachhaltigkeitsrecht; Energieeffizienz; Leitlinien; Empfehlung; Kommission; Energieeffizienz an erster Stelle; Energie; Energieverbrauch und -erzeugung; Laststeuerung; Verkehr; Finanzsektor; Gebäude; Energieverteilung; Strommarkt; Green Deal; Energiepolitik.

Fundstelle: Empfehlung (EU) 2021/1749 der Kommission zum Thema „Energieeffizienz an erster Stelle: von den Grundsätzen zur Praxis“ — Leitlinien und Beispiele zur Umsetzung bei der Entscheidungsfindung im Energiesektor und darüber hinaus, ABl 2021 L350/9.

Von Katrin Burgstaller

14 EuGH 20. 12. 2017, Rs C-664/15, *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987, Rn 81; vgl weiters VwGH 19. 2. 2018, Ra 2015/07/0074.

15 Vgl auch VwGH 1. 3. 2021, Ra 2019/10/0164, Rn 33.

16 Dies gilt ebenso für die Judikatur des Gerichts der Europäischen Union (EuG), welches beispielsweise auf Basis der Aarhus-VO hinsichtlich des Umfangs einer internen Überprüfung von Akten betreffend Gentechnik oder Projektfinanzierung von einer weiten

Definition des Begriffs „Umwelt“ ausging. Vgl dazu EuG 14. 3. 2018, T-33/16; 27. 1. 2021, T-9/19; vgl ebenso VwGH 23. 5. 2019, Ro 2017/07/0012, wonach bei einem Antrag auf Zugang zu Informationen auf eine „Beurteilung auf der Grundlage der Aarhus-Verordnung, der Umweltinformations-RL und des UIG“ Bedacht zu nehmen ist.