

An das

Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus

Abt. IV/4 (Bergbau - Rechtsangelegenheiten)

Denisgasse 31

1200 Wien

per Email an Abt-iv4@bmlrt.gv.at; in CC an begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, 21.10.2020

Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Mineralrohstoffgesetz geändert wird (MinroG-Novelle 2020), GZ 2020-0.523.978

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben nimmt ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung Stellung zum Entwurf **eines Bundesgesetzes, mit dem das Mineralrohstoffgesetz geändert wird (MinroG-Novelle 2020), GZ 2020-0.523.978.**

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 19 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.

ÖKOBÜRO begrüßt die Gelegenheit zum ggst Entwurf Stellung zu nehmen.

Der Entwurf dient der Aufnahme von Begleitbestimmungen zur Verordnung (EU) 2017/821 zur Festlegung von Pflichten zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette für Unionseinführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten („Konfliktmineralien-Verordnung“) in das Mineralrohstoffgesetz (MinroG).

1. Umsetzung europarechtlicher und internationaler Verpflichtungen nach der Aarhus Konvention

Darüber hinaus besteht jedoch auch noch weiterer Umsetzungsbedarf internationaler Bestimmungen im österreichischen Bergrecht:

Umweltschutzorganisationen stehen im MinroG derzeit Parteienrechte in Verfahren betreffend IPPC-Anlagen zu. Dies entspricht den unionsrechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung), die sich auch aus der Aarhus Konvention ergeben.

Vertragspartei der Aarhus Konvention ist nicht nur die Europäische Union, sondern auch Österreich selbst. Demnach trifft Österreich dem Grundsatz „pacta sunt servanda“ folgend auch unabhängig von unionsrechtlichen Vorgaben und Prinzipien die Pflicht, die Konvention in nationales Recht umzusetzen.

Artikel 9 Abs 3 der Konvention fordert den Zugang zu Gerichten Mitgliedern der Öffentlichkeit, einschließlich Umweltschutzorganisationen, in sämtlichen umweltrechtlichen Verfahren zu gewähren. Es

ist daher nicht ausreichend, diesen lediglich in unionsrechtlich determinierten Bereichen des Umweltrechts Zugang zu Verwaltungsverfahren und Gerichten zuzugestehen.

Wir verweisen hier insbesondere auf die Vorgaben auf die diesbezüglich wiederholte Feststellung des Umsetzungsausschusses zur Aarhus Konvention (Aarhus Convention Compliance Committee – ACCC), zuletzt im März 2020:¹

“With respect to the scope of “national law relating to the environment” in article 9(3), the Committee recalls that, in its findings on communication ACCC/C/2011/63, it held that:

‘Article 9, paragraph 3, is not limited to “environmental laws”, e.g., laws that explicitly include the term “environment” in their title or provisions. Rather, it covers any law that relates to the environment, i.e. a law under any policy, including and not limited to, chemicals control and waste management, planning, transport, mining and exploitation of natural resources, agriculture, energy, taxation or maritime affairs, which may relate in general to, or help to protect, or harm or otherwise impact on the environment.’”

Keinesfalls ausreichend ist somit die in vielen Materiengesetzen erfolgte Umsetzung der Rechtmittellegitimation von Umweltschutzorganisationen ausschließlich in Bezug auf die Rechtswidrigkeit wegen Verletzung unionsrechtlich bedingter Umweltschutzvorschriften. Dies führt auch dazu, dass Überarbeitung der Partei- bzw Beteiligtenstellung in Verfahren nach dem MinroG geboten ist.

Langfristig befürwortet ÖKOBÜRO eine einheitliche bundesrechtliche Lösung des Zugangs zu Gerichten angelehnt an das Umweltrechtshelfengesetz in Deutschland.

Für nähere Ausführungen verweisen wir auf das ÖKOBÜRO Positionspapier zur Umsetzung von Artikel 9 Abs 3 der Aarhus Konvention.²

2. Zu Zwangsmitteln iSd § 222c Abs 5 MinroG

Die Anpassung zur Erhöhung der Zwangsmittel/Beugestrafen iSd Konfliktmineralienverordnung gem § 222c Abs 5 MinroG iVm § 5 Abs 3, 4 VVG wird wie folgt kommentiert:

Die Konfliktmineralienverordnung sieht derzeit gemäß Art 17 Abs 3 keine Verhängung von Strafen vor. Die Möglichkeit der Verhängung von Strafen durch die Mitgliedstaaten soll erst bei der ersten Überprüfung der Wirksamkeit der Verordnung bis zum 1. Jänner 2023 (Art 17 Abs 2) diskutiert werden. Die Erhebung eines Zwangsgelds bzw. eines Beugemittels nach dem Verwaltungsvollziehungsgesetz ist jedoch nicht als Strafe iSd Art 17 Abs 3 zu bewerten.³ Laut Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs sind Zwangsstrafen keine Strafen für Übertretungen, sondern Beugemittel zur Erzwingung einer Leistung.⁴ Gemäß § 5 Abs 3 VVG dürfen die Zwangsmittel in jedem einzelnen Fall an Geld den Betrag von 726 Euro, an Haft die Dauer von vier Wochen nicht übersteigen. Die Vollstreckung durch Geldstrafen als Zwangsmittel ist auch gegen juristische Personen und eingetragene Personengesellschaften zulässig; nur die Körperschaften des öffentlichen Rechts werden ausdrücklich ausgenommen (§ 5 Abs 4 VVG).

Um Unternehmen dazu zu motivieren, den ihnen aus der Verordnung erwachsenen Verpflichtungen nachzukommen, erscheint die Höhe der in § 5 Abs 3 VVG vorgesehen Strafe als vollständig ungeeignet.

¹ ACCC, Second progress review of the implementation of decision VI/8b on compliance by Austria with its obligations under the Convention, https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/VI.8b_Austria/Correspondence_with_the_Party_concerned/Second_progress_report/Second_progress_review_on_VI.8b_Austria_adopted.pdf (1.10.2020), Rn 31.

² ÖKOBÜRO (2020), Rechtsschutz im Umweltrecht – Umsetzung von Art 9 Abs 3 der Aarhus Konvention, online abrufbar unter https://www.oekobuero.at/files/320/aarhus_policy_paper_oktober_2020sbf.pdf.

³ Kolonovits/Muzak/Stöger, Verwaltungsverfahrensrecht 2014¹⁰, 1321.

⁴ VwGH, Ra 2017/17/0255.

In anderen Verwaltungsvorschriften sind bereits höhere Zwangsstrafen zu verhängen. § 292 Versicherungsaufsichtsgesetz sieht beispielsweise eine Abweichung vom § 5 Abs 3 VVG vor und erlaubt eine Zwangsstrafe in Höhe von 20.000 Euro, § 22 Abs 11 Finanzmarktaufsichtsbüroengesetz ermöglicht in Abweichung vom VVG eine Zwangsstrafe von 30.000 Euro, § 28 Kapitalmarktgesetz sogar bis zu 35.000 Euro, § 16 Abs 3 Finanzkonglomeratengesetz 30.000 Euro, und § 52a Glücksspielgesetz bis 60.000 Euro.

Die Höhe der Zwangsstrafe sollte daher im MinroG speziell geregelt werden und nicht allgemein durch § 5 Abs 3 VVG. Es sollte durch die Bemessung an die Finanzkraft des jeweiligen Unternehmens gebunden werden, etwa abgeleitet vom Gesamtumsatz oder aus den Jahreseinkünften. Dabei sollte nicht die Grenze des in Deutschland vorgesehenen Zwangsgeldes idHv 50.000 Euro unterschritten werden.⁵

3. Zur Veröffentlichung der Liste der betroffenen Unternehmen gem § 227c Abs 7 MinroG:

ÖKOBURO begrüßt die gesetzliche Verankerung der Befugnis der BMLRT zur Veröffentlichung der Namen, Importmengen und Internetadressen der Unternehmen, die von der Verordnung betroffen sind. Somit wird Konsumentinnen und Konsumenten, Organisationen der Zivilgesellschaft und anderen Interessensgruppen die Möglichkeit geboten, sich einen Überblick zu verschaffen, welche österreichischen Unternehmen die aus der Konfliktmineralienverordnung erwachsenden Sorgfaltspflichten zu erfüllen haben. Es wäre jedoch wünschenswert, wenn die BMLRT im Gesetz zur Veröffentlichung dieser Liste nicht nur ermächtigt, sondern auch verpflichtet würde.

Die Empfehlung zur Ergänzung von Abs 7 würde daher lauten:

(7) Zur Information der Öffentlichkeit über die Lieferkettenpolitik von Unionseinführern ist die Bundesministerin oder der Bundesminister für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus befugt und verpflichtet, die Namen der Unionseinführer, ...

4. Zur Verpflichtung der Meldung von Unternehmen an die BMLRT gem § 222c Abs 2 MinroG:

In der Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Art 35 EU-Datenschutz-Grundverordnung zum gegenständlichen Entwurf ist eine Übermittlung der Import-Daten vom Zollamt Österreich bereits auf ihre Datenschutzkonformität geprüft und bejaht worden. Außerdem wird der rechtliche Rahmen für die Bekanntgabe der Importmengen durch die Bundesministerin oder den Bundesminister für Finanzen an die BMLRT in § 222c Abs 6 MinroG geschaffen.

Die BM kann also auf Grund von Zollunterlagen die Überschreitung der Importmenge und die Verpflichtung der Einhaltung der Konfliktmineralienverordnung selbst prüfen und die von der Verordnung betroffenen Unternehmen selbst erfassen. Eine Meldepflicht durch Unternehmen bis zum 31. März des Folgejahres verlagert die Verantwortung der Einleitung der nachträglichen Prüfung nach Art 11 der VO unnötigerweise auf die betroffenen Unternehmen.

Damit die Montanbehörde die Nichterstattung der Meldung eines Unternehmens feststellen kann (§ 222c Abs 2 iVm Abs 4), muss zuerst durch die Behörde festgestellt werden, dass das betroffene Unternehmen wegen Überschreitung der Mengenschwellen des Anhangs I der Verordnung unter den Anwendungsbereich der Verordnung fällt sowie dass die entsprechende Meldung in dem Fall fehlt. Auch hierfür wäre es wesentlich effektiver, wenn die Behörde bereits ab Überschreitung der Schwellenwerte von Amts wegen, basierend auf die Information des Zollamtes, von sich aus feststellt, dass ein Unionseinführer unter die Bestimmungen der Verordnung fällt.

⁵ Mineralische-Rohstoffe-Sorgfaltspflichten-Gesetz (MinRohSorgG), <http://dipbt.bundestag.de/extrakt/ba/WP19/2553/255348.html>.

Es wird daher empfohlen, dass auf Grund von Zollunterlagen jährlich von Amts wegen zu prüfen wäre, welche Unternehmen die Einfuhrmengen überschreiten und daraufhin die betroffenen Unternehmen per Bescheid beauftragen, den ihnen erwachsenden Verpflichtungen nachzukommen oder zu beweisen, dass sie nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fallen.

5. Zur inhaltlichen Prüfung aller unter die Verpflichtungen der Verordnung fallenden Unionseinführer gem § 222c Abs 5 MinroG

Laut der Begleitdokumente zum Entwurf der Novelle wird davon ausgegangen, dass nur 15 österreichische Unternehmen von den Bestimmungen der Verordnung betroffen sind und dass der Personalaufwand für die nachträgliche Prüfung bereits gedeckt ist. Es sollten jedoch jährlich alle betroffenen Unternehmen hinsichtlich der Einhaltung der Verpflichtungen der Verordnung geprüft werden, anstatt nur stichprobenartige Prüfungen durchzuführen.

6. Nutzung der inhaltlichen Prüfung der Einhaltung der Verordnung nach § 222c Abs 5 MinroG zur Verhinderung ausbeuterischer Kinderarbeit

Gemäß Art 11 Abs 3 der VO muss die Montanbehörde die Unterlagen und Aufzeichnungen von Unternehmen überprüfen, die eine ordnungsgemäße Einhaltung der Pflichten der Verordnung belegen. Bei der inhaltlichen Überprüfung ist Wert darauf zu legen, dass die vom Unternehmen angewendeten Methoden für die Ermittlung und Bewertung von Risiken schädlicher Auswirkungen in ihrer Lieferkette und die angewendete Strategie zur Verhinderung oder Milderung negativer Auswirkungen (Art 5) tauglich sind. Nach Schätzungen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) sind derzeit mehr als eine Million Kinder im Bergbau tätig.⁶ Im Rahmen der inhaltlichen Prüfung möge die Montanbehörde besonders darauf achten, die Verpflichtungen der ILO-Konvention 182 zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit zu operationalisieren.

Es wird daher empfohlen, die inhaltlichen Kontrollen durch die Montanbehörde zu nutzen um Sorge zu tragen, dass durch die Art und Weise, wie die Pflichten gemäß Art 4-7 der Verordnung wahrgenommen werden, wirksam gegen Kinderarbeit im Bergbau vorgegangen wird.

7. Kontrollen aufgrund von begründeten Bedenken Dritter gem § 222c Abs 5 MinroG - Einbindung der Zivilgesellschaft

In Erwägungsgrund 10 der Verordnung wird ausdrücklich festgehalten, dass Unionsbürger und Akteure der Zivilgesellschaft das Bewusstsein dafür geschärft haben, dass Wirtschaftsbeteiligte der Union für ihre mögliche Verbindung zum illegalen Abbau von und Handel mit Mineralien aus Konfliktgebieten nicht rechenschaftspflichtig sind. In diesem Sinne sieht Art 5 Abs 2 der Verordnung vor, dass Unternehmen die Lieferanten und betroffenen Interessenträger, einschließlich lokaler und zentraler Behörden, internationaler und zivilgesellschaftlicher Organisationen und betroffener Dritter konsultiert und mit ihnen eine Strategie zur messbaren Risikominderung im Risikomanagementplan vereinbart. Außerdem normiert Art 11 Abs 2 die Durchführung der nachträglichen Kontrolle aufgrund begründeter Bedenken Dritter über die Einhaltung dieser Verordnung durch einen Unionsführer.

Wir möchten darauf hinweisen, dass der derzeitige Entwurf die Beteiligung der Zivilgesellschaft iSd Art 5 Abs 2 und Art 11 Abs 2 der Verordnung nicht regelt. Während Art 5 Abs 2 der Verordnung unmittelbar anwendbar ist und keine Umsetzung verlangt, wird Art 11 der Verordnung im Rahmen des

⁶ Vgl https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_720743.pdf.

MinroG implementiert. Insofern fehlt die Konkretisierung des Art 11 Abs 2 der Verordnung im derzeitigen Entwurf.

Wir erlauben uns darauf hinzuweisen, dass die Einbindung der Zivilgesellschaft ein explizites Anliegen des aktuellen Regierungsübereinkommens (Abschnitt „Verwaltung für die Zukunft“, Nr. 16) ist.

Es wird daher empfohlen, die Novelle dahingehend abzuändern, dass eine aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft sichergestellt wird, insbesondere dass die Durchführung von nachträglichen Kontrollen aufgrund begründeter Bedenken Dritter über die Einhaltung dieser Verordnung durch einen Unionsführer ermöglicht wird.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Thomas ALGE
Geschäftsführer ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung