

Verwaltungsgerichtshof

Zl. EU 2015/0005-1

(2012/07/0134)

Der Verwaltungsgerichtshof hat durch den Vorsitzenden Senatspräsident Dr. Bumberger und die Hofrätin Dr. Hinterwirth sowie die Hofräte Dr. N. Bachler, Dr. Lukasser und Mag. Haunold als Richter, im Beisein der Schriftführerin Mag. Pitsch, in der Beschwerdesache des Dr. G F in K, gegen den Bescheid des Unabhängigen Verwaltungssenates für die Steiermark vom 15. Mai 2012, Zl. UVS 503.23-1/2012-9, betreffend Abweisung einer Umweltbeschwerde, den

B e s c h l u s s

gefasst:

Dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) werden nach Art. 267 AEUV folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Findet die Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. L 143 vom 30. April 2004, S 56, geändert durch die Richtlinie 2006/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006, ABl. L 102 vom 11. April 2006, S 15 und die Richtlinie 2009/31 EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009, ABl. 140 vom 5. Juni 2009, S 114 (Umwelthaftungs-Richtlinie) auch auf Schäden Anwendung, die zwar auch noch nach dem in Art. 19 Abs. 1 der Umwelthaftungs-Richtlinie genannten Datum auftreten, aber aus dem Betrieb einer vor diesem Datum bewilligten und in Betrieb genommenen Anlage (Wasserkraftanlage) herrühren und von einer wasserrechtlichen Bewilligung gedeckt sind?

2. Steht die Umwelthaftungs-Richtlinie, insbesondere deren Art. 12 und 13, einer nationalen Vorschrift entgegen, welche es Fischereiberechtigten verwehrt, ein Prüfungsverfahren im Sinn des Art. 13 der Umwelthaftungs-Richtlinie in Bezug auf einen Umweltschaden im Sinn dieses Art. 2 Z. 1 lit. b der Richtlinie durchführen zu lassen?

(24. September 2015)

3. Steht die Umwelthaftungs-Richtlinie, insbesondere deren Art. 2 Z. 1 lit. b, einer nationalen Vorschrift entgegen, welche einen Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Zustand oder das ökologische Potential der betreffenden Gewässer hat, vom Begriff des "Umweltschadens" ausnimmt, wenn der Schaden durch eine Bewilligung in Anwendung einer nationalen gesetzlichen Vorschrift gedeckt ist?

4. Für den Fall, dass Frage 3 bejaht wird:

Ist in den Fällen, in denen bei der nach nationalen Vorschriften erteilten Bewilligung die Kriterien des Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie 2000/60/EG (bzw. dessen nationalen Umsetzung) nicht geprüft wurden, bei der Prüfung der Frage, ob ein Umweltschaden im Sinn des Art. 2 Z. 1 lit. b der Umwelthaftungs-Richtlinie vorliegt, Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie 2000/60/EG unmittelbar anzuwenden und zu prüfen, ob die Kriterien dieser Bestimmung erfüllt sind?

B e g r ü n d u n g :

I. Sachverhalt und Verfahrensgang:

Beim Verwaltungsgerichtshof ist eine Beschwerde des Dr. G F (Beschwerdeführer) gegen einen Bescheid des Unabhängigen Verwaltungssenates für die Steiermark (UVS) vom 15. Mai 2012 anhängig. Dieser Beschwerde liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Mit Schriftsatz vom 29. September 2009 erhob der Beschwerdeführer bei der Bezirkshauptmannschaft Mürzzuschlag Umweltbeschwerde gemäß § 11 des Bundes-Umwelthaftungsgesetzes (B-UHG; Bundesgesetzblatt I Nr. 55/2009). Darin brachte er im Wesentlichen Folgendes vor:

Die X GmbH betreibe aufgrund des Bescheides des Landeshauptmannes von Steiermark vom 20. August 1998 eine Wasserkraftanlage am Fluss M mit einem Ausleitungsbereich von 1.455 m. Der Beschwerdeführer sei fischereiberechtigt von der Wehranlage flussabwärts an beiden Ufern der M auf einer Länge von rund

12 km. Die Wasserkraftanlage werde seit dem Jahr 2002 betrieben. Durch die Wasserkraftanlage komme es zu erheblichen Umweltbeeinträchtigungen, welche massiv die natürliche Reproduktion der Fische beeinträchtigen bzw. wiederholt zu Fischsterben über lange Fließstreckenbereiche führten, sodass jedenfalls die Erheblichkeitsschwelle überschritten sei. Kurzfristige erhebliche Wasserspiegelschwankungen führten dazu, dass benetzte Bereiche sehr rasch trocken fielen, wobei es zur Abtrennung wasserführender Bereiche von der fließenden Welle komme, wodurch es Kleinfischen und juvenilen Fischen unmöglich werde, dem abfließenden Wasser zu folgen. Die Fische verendeten. Diese Situation trete wiederholt in einer längeren Strecke auf. Ursache sei zum einen das Fehlen einer Bypassleitung beim Kraftwerk, zum anderen dessen Betriebsweise.

Nach Verfahrensschritten, die für das Vorlageverfahren nicht von Bedeutung sind, wurde mit Bescheid des UVS vom 15. Mai 2012 die Umweltbeschwerde abgewiesen.

Begründet wurde diese Entscheidung im Wesentlichen damit, dass für den Betrieb der Wasserkraftanlage der X GmbH mit Bescheid des Landeshauptmannes von Steiermark vom 20. August 1998 eine wasserrechtliche Bewilligung erteilt worden sei, in der auch Restwassermengen vorgeschrieben worden seien. Der vom Beschwerdeführer behauptete Schaden sei daher durch eine wasserrechtliche Bewilligung gedeckt, weshalb gemäß § 4 Z. 1 lit. a B-UHG kein Umweltschaden vorliege.

Gegen diesen Bescheid erhob der Beschwerdeführer Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof, in der er unter anderem geltend macht, das B-UHG stehe im Widerspruch zur Umwelthaftungs-Richtlinie, weil nicht jedwede wasserrechtliche Bewilligung zu einem Ausschluss eines Umweltschadens führen dürfe.

II. Die maßgeblichen Bestimmungen des nationalen Rechts:

Die Umwelthaftungs-Richtlinie wurde in Österreich - soweit es die Bundesgesetzgebung betrifft - durch das B-UHG umgesetzt. Dessen im vorliegenden Fall anzuwendende Bestimmungen lauten:

"Begriffsbestimmungen

§ 4. Für dieses Bundesgesetz gelten folgende Begriffsbestimmungen:

1. Als Umweltschaden gilt

a) jede erhebliche Schädigung der Gewässer, das ist jeder Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Zustand oder das ökologische Potenzial der betreffenden Gewässer im Sinn des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG 1959), BGBl. Nr. 215, hat und nicht durch eine Bewilligung in Anwendung des WRG 1959 gedeckt ist, und

...

Umweltbeschwerde

§ 11. (1) Natürliche oder juristische Personen, die durch einen eingetretenen Umweltschaden in ihren Rechten verletzt werden können, können die Bezirksverwaltungsbehörde, in deren örtlichem Wirkungsbereich der behauptete Umweltschaden eingetreten ist, in einer schriftlichen Beschwerde dazu auffordern, im Sinn des § 6 und des § 7 Abs. 2 tätig zu werden. Das Recht zur Umweltbeschwerde steht auch dem Umweltschutzanwalt (§ 2 Abs. 4 des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 - UVP-G 2000, BGBl. Nr. 697/1993) und jenen Umweltorganisationen zu, die gemäß § 19 Abs. 7 UVP-G 2000 anerkannt sind, und zwar jeweils im Rahmen ihrer örtlichen Anerkennung.

(2) Als Rechte im Sinn von Abs. 1 erster Satz gelten

1. der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen sowie

2. in Bezug auf Gewässer: bestehende Rechte im Sinn von § 12 Abs. 2 WRG 1959 und

3. in Bezug auf den Boden: das Eigentum oder sonstige dingliche Rechte an einer betroffenen Liegenschaft, nicht jedoch die Möglichkeit einer bloßen Minderung des Verkehrswerts.

...

Übergangsbestimmungen

§ 18. Dieses Bundesgesetz ist nicht anzuwenden

1. auf Schäden, die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle verursacht wurden, die vor dem Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes stattgefunden haben,

2. auf Schäden, die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle verursacht wurden, die nach dem Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes stattgefunden haben, sofern sie auf eine Tätigkeit zurückzuführen sind, die unzweifelhaft vor dem Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes beendet war, und

3. auf Schäden, wenn seit den schadensverursachenden Emissionen, Ereignissen oder Vorfällen mehr als 30 Jahre vergangen sind."

III. Die maßgeblichen Bestimmungen des Unionsrechts:

Die Art. 2, 13 und 19 der Umwelthaftungs-Richtlinie lauten auszugsweise wie folgt:

"Artikel 2

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Begriff

1. 'Umweltschaden'

...

b) eine Schädigung der Gewässer, d.h. jeden Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den ökologischen, chemischen und/oder mengenmäßigen Zustand und/oder das ökologische Potenzial der betreffenden Gewässer im Sinne der Definition der Richtlinie 2000/60/EG hat, mit Ausnahme der nachteiligen Auswirkungen, für die Artikel 4 Absatz 7 jener Richtlinie gilt;

...

Artikel 12

Aufforderung zum Tätigwerden

(1) Natürliche oder juristische Personen, die

a) von einem Umweltschaden betroffen oder wahrscheinlich betroffen sind
oder

b) ein ausreichendes Interesse an einem umweltbezogenen
Entscheidungsverfahren bezüglich des Schadens haben oder alternativ

c) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das
Verwaltungsverfahrensbzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies
als Voraussetzung erfordert,

erhalten das Recht, der zuständigen Behörde Bemerkungen zu ihnen
bekannten Umweltschäden oder einer ihnen bekannten unmittelbaren Gefahr solcher
Schäden zu unterbreiten und die zuständige Behörde aufzufordern, gemäß dieser
Richtlinie tätig zu werden.

Was als 'ausreichendes Interesse' und als 'Rechtsverletzung' gilt, bestimmen
die Mitgliedstaaten.

Zu diesem Zweck gilt das Interesse einer Nichtregierungsorganisation, die
sich für den Umweltschutz einsetzt und alle nach nationalem Recht geltenden
Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne des Buchstabens b). Derartige
Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne des Buchstabens c)
verletzt werden können.

...

Artikel 13

Prüfungsverfahren

(1) Die in Artikel 12 Absatz 1 genannten Personen können ein Gericht oder eine andere unabhängige und unparteiische öffentliche Stelle anrufen, um Entscheidungen, Handlungen oder die Untätigkeit der nach dieser Richtlinie zuständigen Behörde auf formelle und materielle Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen.

...

Artikel 19

Umsetzung

(1) Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens bis zum 30. April 2007 nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

Wenn die Mitgliedstaaten diese Vorschriften erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

..."

Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik lautet:

"Artikel 4

Umweltziele

...

(7) Die Mitgliedstaaten verstoßen nicht gegen diese Richtlinie, wenn:

- das Nichterreichen eines guten Grundwasserzustandes, eines guten ökologischen Zustands oder gegebenenfalls eines guten ökologischen Potentials oder das Nichtverhindern einer Verschlechterung des Zustands eines Oberflächen oder Grundwasserkörpers die Folge von neuen Änderungen der physischen Eigenschaften eines Oberflächenwasserkörpers oder von Änderungen des Pegels von Grundwasserkörpern ist, oder

- das Nichtverhindern einer Verschlechterung von einem sehr guten zu einem guten Zustand eines Oberflächenwasserkörpers die Folge einer neuen nachhaltigen Entwicklungstätigkeit des Menschen ist

und die folgenden Bedingungen alle erfüllt sind:

- a) Es werden alle praktikablen Vorkehrungen getroffen, um die negativen Auswirkungen auf den Zustand des Wasserkörpers zu mindern;
- b) die Gründe für die Änderungen werden in dem in Artikel 13 genannten Bewirtschaftungsplan für das Einzugsgebiet im einzelnen dargelegt, und die Ziele werden alle sechs Jahre überprüft;
- c) die Gründe für die Änderungen sind von übergeordnetem öffentlichem Interesse und/oder der Nutzen, den die Verwirklichung der in Absatz 1 genannten Ziele für die Umwelt und die Gesellschaft hat, wird übertroffen durch den Nutzen der neuen Änderungen für die menschliche Gesundheit, die Erhaltung der Sicherheit der Menschen oder die nachhaltige Entwicklung; und
- d) die nutzbringenden Ziele, denen diese Änderungen des Wasserkörpers dienen sollen, können aus Gründen der technischen Durchführbarkeit oder aufgrund unverhältnismäßiger Kosten nicht durch andere Mittel, die eine wesentlich bessere Umweltoption darstellen, erreicht werden."

IV. Zur Vorlageberechtigung:

Der Verwaltungsgerichtshof ist ein Gericht im Sinn des Art. 267 AEUV, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können.

V. Erläuterungen zu den Vorlagefragen:

1. Zu Frage 1:

Die Wasserkraftanlage, deren Betrieb Ursache für die vom Beschwerdeführer behaupteten Umweltschäden ist, verfügt über eine rechtskräftige Bewilligung nach dem Wasserrechtsgesetz aus dem Jahr 1998; sie ging 2002 in Betrieb. Beides - die Bewilligung und die Inbetriebnahme - liegen also zeitlich vor dem in Art. 19 Abs. 1 der Umwelthaftungs-Richtlinie genannten Zeitpunkt. Der behauptete Schaden tritt aber auch noch nach diesem Zeitpunkt auf. Nach den Ausführungen im Bescheid des UVS vom 15. Mai 2012 ist der Betrieb der Anlage - und damit auch die durch ihn hervorgerufenen Umweltschäden - durch den Bewilligungsbescheid des Landeshauptmannes vom 20. August 1998 gedeckt.

Nach Art. 17 erster Spiegelstrich der Umwelthaftungs-Richtlinie gilt diese Richtlinie nicht für Schäden, die durch Emissionen, Ereignisse oder Vorfälle

verursacht wurden, die vor dem in Art. 19 Abs. 1 angegebenen Datum stattgefunden haben. Die Umsetzung dieser Richtlinienbestimmung erfolgte durch § 18 B-UHG.

Es stellt sich die Frage, was unter einem "Ereignis" bzw. einem "Vorfall" im Zusammenhang mit Schäden, die durch den Betrieb einer Wasserkraftanlage hervorgerufen werden, zu verstehen ist. Denkbar wäre einerseits die Inbetriebnahme der Wasserkraftanlage. Sieht man diese als das "Ereignis" bzw. den "Vorfall" im Sinn des Art. 17 Abs. 1 der Richtlinie an, käme die Richtlinie nicht zur Anwendung. Als "Ereignis" bzw. "Vorfall" könnte aber auch der über dieses Datum hinausgehende, dauernde Betrieb der Wasserkraftanlage oder die - nach den Behauptungen des Beschwerdeführers in Abständen im Rahmen dieses Betriebes wiederkehrende - Reduzierung der Wassermenge im Fischereigewässer angesehen werden. In diesem Fall käme die Richtlinie zur Anwendung.

2. Zu Frage 2:

Nach § 11 Abs. 1 B-UHG können natürliche oder juristische Personen, die durch einen eingetretenen Umweltschaden in ihren Rechten verletzt werden können, Umweltbeschwerde erheben. Welche Rechte geltend gemacht werden können, regelt § 11 Abs. 2 B-UHG. Z. 2 dieses Absatzes bestimmt in Bezug auf Gewässer als solche Rechte "bestehende Rechte im Sinn von § 12 Abs. 2 WRG 1959". Zu den bestehenden Rechten im Sinn von § 12 Abs. 2 des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG 1959) gehören aber die Rechte der Fischereiberechtigten nicht. Bei wörtlicher Auslegung dieser Bestimmung könnten daher Fischereiberechtigte für Schäden, die am Fischereirecht (durch eine Wasserkraftanlage) entstehen, keine Umweltbeschwerde erheben. Es fragt sich, ob das mit der Umwelthaftungs-Richtlinie, insbesondere deren Art. 12 und 13, vereinbar ist.

3. Zur Frage 3:

Nach § 4 Z. 1 lit. a B-UHG gilt als Umweltschaden jede erhebliche Schädigung der Gewässer, das ist jeder Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den ökologischen, chemischen oder mengenmäßigen Zustand

oder das ökologische Potential der betreffenden Gewässer im Sinn des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG 1959) hat und nicht durch eine Bewilligung in Anwendung des WRG 1959 gedeckt ist.

Entscheidend für die Frage 3 ist der letzte (unterstrichene) Teil dieser Bestimmung. Aus ihm ergibt sich, dass ein Schaden dann kein Umweltschaden ist, wenn er durch eine Bewilligung nach dem Wasserrechtsgesetz 1959 gedeckt ist. Das würde im vorliegenden Fall Folgendes bedeuten:

Für die Wasserkraftanlage, von welcher der vom Beschwerdeführer behauptete Schaden (Fischsterben) ausgeht, liegt eine rechtskräftige wasserrechtliche Bewilligung vor. Folgt man den Ausführungen im angefochtenen Bescheid des UVS, wird die Anlage entsprechend diesem Bescheid betrieben; der Schaden ist also durch eine Bewilligung nach dem Wasserrechtsgesetz gedeckt und gilt nicht als Umweltschaden.

Art. 2 Z. 1 lit. b der Umwelthaftungs-Richtlinie definiert als Umweltschäden eine Schädigung der Gewässer, d.h. jeden Schaden, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den ökologischen, chemischen und/oder mengenmäßigen Zustand und/oder das ökologische Potential der betreffenden Gewässer im Sinne der Definition der Richtlinie 2000/60/EG hat, mit Ausnahme der nachteiligen Auswirkungen, für die Art. 4 Abs. 7 jener Richtlinie gilt.

Art. 2 Z. 1 lit. b der Richtlinie sieht also keinen generellen Ausschluss solcher Schäden vom Begriff des "Umweltschadens" vor, die durch eine Bewilligung gedeckt sind, sondern nimmt nur nachteilige Auswirkungen aus, für die Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie 2000/60/EG gilt. Es scheint fraglich, ob dem (generellen) Ausschluss von Schäden, die durch eine Bewilligung nach dem Wasserrechtsgesetz 1959 gedeckt sind, vom Begriff des "Umweltschadens" und damit auch von der Möglichkeit seiner Geltendmachung nach dem B-UHG nicht Art. 2 Z. 1 lit. b der Umwelthaftungs-Richtlinie entgegensteht.

IV. Zur Frage 4:

Art. 2 Z. 1 lit. b der Umwelthaftungs-Richtlinie verweist auf Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie 2000/60/EG: Nachteilige Auswirkungen, für die Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie 2000/60/EG gilt, sind kein Umweltschaden. Wenn die im österreichischen Recht (§ 4 Z. 1 lit. a B-UHG) festgelegte Ausnahme vom Begriff des Umweltschadens wegen Unvereinbarkeit mit dem Unionsrecht unanwendbar ist, stellt sich die Frage, ob bei der Prüfung, ob ein "Umweltschaden" vorliegt, Art. 4 Abs. 7 der Richtlinie 2000/60/EG unmittelbar Anwendung finden kann.

W i e n , am 24. September 2015