

An das
Amt der Tiroler Landesregierung
Eduard-Wallnöfer-Platz 3
6020 Innsbruck

per Email an post@tirol.gv.at

Wien, 02.09.2019

Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf betreffend das Gesetz mit dem das Tiroler Naturschutzgesetz 2005, das Tiroler Jagdgesetz 2004 und das Tiroler Fischereigesetz 2002 geändert werden (Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019)

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben nehmen ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung und das europäische Umweltrechtsnetzwerk Justice & Environment Stellung zum Entwurf des Gesetzes mit dem das Tiroler Naturschutzgesetz 2005, das Tiroler Jagdgesetz 2004 und das Tiroler Fischereigesetz 2002 geändert werden (Tiroler Aarhus-Beteiligungsgesetz 2019).

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 17 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 Gesetzesinitiative zur Umsetzung der Aarhus Konvention, mit der in Tirol den europarechtlichen Verpflichtungen nachgekommen werden soll. Während die Novelle eine Verbesserung gegenüber der vorhergehenden Gesetzeslage darstellt, bestehen einige gravierende Umsetzungslücken:

1. Die vorliegende Novelle betrifft ausschließlich das unionsrechtlich determinierte Umweltrecht in Landeskompentenz. Während es jedenfalls positiv ist, dass hier neben dem Naturschutzgesetz auch auf Jagd- und Fischereirecht eingegangen wird, setzt diese Novelle nicht die völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs aus der Aarhus Konvention um. Vertragspartei zur Konvention ist nicht nur die europäische Union, sondern auch Österreich selbst. Demnach trifft Österreich und die Bundesländer dem Grundsatz „pacta sunt servanda“ folgend auch unabhängig von unionsrechtlichen Vertragsverletzungsverfahren und unionsrechtlichen Prinzipien die Pflicht, die Konvention in nationales Recht umzusetzen. Es ist daher nicht ausreichend, lediglich in

unionsrechtlich determinierten Bereichen des Umweltrechts Zugang zu Verwaltungsverfahren und Gerichten zu gewähren. Wir verweisen hier auf die Umsetzung in Deutschland und die Vorgaben der letzten Vertragsstaatenkonferenz der Aarhus Konvention an Österreich im Herbst 2017¹ sowie auf die diebezügliche Feststellung des Umsetzungsausschusses zur Aarhus Konvention (Aarhus Convention Compliance Committee – ACCC) im Februar 2019². Österreich wurde bereits wiederholt wegen seiner Nichtumsetzung völkerrechtlicher Pflichten gemahnt. Der vorliegende Entwurf reicht nicht aus, um den völkerrechtlichen Verpflichtungen zu genügen.

2. Wie der EuGH und auch der österreichische Verwaltungsgerichtshof in der Sache „ÖKOBÜRO Salzburg Luft“³ festgehalten haben, betrifft der Zugang zu Gerichten nicht nur Verfahren, die durch Bescheid entschieden werden, sondern auch Verordnungen. Der vorliegende Entwurf sieht keine Möglichkeit für anerkannte Umweltorganisationen vor, gegen Verordnungen Rechtsmittel zu erheben. Dies stellt nach wie vor eine unzulässige Lücke im Rechtsschutz dar, der notfalls per Analogieschluss zu begegnen wäre. Durch die Nicht-Aufnahme in die Novelle verpasst der Gesetzgeber es hier, klare Rahmenbedingungen und Rechtssicherheit zu schaffen.
3. Generell scheint der Rechtsschutz wie in der Novelle vorgesehen deutlich hinter den üblichen Rechtsschutzstandards zurückzubleiben. Die die Präklusionsregeln des AVG wird nachgebaut und keine Parteistellung gewährt. Dies führt zu mehreren Konflikten mit Völker-, Unions- und Verfassungsrecht und damit Rechtsunsicherheit von Projektwerbenden, Behörden und Umweltschutzorganisationen.
4. Die Übergangsbestimmungen der Novelle sehen teilweise gar keine Rückwirkung vor, teilweise nur eine solche bis zum 28. März 2018. In der vom Gesetzgeber gewählten Art der unionsrechtlich orientierten Umsetzung ist dazu anzumerken, dass diese kurze Frist zwar der Rechtssicherheit und Bestandskraft der abgeschlossenen Verfahren dient, jedoch klar gegen Unionsrecht und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes widerspricht. Mit einer solchen zu kurz gewählten Frist wird unnötig Rechtsunsicherheit bei Projektwerbenden und Umweltorganisationen erzeugt. Der VwGH hat in seinen Erk v 25.4.2019 Ra 2018/07/0410-9 und Ra 2018/07/0380 bis 0382-9 ausdrücklich festgehalten, dass sich die Wirkung der Partei- und Rechtsmittelbefugnis anerkannter Umweltschutzorganisationen nach dem Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta 2009 richtet. Demnach unterschlägt der Entwurf daher der betroffenen Öffentlichkeit gute neun Jahre (!) Rechtsschutz.
5. Wir erlauben uns in diesem Zusammenhang auf unser Papier „Umsetzung der Aarhus Konvention in den Bundesländern“⁴ sowie das ausführlichere Positionspapier „Umsetzung der Aarhus Konvention“ zu verweisen.⁵

ÖKOBÜRO und Justice & Environment fordern daher eine umfassende Umsetzung der Aarhus Konvention hinsichtlich aller völker- und unionsrechtlichen Verpflichtungen Österreichs.

¹ https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/Compliance_by_Austria_VI-8b.pdf (30.04.2019).

² http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/MoP6decisions/VI.8b_Austria/Correspondence_with_the_Party_concerned/First_progress_review_on_VI.8b_Austria_adopted_22.02.2019.pdf (30.04.2019), Rn 30.

³ VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074-6.

⁴ ÖKOBÜRO, 2019: „Umsetzung der Aarhus Konvention in den Ländern“, https://www.oekobuero.at/files/322/ub_5_2_umsetzung_der_aarhus_konvention_in_den_landern.pdf (26.8.2019).

⁵ ÖKOBÜRO, 2018: „Umsetzung der Aarhus-Konvention“, https://www.oekobuero.at/files/320/okoburo_-_aarhus_policy_paper_marz_2018.pdf (26.8.2018).

Zum vorliegenden Entwurf wird wie folgt Stellung genommen:

1. Zu schwache Einbindung von Umweltorganisationen in Naturschutz-Verfahren

Gem § 14 des Tiroler Naturschutzgesetzes sind künftig anerkannte Umweltorganisationen im Verfahren über Eingriffe in Europaschutzgebiete einzubeziehen. Umweltorganisationen haben folgend der elektronischen Kundmachung die Möglichkeit, eine schriftliche Stellungnahme abzugeben und Akteneinsicht zu nehmen. Der EuGH und nachfolgend der VwGH haben bereits klargestellt, dass die *effektive Beteiligung* nach Art 6 Abs 1 lit b der Aarhus Konvention in Österreich durch die Parteistellung nach § 8 AVG erreicht wird. Eine bloße Beteiligtenstellung ist dafür nicht ausreichend. Das Gesetz geht nicht konkret darauf ein, welche Stellung im Verfahren gewährt wird, da es jedoch die Rechte anerkannter Umweltorganisationen in § 14 Abs 10 lit a-e aufzählt und diese ohnehin Parteien zukommen, ist fraglich, ob Parteistellung iSd § 8 AVG gewährt werden soll.

Ebenso ist kritisch zu sehen, dass eine Form der Präklusion für nachfolgende Rechtsmittel festgeschrieben werden soll. § 43 Abs 6 sieht vor, dass neue Einwendungen oder Gründe nur dann zulässig sind, wenn begründet wird, warum sie nicht bereits im Verwaltungsverfahren geltend gemacht werden konnten, und die Beschwerdeführerin glaubhaft macht, dass ihm am Unterbleiben der Geltendmachung während der Abfragefrist kein Verschulden oder nur ein milderer Grad des Versehens trifft. Diese Form der Präklusion widerspricht der Rechtsprechung des EuGH, der die Präklusionsregeln des AVG bei Verfahren nach Art 6 Aarhus Konvention, dort: UVP-Verfahren, als nicht rechtmäßig beurteilt hat.⁶

Das Tiroler Naturschutzgesetz sieht bedauerlicher Weise auch kein Recht zur Einleitung eines Feststellungsverfahrens vor, also zur Frage, ob eine Naturverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. So können sich Umweltorganisationen in derartigen Feststellungsverfahren zwar beteiligen, aber dieses nicht einleiten. Es ist dennoch davon auszugehen, dass Umweltorganisationen das Recht zukommt, die fehlende Durchführung eines solchen Verfahrens geltend zu machen, wie der VwGH bereits bezüglich der Umweltverträglichkeitsprüfung festgestellt hat.⁷ Im Sinne der Rechtssicherheit und Verfahrenseffizienz wäre daher die Aufnahme eines Antragsrechts von Umweltorganisationen sinnvoll.

Die Regelung der Veröffentlichung von Informationen im Internet ist aus Sicht von ÖKOBÜRO positiv zu bewerten, sie stellt eine zeitgemäße und kostengünstige Handhabung von Verständigungen dar.

ÖKOBÜRO und Justice & Environment fordern daher die volle Parteistellung nach § 8 AVG für anerkannte Umweltorganisationen in Fällen der Naturverträglichkeitsprüfungen sowie das ausdrückliche Antragsrecht auf Durchführung eines Feststellungsverfahrens.

⁶ EuGH 15.10.2015 C-137/14.

⁷ Etwa: VwGH 27.7.2016 Ro 2014/06/0008.

2. Beschränkter Rechtsschutz anerkannter Umweltorganisationen

Nach § 43 Abs 6 Tiroler Naturschutzgesetz erhalten anerkannte Umweltorganisationen ein Recht auf Beschwerde ans LVwG in unterschiedlichen Angelegenheiten, konkret bezüglich Bescheiden gem §§ 14 Abs 4 erster und zweiter Satz, 23 Abs 2, 3 lit a sowie § 24 Abs 2 und 3 lit a und 25 Abs 1 lit a-e, g. Diese Regelungen stellen eine Umsetzung des Rechtsschutzes im Sinne des Art 9 Abs 2, 3 der Aarhus Konvention dar. Anders als bei Naturverträglichkeitsprüfungen, die gem Art 6 Abs 1 lit b iVm Art 9 Abs 2 der Aarhus Konvention Beteiligung und davon gesondert Rechtsschutz bedürfen, ist im Bereich des Art 9 Abs 3 nur Rechtsschutz notwendig. Dem Verwaltungsverfahren kommt eine friedensstiftende Wirkung zu, Lösungen können dort effizienter eingebracht werden und sind weniger konfliktorientiert als im nachträglichen Beschwerdeverfahren. Es erscheint daher aus praktischer Sicht sinnvoller, die betroffene Öffentlichkeit auch in diesen Angelegenheiten bereits unmittelbar als Partei im Erstverfahren einzubeziehen, anstatt ihnen ein reines Beschwerderecht einzuräumen.

Darüber hinaus ist fraglich, ob das nachträgliche Überprüfungsrecht verfassungs- und unionsrechtskonform ist, da in Österreich das Recht auf Erhebung von Beschwerden nur Parteien zukommt. Eine Sonderregelung für Umweltschutzorganisationen, die sie der Parteistellung im Erstverfahren beraubt und anders als allen den Parteien nur die Nachprüfung gestattet, ist daher nicht vereinbar mit dem verfassungsrechtlichen Sachlichkeitsgebot, sowie dem unionsrechtlichen Äquivalenzprinzip. Dieses Äquivalenzprinzip besagt, dass unionsrechtlicher Rechtsschutz nicht schwächer ausgestaltet sein darf als nationalrechtlich begründeter Rechtsschutz.⁸

Die Beschränkung der Beschwerdelegitimation auf unionsrechtlich determiniertes Umweltrecht ist weder völkerrechtskonform noch praktisch durchsetzbar. Die Aarhus Konvention sieht vor, dass der Zugang zu Gericht sich auf alle umweltrechtlichen Regelungen bezieht. Als Vertragspartei hat Österreich das entsprechend umzusetzen. Die mangelhafte Implementierung brachte Österreich bereits zwei Rügen der Aarhus Vertragsstaatenkonferenz ein. Darüber hinaus ist die Beschränkung praktisch nicht durchführbar: auch indirekte Wirkungen auf unionsrechtlich geschützte Tier- und Pflanzenarten sind relevant, was bei komplexen ökosystemaren Zusammenhängen nicht trennbar ist. Weiters sind Verwaltungsgerichte vollständig kognitionsbefugt und nicht ans Vorbringen der Beschwerdeführenden gebunden, sondern müssen ex lege alle Umstände untersuchen, die für die Entscheidung relevant sind. Das bewusste Einschränken durch das Gesetz beschränkt in rechtswidriger Weise die Verwaltungsgerichte und wäre daher nicht anzuwenden.

Die gleichen Probleme und Verstöße gelten auch für die Regelungen im Tiroler Jagdgesetz und Tiroler Fischereigesetz, da diese beinahe wortident den eingeschränkten Rechtsschutz von Umweltschutzorganisationen regeln.

ÖKOBÜRO und Justice & Environment begrüßen die Einräumung von Rechtsschutz für die betroffene Öffentlichkeit, regt jedoch die Einräumung von voller Parteistellung in diesen Bereichen an. Darüber hinaus weisen wir darauf hin, dass die Pflicht zur Einräumung von Rechtsschutz über das Unionsrecht hinausgeht und nicht dahingehend beschränkt werden darf.

⁸ EuGH 15.09.1998, C-231/96 *Edis ua*, ECLI:EU:C:1998:401.

3. Fehlende Anfechtbarkeit von Plänen und Programmen

Im Bereich des Naturschutzes, der Jagd und auch der Fischerei werden regelmäßig Pläne, Programme und Verordnungen erlassen. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht keinerlei Zugang zu Gerichten zur Überprüfung dieser Pläne und Programme vor. In die Erstellung bestimmter Verordnung sind künftig auch anerkannte Umweltorganisationen einzubeziehen, § 30 Abs 2a (neu) sieht jedoch gleich vor, dass die fehlende Einbeziehung der Rechtskraft der Verordnung nicht entgegensteht. Damit ist der Regel zur Beteiligung gleich mit deren Einführung wieder die Wirksamkeit entzogen. Für alle anderen Pläne, Programme und Verordnungen wäre gemäß Art 7 iVm Art 6 Abs 3, 4 und 6 Aarhus Konvention und auch der aktuellen Judikatur⁹ Beteiligung einzuräumen. Für alle Pläne, Programme und Verordnungen wäre jedenfalls Rechtsschutz zu gewähren. Auch ein Antragsrecht zur Erstellung oder Adaption von Plänen und Programmen wie, im Bundes-Immissionsschutzgesetz – Luft (IG-L) vorgesehen, fehlt vollkommen, ein solches Recht ergibt sich jedoch bereits aus der Judikatur¹⁰ und dem Völkerrecht¹¹.

Eine Lösung analog zu jener im Entwurf zum Bundes-Immissionsschutzgesetz – Luft wäre hier naheliegend und auch bereits formuliert. Die derzeitige Lösung ohne gesonderte Beteiligung und Rechtsschutz erlaubt nur das Vorgehen über direkten Bezug auf das Unionsrecht, oder aber erst im Zuge von Verfahren unter Anwendung der Pläne und Programme, was wiederum zu Verzögerungen als rechtlich relevante Vorfrage führen kann.

In der Novelle zum Fischereigesetz ist vorgesehen, dass Umweltschutzorganisationen das Recht zur Beschwerde zukommt, wenn per Bescheid das Aussetzen von Fischen gem § 21 Abs 3 Fischereigesetz zugelassen wird. Davon nicht betroffen sind Fischarten, die per Verordnung der Landesregierung als zulässig bewertet werden. Darunter fallen auch nicht-heimische bzw. invasive Arten, wie etwa die Regenbogenforelle und der Bachsaibling. Die Aussetzung dieser Tierarten muss aus Sicht von ÖKOBÜRO und Justice & Environment jedenfalls auch der gerichtlichen Kontrolle auf Beschwerde von Umweltschutzorganisationen zugänglich gemacht werden. Dies umso mehr, da die Ausnahme per Verordnung geregelt wird und die Verordnung nach dem Fischereigesetz entgegen der Rsp von EuGH und VwGH selbst nicht anfechtbar ist.

ÖKOBÜRO und Justice & Environment fordern daher eine Möglichkeit für die betroffene Öffentlichkeit, sich an der Erstellung von Plänen und Programmen zu beteiligen, sowie Rechtsschutz gegen diese Rechtsakte. Gegen Verordnungen hat Rechtsschutz eingeräumt zu werden.

4. Übergangsfristen zu kurz gewählt

Im gegenständlichen Entwurf wird einheitlich eine Rückwirkungsfrist bis 28.3.2016 gewährt. Diese Rückwirkung ist mit Blick auf die rezente Judikatur des VwGH vom 25.4.2019 Ra 2018/07/0410-9 und Ra 2018/07/0380 bis 0382-9 **unzulässig**. Der Verwaltungsgerichtshof hat in diesen Erk ausdrücklich festgehalten, dass die Rückwirkung jedenfalls bis zum Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta 2009 zu gewähren ist. Insofern ist jedenfalls dieses Datum zu berücksichtigen. Die Festlegung einer derart kurzen Rückwirkungsfrist wäre bereits ab Beschluss des Gesetzes rechtlich nicht anwendbar.

⁹ Etwa: VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074; EuGH 20.12.2017, C-664/15 *Protect*, ECLI:EU:C:2017:987.

¹⁰ VwGH 19.2.2018, Ra 2015/07/0074.

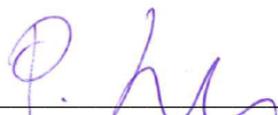
¹¹ ACCC/C/2004/6-Kasachstan, Abs 26, 29b, 35.

ÖKOBÜRO und Justice & Environment fordern daher die Anpassung der Übergangsfrist auf den unionsrechtlich gebotenen Zeitraum von 2009.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Thomas ALGE
Geschäftsführer ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung



Mag.^a Priska Lueger
Vorstandsmitglied Justice & Environment