

**Erläuterungen
 zum Entwurf eines Kärntner IAS-Begleitgesetzes**

Allgemeiner Teil

1. Die Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten (in der Folge IAS-Verordnung; IAS = invasive alien species) ist am 1. Jänner 2015 in Kraft getreten. Die nationalen Behörden haben diese Verordnung unmittelbar anzuwenden. Ungeachtet dessen sind der Europäischen Kommission die für die Anwendung dieser Verordnung verantwortlichen Behörden zu notifizieren und (bis 2. Jänner 2016) strafrechtliche Begleitbestimmungen gesetzlich festzulegen (Art. 24 Abs. 2 und Art. 30 der Verordnung).
2. Die Regelungsinhalte der genannten Verordnung betreffen innerstaatlich insbesondere Angelegenheiten des Naturschutzes, der Jagd und der Fischerei, die jeweils in die Zuständigkeit des Landes zur Gesetzgebung und Vollziehung fallen. Unionsrechtlich ist daher auch der Landesgesetzgeber zur Erlassung von Durchführungsmaßnahmen zur betreffenden Verordnung verpflichtet.
3. Der Bund sieht – trotz des eindeutigen Fokus der IAS-Verordnung auf die Prävention, Minimierung und Abschwächung der nachhaltigen Auswirkungen der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten auf die Biodiversität in der Union (vgl. Art. 1 der Verordnung) – eine Umsetzungsnotwendigkeit auch im Bereich des Schutzes der Pflanzen vor Krankheiten und Schädlingen. § 42 Z 8 des Pflanzenschutzgesetzes 2011, in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 2/2016, enthält die Verpflichtung des Landesgesetzgebers, Ausführungsbestimmungen für Maßnahmen „gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014, soweit dies zum Schutz vor Krankheiten und Schädlingen erforderlich ist“, zu erlassen. Da davon auszugehen ist, dass der Grundsatzgesetzgeber nichts Überflüssiges anordnet, wird auch dieser Verpflichtung durch das vorliegende Gesetz nachgekommen.
4. Mit dem vorliegenden Gesetz sollen nun die erforderlichen Begleitregelungen zur unmittelbar anwendbaren EU-Verordnung vorgenommen werden, dh. die näheren Bestimmungen über die von den Behörden zu setzenden Maßnahmen aufgrund der unmittelbar anwendbaren Bestimmungen der Verordnung. Der Gesetzesentwurf orientiert sich am Tiroler Gesetz über begleitende Maßnahmen zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014, LGBl. Nr. 9/2016.
5. Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Erlassung eines diesem Entwurf entsprechenden Gesetzes ergibt sich aus Art. 15 Abs. 1 B-VG. Soweit das Grundsatzgesetz (§ 42 Z 8 Pflanzenschutzgesetz 2011) ausgeführt wird, ergibt sich die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers aus Art. 12 Abs. 1 Z 4 B-VG (Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge). Zu den Zuständigkeiten zur Umsetzung der IAS-Verordnung vgl. auch die Stellungnahme des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst vom 12. Juni 2015, GZ BKA-670.767/0001-V/8/2015.

Besonderer Teil

Zu § 1 Geltungsbereich:

Die IAS-Verordnung enthält Bestimmungen zum Schutz der Biodiversität in der Union vor den nachteiligen Auswirkungen der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten. Ein wichtiger, in der Verordnung immer wieder erwähnter Nebenaspekt ist aber auch der Gesundheitsschutz.

Die Vollziehung einzelner Bestimmungen der Verordnung fällt unzweifelhaft in die Zuständigkeit der Länder (eben hinsichtlich der Auswirkungen auf die Biodiversität), teilweise aber auch in jene des Bundes (etwa unter dem Aspekt des Gesundheitsschutzes sowie des Waren- und Viehverkehrs mit dem Ausland). Die Abgrenzung ist im Einzelnen nicht einfach zu treffen. Sie wurde im Rahmen einer

Länderexpertenkonferenz erörtert und durch die bereits im Allgemeinen Teil angesprochene Stellungnahme des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst aufgearbeitet.

Die Länder haben nach den Ergebnissen der Länderarbeitsgruppe im Rahmen ihrer Zuständigkeit hinsichtlich bestimmter invasiver gebietsfremder Tier- und Pflanzenarten insbesondere

- die Haltung, Freisetzung und Züchtung von Arten zu überwachen/zu verhindern (Art. 7 der Verordnung),
- Aktionspläne für die prioritären Pfade der Arten zu erstellen (Art. 13),
- Maßnahmen zur Beseitigung von Arten zu setzen (Art. 17) und
- Management und Wiederherstellungsmaßnahmen zu setzen (Art. 19 und 20).

Weitere Bestimmungen der IAS-Verordnung (Art. 10, 12, 14, 15, 18, 30, 31 und 32) sind zumindest teilweise von den Ländern zu vollziehen.

Im Rahmen des Vorbegutachtungsverfahrens wurde seitens der zuständigen Abteilung 10 – Land- und Forstwirtschaft des Amtes der Kärntner Landesregierung (zurecht) darauf hingewiesen, dass aus der Sicht des Pflanzenschutzes in Kärnten die Umsetzung der IAS-Verordnung nicht in den Geltungsbereich des Kulturpflanzenschutzgesetzes fällt, da Gegenstand der IAS-Verordnung primär und vorrangig der Schutz der Biodiversität und der Ökosystemleistungen und nicht der Schutz der Pflanzen vor Schadorganismen ist. Aus diesem Grund erfolgt die ausführungsgesetzliche Regelung nicht im Kärntner Kulturpflanzenschutzgesetz, sondern im Rahmen des vorliegenden Gesetzesentwurfes. § 42 Z 8 des Pflanzenschutzgesetzes 2011 enthält keine Frist der Erlassung des Ausführungsgesetzes, jedoch wäre der Ausführungsgesetzgeber verpflichtet, Ausführungsbestimmungen zu § 42 Z 8 Pflanzenschutzgesetz 2011 spätestens anlässlich der nächsten ausstehenden Novelle zum K-KPSG zu erlassen, wenn eine Grundsatzgesetzwidrigkeit des K-KPSG vermieden werden soll (vgl. VfSlg. 12.280/1990).

Die Durchführungsverordnung zur IAS-Verordnung, die Verordnung (EU) Nr. 1141/2016 enthält 37 gebietsfremde invasive Arten von unionsweiter Bedeutung, davon 14 Pflanzen. Gemäß einer Zuständigkeitsliste in den Erläuterungen zum Begutachtungsentwurf eines Steiermärkischen IAS-Gesetzes (GZ. ABT03VD-111251/2016/12, vom 26.07.2016) ist davon nur eine Pflanzenart für den Kulturpflanzenschutz relevant (Parthenium). Gemäß einer Zusammenstellung der gemeinsamen Ländervertreterin für die fachlichen Angelegenheiten des Naturschutzes ist diese Pflanze in der Lage das Wachstum anderer Pflanzen zu unterdrücken, was zB in Äthiopien zu gravierenden Ernteeinbußen bei Kulturen von Hirse führt.

Zu § 2 Behörden:

Aufgrund der Bedeutung der zu setzenden Maßnahmen für die Biodiversität und deren regelmäßig überregionalen und somit bezirksübergreifenden Charakter soll grundsätzlich die Landesregierung die zuständige Behörde sein. Strafverfahren fallen in die Zuständigkeit der Bezirksverwaltungsbehörden.

Gemäß der Liste zum steirischen Gesetzesentwurf sind von 14 Pflanzenarten der Verordnung (EU) Nr. 1141/2016, 13 Naturschutz-relevant und eine Pflanzenart Kulturpflanzenschutz-relevant und von 23 Tierarten der Verordnung elf Naturschutz-relevant, vier Jagd-relevant und acht Fischerei-relevant. Die steirische Abgrenzung zwischen Jagd/Fischerei und Naturschutz muss zwar nicht der Kärntner Regelung entsprechen, die Aufzählung zeigt jedoch, dass der eindeutige Schwerpunkt des Gesetzes beim Naturschutz angesiedelt ist. Da Auffassungsunterschiede hinsichtlich der Betroffenheit der einzelnen Abteilungen bestehen, ist gegebenenfalls auf die Koordinationskompetenz des Landesamtsdirektors gemäß § 10 K-GOA zu verweisen.

Zu § 3 Dringlichkeitsmaßnahmen, Aktionspläne, Managementmaßnahmen und Wiederherstellungsmaßnahmen:

a) Maßnahmen:

Unbeschadet der unmittelbaren Anwendbarkeit der Verordnung bedarf es in jenen Bereichen, in denen Verhaltenspflichten nach der IAS-Verordnung innerstaatlich zweckmäßig nur durch die Erlassung einer Durchführungsverordnung vollzogen werden können, aufgrund des Art. 18 Abs. 2 B-VG einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage (VfSlg. 15.189/1998); eine bescheidmäßige Individualisierung von aus einer EU-Verordnung resultierenden Verhaltenspflichten ist unbeschadet dessen jederzeit möglich, könnte aber in bestimmten Konstellationen nicht ausreichen.

Die vorgeschlagenen Bestimmungen dienen also ausschließlich der Erfüllung der dem Gesetzgeber aufgrund der Vorgaben des nationalen Verfassungsrechts obliegenden Determinierungspflicht; zusätzliche, insbesondere von der IAS-Verordnung abweichende

Verpflichtungen, können sich daraus weder für die Landesregierung noch für die Rechtsunterworfenen ergeben.

Konkret erfordern die Art. 10, 12 (iVm. Art. 7), 13, 19 und 20 der IAS-Verordnung die Erlassung gesetzlich zu determinierender genereller Rechtsakte der Landesregierung. Nach der Eingriffsintensität abgestuft geht es hier zunächst um die erforderlichen Dringlichkeits-, Management- und Wiederherstellungsmaßnahmen nach den Art. 10, 12, 19 und 20 der IAS-Verordnung, die naturgemäß nicht ausschließlich durch Individualrechtsakte angeordnet werden können. Auch hinsichtlich der (grundsätzlich bloß als generelle Rechtsakte ohne unmittelbare Rechtsverbindlichkeit anzusehenden) Aktionspläne nach Art. 13 IAS-Verordnung erscheint ein bestimmtes Mindestmaß an inhaltlicher Determinierung erforderlich, dies schon deshalb, weil nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Aktionsplan in bestimmten Fällen auch einzelne unmittelbar rechtswirksame Inhalte aufweisen wird. Überwiegend wird es sich beim Inhalt der Aktionspläne des Landes in der Regel jedoch nur um Sensibilisierungsmaßnahmen nach Art. 13 Abs. 4 lit. a der IAS-Verordnung handeln. Beschränkt sich der Aktionsplan grundsätzlich auf solche Inhalte, dann ergeben sich daraus keine unmittelbaren Rechtswirkungen für die Rechtsunterworfenen.

b) Öffentlichkeitsbeteiligung (Abs. 6):

Art. 26 der IAS-Verordnung enthält Bestimmungen über die Öffentlichkeitsbeteiligung: werden demnach Aktionspläne im Sinne des Art. 13 der IAS-Verordnung festgelegt bzw. Managementmaßnahmen im Sinne des Art. 19 der IAS-Verordnung getroffen, so haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit erhält, sich an deren Vorbereitung, Änderung oder Überarbeitung zu beteiligen, wobei auf die den Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 3 zweiter Unterabsatz der Richtlinie 2003/35/EG über die strategische Umweltprüfung getroffenen Vorkehrungen zurückgegriffen wird.

Zieht man die SUP-Richtlinie als Maßstab für die vorzusehende Öffentlichkeitsbeteiligung heran, so ergibt sich, dass die Öffentlichkeit in einem ergebnisoffenen, mit ausreichenden Stellungnahmefristen ausgestatteten Prozess rechtzeitig und auf geeignete Weise an der Ausarbeitung von Aktionsplänen und Managementmaßnahmen effektiv beteiligt werden muss. Diesen Anforderungen wird durch die vorgesehene Bekanntmachung der Entwürfe im Internet, die jedermann eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme und durch die Verpflichtung zur angemessenen Berücksichtigung eingelangter Stellungnahmen Rechnung getragen. Selbstverständlich können sich auf diese Weise auch einschlägig tätige Umwelt-Nichtregierungsorganisationen in den Prozess einbringen.

Zu § 4 Strafbestimmungen:

Mit diesen Bestimmungen werden die gemäß Art. 30 der IAS-Verordnung erforderlichen Strafbestimmungen festgelegt.

Die vorgesehene maximale Strafhöhe erscheint aufgrund der Schwere der Verstöße gegen die konkret aufgezählten Bestimmungen der IAS-Verordnung (vgl. dazu auch die Erläuterungen zu § 1) sowie der Anforderungen der unionsrechtlichen Vorgaben (betreffend eine „abschreckende“ Wirkung) angemessen.

Wie in Art. 30 Abs. 3 lit. b der IAS-Verordnung angeregt, sind die Bestimmungen des § 17 VStG (Verfall) und des § 39 VStG (Beschlagnahme von Verfallsgegenständen) anzuwenden.

Finanzielle Auswirkungen

1. Allgemeines:

Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf selbst entstehen weder dem Bund, noch dem Land oder den Gemeinden unmittelbar finanzielle Mehraufwendungen, da lediglich Zuständigkeiten festgelegt werden.

Der Mehraufwand ergibt sich aus der unmittelbar anwendbaren IAS-Verordnung (EU) Nr. 1143/2014, wonach es insbesondere durch die Festlegung von Management- und Wiederherstellungsmaßnahmen durchaus zu einem nicht unerheblichen zusätzlichen finanziellen Aufwand kommen kann.

Im Bereich der Vollziehung des Landes könnten diese Mehraufwendungen beim Amt der Landesregierung, bei den Bezirksverwaltungsbehörden sowie beim Landesverwaltungsgericht entstehen.

2. Seitens der Abteilung 8 – Umwelt, Wasser, Naturschutz des Amtes der Kärntner Landesregierung – Unterabteilung Naturschutz und Nationalparkrecht wurde mit Schreiben vom 26. April 2016, Zl. 08-ALLG-4/34-2016, zu den finanziellen Auswirkungen des Gesetzesentwurfes mitgeteilt, dass die gegenständliche EU-VO zahlreiche Fachbereiche, wie Landwirtschaft, Jagd, Forst, Kulturpflanzenschutz, Imkerei, Fischerei, Gesundheitswesen und (in geringem Umfang) Naturschutz betrifft. Nur ca. 5% der Arten sind naturschutzrelevant und viele Arten haben ihren Problemschwerpunkt im Dauersiedlungsraum (Naturschutz findet aber im Schwerpunkt nur in der freien Landschaft statt).

Die gemäß der gegenständlichen EU-VO geforderten Aufgaben betreffen u.a.:

- a. Zulassungsanträge (IAS-Art verkaufen/pflanzen/halten)
- b. Festlegung von Dringlichkeitsmaßnahmen für ganz Kärnten
- c. Erstellung eines Landesaktionsplans
- d. Managementmaßnahmen (physikalische, chemische oder biologische Bekämpfungsmaßnahmen)
- e. Wiederherstellungsmaßnahmen
- f. diesbezügliche Kostenschätzungen
- g. Erfüllung der regelmäßigen (im Umfang noch zu diskutierenden) Berichtspflichten an die EK

Aufgrund der Zersplitterung der Zuständigkeiten und auf Grund dessen, dass [Anmerkung: Ansicht der Abteilung] der Naturschutz für sich nur einen geringen Anteil ausmacht und der Aufgabenumfang enorm ist, kann aus der Sicht der Fachabteilung keine fachliche Aussage und auch keine in Bezug auf die finanziellen Auswirkungen zum vorliegenden Gesetzesentwurf getroffen werden.

3. Seitens der Abteilung 10 – Land- und Forstwirtschaft des Amtes der Kärntner Landesregierung – Unterabteilung Agrarrecht wurde mit Schreiben vom 2. Mai 2016, Zl. 10-AR-1/45-2016 (003/2016), zu den finanziellen Auswirkungen des Gesetzesentwurfes Folgendes mitgeteilt:

Nach Art. 4 der IAS-VO hat die Europäische Kommission mittels Durchführungsrechtsakten die sog. Unionsliste zu erstellen. Da die Kundmachung der Unionsliste im Amtsblatt der Europäischen Union noch nicht erfolgt ist, kann der finanzielle Aufwand, der sich aus der Vollziehung der IAS-VO ergibt, nicht seriös beziffert werden. [Anmerkung: Die Unionsliste lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor; Wie bereits zu § 2 ausgeführt wurde, besteht aufgrund der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1141/2016 für den Kulturpflanzenschutz nur hinsichtlich einer – klimatisch ohnehin nicht angepassten - Pflanzenart eine allfällige Betroffenheit].

Die EU-Verordnung enthält Bestimmungen über die Prävention, Minimierung und Beseitigung der nachteiligen Auswirkungen von IAS (invasiver gebietsfremder Arten) auf die Biodiversität in der Union.

Gemäß der unmittelbar anwendbaren IAS-Verordnung kommen zumindest folgende Aufgaben auf die zuständige Behörde zu:

- Dringlichkeitsmaßnahmen (Art. 10)
- Aktionspläne (Art. 13)
- Beseitigungsmaßnahmen (Art. 17)
- Managementmaßnahmen (Art. 19)
- Wiederherstellungsmaßnahmen (Art. 20)

Darüber hinaus muss ein Überwachungssystem (Art. 14) erstellt werden, diverse Berichtspflichten, wie die Notifizierung von Früherkennung (Art. 16) und Koordinierungsverpflichtungen (Art. 22) eingehalten werden.

Da die Aufgaben (Zuständigkeiten) der Behörde aber schon fest stehen, ist jedenfalls davon auszugehen, dass diese sowohl im Bereich der Jagd und der Fischerei mit einem erheblichen zusätzlichen Aufwand verbunden sind.

Für den Bereich Kulturpflanzenschutzgesetz würden die Aufgaben der Behörde ebenso einen erheblichen zusätzlichen Aufwand bedeuten.

Unionsrechtliche Auswirkungen

Mit dieser Bestimmung werden Begleitmaßnahmen zur unmittelbar anwendbaren Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten erlassen.