

**Erläuterungen zum Entwurf eines Gesetzes,
mit dem das Kärntner Naturschutzgesetz 2002
geändert wird (Aarhus-Novelle)**

I. Allgemeiner Teil

1. Dieser Entwurf dient der Umsetzung des Übereinkommens von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, der sogenannten Aarhus-Konvention im Kärntner Naturschutzgesetz 2002. Dabei soll keine Parteistellung von Umweltorganisationen vorgesehen werden, aber auch keine Beschneidung der bestehenden Rechte des Umweltschutzes/Naturschutzbeirats erfolgen.

Die Naturverträglichkeitsprüfung wird nicht als eigenes Verfahren ausgestaltet, die Entscheidung über die Notwendigkeit einer allfälligen Durchführung einer Naturverträglichkeitsprüfung soll daher für Umweltorganisationen nur zusammen mit dem Endbescheid in den Angelegenheiten des § 24b anfechtbar sein.

Ein eigenes Anerkennungsverfahren für Umweltorganisationen ist nicht vorgesehen, abgestellt wird auf die Anerkennung nach dem UVP-G 2000 und den Wirkungsbereich Kärnten, wie in den Gesetzen bzw. Entwürfen der anderen Länder vorgesehen.

Zur Gewährleistung der Rechtssicherheit sollen Umweltorganisationen auch ein Recht auf Zustellung der unter die Übergangsbestimmungen (Bescheide ab dem Urteil des EuGH in der Rechtssache „Protect“ bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes) fallenden Bescheide haben.

Angemerkt wird, dass kein Umsetzungsbedarf der Aarhus-Konvention im Kärntner Nationalpark- und Biosphärenparkgesetz 2019 besteht, denn gemäß § 42 K-NBG 2019 gelten die §§ 24a und 24b auch für Nationalparks und Biosphärenparks und grundsätzlich auch die Artenschutzbestimmungen des K-NSG 2002.

2. Im vorliegenden Gesetzesentwurf werden folgende Urteile des EuGH berücksichtigt:

2.1 Zu Z 2 des Entwurfs (§ 24b Abs. 1a bis 1c):

Urteil des EuGH vom 8.11.2016, RS C-243/15, Lesoochránárske zoskupenie VLK:

Verfahren gemäß Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie (= Naturverträglichkeitsprüfung – § 24b Abs. 1 K-NSG 2002) fallen unter Art. 6 Abs. 1 lit. b und Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention iVm. Art. 47 GRC. Es sind den Umweltorganisationen Beteiligungsrechte im Verfahren und der Zugang zu Gericht einzuräumen.

2.2 Zu Z 3 (§ 54a):

Urteil des EuGH vom 20.12.2017, RS C-664/15, Protect:

Umweltorganisationen sind bei Verfahren, die erheblich nachteilige Auswirkung auf die Umwelt haben können, gemäß Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention an den Verfahren zu beteiligen und müssen ihre Rechte vor Gericht geltend machen können, in anderen umweltbezogenen Verfahren müssen sie gemäß Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention zumindest einen wirksamen gerichtlichen Schutz der Vorschriften des Umweltrechts geltend machen können.

In diesem Sinne hat die Europäische Kommission – bereits vor der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache „Protect“ – gegen Österreich das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/4111 eingeleitet.

2.3 Zu Z 4 (§ 57j Abs. 1):

Urteil des EuGH vom 1. Juni 2017, RS C-529/15, Folk:

Der Kreis derjenigen, die berechtigt sind, eine Umweltbeschwerde gemäß Art. 12 der Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG zu erheben, ist im Wasserrecht zu eng gezogen (betreffend die Fischereiberechtigten). Es ist daher auch der Kreis der Beschwerdeberechtigten bei der Umweltbeschwerde gemäß § 57j K-NSG 2002 zu erweitern.

Als Reaktion auf dieses Urteil hat die Europäische Kommission gegen Österreich das Vertragsverletzungsverfahren 2017/2118 eingeleitet und dort auch die unzureichende Umsetzung des Art. 12 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie im Kärntner Naturschutzgesetz 2002 bemängelt.

3. Die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers zur Erlassung eines dem vorliegenden Entwurf entsprechenden Gesetzes ergibt sich aus Art. 15 Abs. 1 B-VG (Naturschutz).

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

1. Z 1 (betreffend das Inhaltsverzeichnis):

Ergänzung des Inhaltsverzeichnisses wegen des neuen § 54a.

2. Zu Z 2 (betreffend § 24b Abs. 1a bis 1c):

Die Aarhus-Konvention gewährt der betroffenen Öffentlichkeit ua. das Recht, sich effektiv an Entscheidungsverfahren über Tätigkeiten zu beteiligen, die eine erhebliche Auswirkung haben können (Art. 6 Abs. 1 lit. b der Aarhus-Konvention). Nach der neuen Rechtsprechung des EuGH (RS C-243/15 vom 8.11.2016 [VLK] und der RS C-654/15 vom 20.12.2017 [Protect]), ist die Einbeziehung von Umweltorganisationen, die gewisse innerstaatliche Voraussetzungen erfüllen, bei der Naturverträglichkeitsprüfung im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie zwingend erforderlich.

Im Verfahren zur Genehmigung von Vorhaben im Zusammenhang mit erheblichen Beeinträchtigungen von Europaschutzgebieten bzw. Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (§ 24b Abs. 5) – nicht aber bei bloß nominierten Gebieten (§ 24b Abs. 4) – können daher berechnete Umweltorganisationen (§ 54a Abs. 1) begründete Stellungnahmen zum Vorhaben abgeben (§ 24b Abs. 1) und damit zur Sachverhaltsermittlung beitragen. Die Ausnahme der Pläne, die dem Kärntner Umweltplanungsgesetz unterliegen, betrifft Verordnungen, die nach dem Erkenntnis des VfGH vom 14. Dezember 2016, V 87/2014, von Umweltorganisationen nach dem derzeitigen Stand des Verfassungsrechts nicht angefochten werden können.

Den Umweltorganisationen sind zu diesem Zweck die erforderlichen Unterlagen bzw. Informationen auf einer (nur) ihnen zugänglichen Plattform (vgl. § 54a Abs. 2) zur Verfügung zu stellen und es ist ihnen ab der Zurverfügungstellung der Unterlagen auch Akteneinsicht zu gewähren (§ 24b Abs. 1a).

Die Stellungnahme ist innerhalb von vier Wochen ab der Bereitstellung des verfahrenseinleitenden Antrags auf der elektronischen Plattform abzugeben (§ 24b Abs. 1b). Es wird zu beachten sein, dass der verfahrenseinleitende Antrag erst dann elektronisch bereit zu stellen ist, wenn er vollständig ist, also alle erforderlichen Unterlagen vorliegen. Erst ab diesem Zeitpunkt kann sinnvollerweise die Frist zur Abgabe einer begründeten Stellungnahme für die berechtigten Umweltorganisationen zu laufen beginnen. Begründete Stellungnahmen sind im Verfahren zwingend zu berücksichtigen (§ 24b Abs. 1c), was in nachvollziehbarer Weise in der Begründung zu dokumentieren ist.

Darüber hinaus soll den Umweltorganisationen gemäß Abs. 1c auch das Recht zukommen, in Verfahren, bei denen die Behörde der Meinung ist, es seien die Voraussetzungen des § 24b Abs. 1 nicht gegeben, eine Stellungnahme dahingehend abzugeben, aus welchen Gründen eine Naturverträglichkeitsprüfung durchzuführen sei.

Durch das Stellungnahmerecht der Umweltorganisationen wird keine Parteistellung derselben begründet. Aus Gründen der Verwaltungsökonomie soll über das Erfordernis einer Naturverträglichkeitsprüfung kein eigenes Verwaltungsverfahren durchgeführt werden, insbesondere ist das Naturverträglichkeitsprüfungsverfahren auch nicht mit gesondertem Bescheid abzuschließen, denn ein solcher Zwischenschritt könnte die Dauer des Genehmigungsverfahrens gegebenenfalls um Jahre verlängern. Daher ist die Stellungnahme erst im „Endbescheid“ zu berücksichtigen, sofern eine Bewilligung überhaupt erteilt wird.

3. Zu den Z 3 und 4 (betreffend §§ 51 Abs. 3 und 51a Abs. 2):

Das Erfordernis, dass bei Vorhaben in Europaschutzgebieten die Umweltorganisationen in das Verfahren einzubeziehen sind und daher der verfahrenseinleitende Antrag zu veröffentlichen ist, gibt dem Bestreben der Vollzugsbehörden Aufwind, die Anträge nach dem Naturschutzgesetz zu „standardisieren“, um den mit der Kundmachung verbundenen Aufwand zu vermindern.

Die vorgeschlagene Bestimmung orientiert sich sowohl an § 10 Abs. 2 der Kärntner Bauordnung 1996 betreffend (Pläne und Beschreibungen) als auch an § 103 Abs. 2 Wasserrechtsgesetz 1959 (betreffend Bewilligungsanträge).

4. Zu Z 5 (betreffend § 54a):

Umweltorganisationen, die sich an einem Verfahren betreffend eine behördliche Entscheidung über Tätigkeiten, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, beteiligt haben, ist gemäß Art. 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention auch Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht zu gewähren. Dies betrifft in der Regel die Verfahren gemäß § 24b Abs. 2 bis 5. Im Sinne der Verfahrensökonomie und im Einklang mit der Judikatur des EuGH wird dieses Beschwerderecht – soweit es die Naturverträglichkeitsprüfung betrifft – allerdings insoweit eingeschränkt, als eine Beschwerde nur zulässig ist, wenn im vorangegangenen Verwaltungsverfahren von einer auf die Plattform zugriffsberechtigten Umweltorganisation fristgerecht eine begründete Stellungnahme abgegeben wird (Abs. 5 Z 1).

Unabhängig von der Einräumung eines Rechtsschutzes im Zusammenhang mit der Beteiligung an Umweltverfahren sieht Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention vor, dass Mitglieder der Öffentlichkeit, die allfällige allgemeine innerstaatliche Kriterien erfüllen, die Möglichkeit haben müssen, bei Gericht behördliche Entscheidungen anzufechten, die gegen umweltbezogene Bestimmungen des innerstaatlichen Rechts verstoßen. Dies bedeutet für den vorliegenden Fall, dass bei sämtlichen Entscheidungen in naturschutzbehördlichen Verfahren, die zwar keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt haben, aber Unionsrecht umsetzen, diese von den dazu berechtigten Umweltorganisationen vor dem Landesverwaltungsgericht angefochten werden können.

Betroffen sind sowohl Ausnahmegewilligungen von den artenschutzrechtlichen Verbotbestimmungen nach der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie als auch in anderen – projektbezogenen – Verfahren (§ 54a Abs. 1 Z 2). Dies betrifft, jeweils soweit unionsrechtlich geschützte Arten (insbesondere gemäß Anhang IV FFH-RL und Anhang I Vogelschutz-RL) betroffen sind:

- Ausnahmegewilligungen von den landesweit geltenden Schutzbestimmungen, vom Schutz der freien Landschaft und vom Schutz der Alpinregion, wenn dies eine nachhaltige Beeinträchtigung des Gefüges des Haushaltes der Natur im betreffenden Lebensraum (§ 9 Abs. 1 lit. b) bedeuten würde (Z 2 lit. a erster Fall)
- Bewilligungen von Eingriffen in ein Naturschutzgebiet, soweit dies unionsrechtlich geschützte Arten und Lebensräume betrifft (Z 2 lit. a zweiter Fall),
- Ausnahmen von den verbotenen Maßnahmen in der Alpinregion (§ 6 Abs. 2 lit. a) und Feuchtgebieten, soweit dies geschützte Arten und Lebensräume betrifft (§ 7 – Gletscher enthält hingegen eine reine Landschaftsschutzbestimmung) (Z 2 lit. b),
- Ausnahmegewilligungen von den artenschutzrechtlichen Bestimmungen nach der FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie (Zu Z 2 lit. c).

Die Möglichkeit, Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht zu erheben setzt voraus, dass die berechtigten Umweltorganisationen Kenntnis von den verfahrensabschließenden Bescheiden haben. Auch zu diesem Zweck wird die elektronische Plattform (Abs. 2) genutzt, die ausschließlich den nach dem UVP-G 2000 anerkannten Umweltorganisationen, die eine Zugriffsberechtigung erhalten haben (§ 54a Abs. 1), zugänglich gemacht wird. Nach dem Vorbild des NÖ Naturschutzgesetzes wird vorgesehen, dass die Bescheide nach Ablauf der Beschwerdefrist vom Netz genommen werden können.

Auf der Plattform gemäß Abs. 2 sollen gemäß Abs. 3 erster Satz zukünftig alle Bescheide in den in Z 1 und 2 lit. a bis c genannten Angelegenheiten veröffentlicht werden, unabhängig davon, ob unionsrechtlich geschützte Arten betroffen sind oder nicht.

Die anerkannten Umweltorganisationen haben die Möglichkeit, nach der Bereitstellung des Bescheides auf der elektronischen Plattform auch Einsicht in den Verwaltungsakt zu nehmen. Innerhalb von vier Wochen ab Zustellung – das ist binnen sechs Wochen ab Bereitstellung auf der elektronischen Plattform – steht ihnen die Möglichkeit offen, Beschwerde an das Landesverwaltungsgericht zu erheben.

Gemäß Abs. 5 Z 2 soll das Beschwerderecht der Umweltorganisationen gegen alle gemäß Abs. 2 auf der elektronischen Plattform kundgemachten Bescheide, unabhängig davon, ob unionsrechtlich geschützte Arten betroffen sind, nach Ablauf von 6 Wochen nicht mehr bestehen. Damit soll das Problem der übergangenen Partei in jenen Fällen in den Griff bekommen werden, in denen es nicht offenkundig ist, dass unionsrechtlich geschützte Arten betroffen sind. Einerseits sind die Umweltorganisationen damit verpflichtet, „die Karten sofort auf den Tisch zu legen“, andererseits erhalten die Umweltorganisationen damit im Sinne der Transparenz und auch im Sinne der Aarhuskonvention die Möglichkeit, behauptete Unterlassungen der Behörde unionsrechtlicher Natur geltend zu machen.

5. Zu Z 6 (betreffend § 57j Abs. 1):

Zur Umsetzung dieser, aufgrund des Urteils des EuGH in der Rechtssache „Folk“ und wegen des Vertragsverletzungsverfahrens gegen Österreich Nr. 2017/2118 erforderlichen Ausweitung des

Umweltbeschwerderechtes anderer Personen als Umweltorganisationen, liegen derzeit eine Novelle des Bundes-Umwelthaftungsgesetzes (BGBl. I Nr. 74/2018) sowie Entwürfe der Länder Tirol, Vorarlberg (Landtagsbeschluss) und Oberösterreich vor.

Alle Entwürfe orientieren sich an einem Musterentwurf, der von einer Bund/Länder-Arbeitsgruppe im Jahr 2018 in mehreren Sitzungen ausgearbeitet wurde. Die Entwürfe unterscheiden sich nach ihrer Struktur leicht, allen ist jedoch gemeinsam, dass das Umweltbeschwerderecht auf Personen ausgeweitet werden muss, die in der Nutzung der natürlichen Ressource oder ihrer Funktionen erheblich eingeschränkt werden können.

Dabei sind im vorliegenden Fall

- die „natürliche Ressource“: die (unionsrechtlich) geschützten Arten und Lebensräume und
- ihre „Funktion“: der Nutzen, den diese Arten und Lebensräume für andere Arten und Lebensräume, Gewässer und Böden sowie für die Öffentlichkeit erfüllen

(vgl. die Begriffsbestimmungen des § 57c Z 12 und 13 K-NSG 2002).

Der vorliegende Vorschlag folgt dem vom Vorarlberger Landtag bereits beschlossenen Entwurf zur Änderung des Gesetzes über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt.

Der Entwurf enthält daher nicht die in den anderen Gesetzen bzw. Entwürfen an Art. 12 der Umwelthaftungsrichtlinie angelehnte formale Dreiteilung der Berechtigungen zur Umweltbeschwerde aufgrund von Rechtsverletzung, Betroffenheit und Interesse, sondern betrifft nur Rechtsverletzung und Betroffenheit, während das „Interesse“ als Beschwerdegrund ohnehin für die in Abs. 2 eingeräumten Rechte der Umweltorganisation und des Umweltschutzes/Naturschutzbeirats gegeben ist, ohne dass dies ausdrücklich gesagt werden muss.

Überdies erscheint die in anderen Entwürfen vorgenommene Beschränkung hinsichtlich des Eigentums auf „dingliche Rechte“ sinnwidrig, wenn andererseits schon eine Einschränkung des Nutzens aus der Ressource für ein Beschwerderecht ausreicht.

Auch die in den anderen Entwürfen vorgenommene Beschränkung des Umweltbeschwerderechtes aufgrund der Beeinträchtigung durch Gesundheitsschäden auf Bodenschäden, die für den vorliegenden Entwurf nicht relevant sind, erscheint unionsrechtlich problematisch:

- Gemäß Anhang I Z 2 K-NSG 2002 (= Anhang I Z 2 der Umwelthaftungsrichtlinie) sind Biodiversitätsschäden, die sich nachweislich auf die menschliche Gesundheit auswirken, immer erheblich.
- Gemäß Anhang II, Einleitung, letzter Absatz K-NSG 2002 (= Anhang III der Umwelthaftungsrichtlinie) hat eine Sanierung von Biodiversitätsschäden zu beinhalten, dass jedes erhebliche Risiko einer Beeinträchtigung der menschlichen Gesundheit beseitigt werden muss.

Als Argument gegen die Aufnahme der Gesundheit als rechtliches Interesse wird – zutreffend – angeführt, dass die menschliche Gesundheit nicht Regelungsziel des Naturschutzrechts ist. Dem stehen die oben angeführten unionsrechtlichen Verpflichtungen hinsichtlich der Gesundheit gegenüber. Es wäre jedoch befremdlich, wenn eine gesetzliche Verpflichtung zur Beseitigung von Gesundheitsschäden besteht, die davon Betroffenen jedoch kein Tätigwerden der Behörden verlangen können.

6. Zu Art. II:

Diese Bestimmungen orientieren sich an den Übergangsbestimmungen zum Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018 des Bundes (§ 78c AWG und § 145 Abs. 15 WRG 1959) und betreffen Bescheide, die nach dem Urteil des EuGH in der Rechtssache „Protect“ rechtskräftig geworden sind.

Da es nicht zulässig erscheint, eine den Umweltorganisationen seit 20. Dezember 2017 vom EuGH eingeräumte Parteistellung durch das neue Gesetz wieder abzuschaffen, müssen Übergangsbestimmungen über die Modalitäten der Ausübung derselben geschaffen werden. Die Verpflichtung zur Zustellung der im Übergangszeitraum erlassenen Bescheide an Umweltorganisationen orientiert sich an der Übergangsbestimmung des § 145 Abs. 15 WRG 1959.

Damit ist auch sichergestellt, dass vor dem Urteil in der Rechtssache „Protect“ rechtskräftig gewordene Bescheide – ausgenommen sie sind beim VwGH anhängig – und nach Ablauf von drei Monaten auch alle anderen vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erlassenen Bescheide, von Umweltorganisationen nicht mehr angefochten werden können. Dies erscheint als wichtiger Beitrag dieses Gesetzes zur Rechtssicherheit.

III. Finanzielle Auswirkungen

Es wird aufgrund der bisherigen Erfahrungen des Bundes mit dem Aarhus-Beteiligungsgesetz davon ausgegangen, dass die Umweltorganisationen von ihren Rechten nur in wenigen, dafür aber „prominenten“, Verfahren Gebrauch machen werden. Diese Ansicht wird auch von der zuständigen Vollzugsabteilung geteilt.

Laut einer Mitteilung der Bundesvertreter bei der letzten Bund/Länder-Arbeitsgruppe Aarhus-Konvention wurden zu den unter die Übergangsbestimmungen des Aarhus-Beteiligungsgesetzes des Bundes fallenden Materien überhaupt keine Anträge gestellt.

IV. Unionsrechtliche Auswirkungen

Die sog. Aarhus-Konvention wurde durch den Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 (ABl. Nr. L 124, S. 1) im Namen der Europäischen Gemeinschaft genehmigt. Dadurch wurde die sog. Aarhus-Konvention Teil des EU-Rechts.

Im Übrigen ist auf die im Allgemeinen Teil der Erläuterungen, Punkt 2., dargestellte Entwicklung der Judikatur des EuGH zu verweisen.