

Vorblatt

Problem:

Österreich ist noch nicht Partei eines Übereinkommens, das die Stärkung von Informations- und Beteiligungsrechten in Umweltangelegenheiten zum Ziel hat. Österreich hat das Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten anlässlich der 4. pan-europäischen Umweltministerkonferenz „Umwelt für Europa“ am 25. Juni 1998 unterzeichnet, aber bisher noch nicht ratifiziert.

Ziel:

Das Übereinkommen hat zum Ziel, den Zugang zu Umweltinformationen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Verfahren und die Rechtsdurchsetzung in Umweltangelegenheiten zu stärken und damit einen Beitrag zum Schutz der Umwelt und zur Verbesserung der Umweltqualität zu leisten.

Inhalt:

Das Übereinkommen regelt den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und enthält Bestimmungen über die aktive Verbreitung von Umweltinformationen. Es regelt des Weiteren die Beteiligung der Öffentlichkeit an bestimmten umweltrelevanten Entscheidungen sowie an der Vorbereitung von Plänen, Programmen, Politiken und Rechtsnormen mit Umweltbezug. Schließlich enthält es Bestimmungen zur Rechtsdurchsetzung in Umweltangelegenheiten, insbesondere im Zusammenhang mit dem Umweltinformationszugang und der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Alternativen:

Keine.

Auswirkungen auf die Beschäftigung und den Wirtschaftsstandort Österreich

Keine.

Finanzielle Auswirkungen

Da die Umsetzung des Übereinkommens in Österreich im Wesentlichen auf Basis bereits in Kraft getretener EU-Richtlinien erfolgt, ergeben sich unmittelbar durch die Ratifizierung keine finanziellen Auswirkungen. Die regulären Kosten für das Sekretariat des Übereinkommens werden aus dem UN-ECE-Budget abgedeckt. Zusätzliche Aktivitäten, die von der Vertragsparteienkonferenz im Rahmen des Arbeitsprogramms beschlossen werden, müssen durch freiwillige Beiträge finanziert werden. Über deren Umfang wäre nach Maßgabe der Erfordernisse und budgetären Möglichkeiten zu beschließen. Da sich dieses System bislang gut bewährt hat, steht die Einrichtung eines verpflichtenden Systems von Beitragszahlungen zu diesem Übereinkommen derzeit nicht zur Debatte. Die Teilnahme an Konferenzen und Arbeitsgruppen ist durch laufende Budgets gedeckt.

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der EU:

Ein Großteil der Bestimmungen des Übereinkommens wurde durch EU-Richtlinien bereits umgesetzt, in Kraft getreten sind diesbezüglich bereits folgende relevante Rechtsakte: die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Jänner 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates; die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 91/61 EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten; sowie die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

Es handelt sich um ein gemischtes Abkommen. Die Europäische Kommission hat einen Vorschlag zum Abschluss des Übereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft bereits vorgelegt. Von der EU-Konformität des Übereinkommens ist daher auszugehen.

Besonderheiten des Normerzeugungsverfahrens:

Zustimmung des Bundesrats gemäß Art. 50 Abs. 1 letzter Satz B-VG

Sonderkundmachung gemäß Art. 49 Abs. 2 B-VG

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Ausgangslage:

Das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten hat gesetzändernden bzw. gesetzesergänzenden Charakter und bedarf daher gemäß Art. 50 Abs. 1 B-VG der Genehmigung durch den Nationalrat. Es enthält keine verfassungsändernden bzw. verfassungsergänzenden Bestimmungen und hat nicht politischen Charakter. Es ist der unmittelbaren Anwendbarkeit im innerstaatlichen Rechtsbereich nicht zugänglich, von einem Beschluss des Nationalrats gemäß Art. 50 Abs. 2 B-VG wurde aber abgesehen, da das Abkommen als gemischtes Abkommen teilweise in die Zuständigkeit der Europäischen Gemeinschaft fällt. Durch das Übereinkommen werden auch Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereiches der Länder geregelt.

Das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten wurde im Rahmen der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen ausgearbeitet und am 25. Juni 1998 in Aarhus (Dänemark) im Rahmen der vierten Pan-Europäischen Ministerkonferenz „Umwelt für Europa“ angenommen. Das Übereinkommen trat am 30. Oktober 2001 in Kraft. Im Oktober 2002 fand in Lucca (Italien) das erste Treffen der Vertragsparteien statt. Mittlerweile (Stand: September 2004) haben 30 Staaten ratifiziert, darunter 16 der 25 EU-Mitglieder.

Inhalt des Übereinkommens

Das Übereinkommen lässt sich in drei eng miteinander verbundene Säulen einteilen: 1. Information, 2. Partizipation und 3. Rechtsdurchsetzung.

Die erste Säule (Art. 4 und 5) regelt den Zugang zu Umweltinformationen. Die Öffentlichkeit soll das Recht auf Zugang zu Umweltinformationen erhalten, wobei dieser Anspruch nicht nur gegenüber den Verwaltungsbehörden im engeren Sinn besteht, sondern ebenso gegenüber Privaten, die bestimmte öffentliche Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes wahrnehmen. Die auskunftspflichtigen Stellen können aus bestimmten Gründen die Erteilung von Informationen verweigern. Das Übereinkommen regelt nicht nur den Informationszugang auf Antrag, sondern auch die aktive Verbreitung von Informationen, die zunehmend in elektronischen Datenbanken zur Verfügung stehen sollen.

Die zweite Säule regelt im Wesentlichen die Beteiligung der Öffentlichkeit an bestimmten umweltrelevanten Entscheidungsverfahren (Art. 6). Die Tätigkeiten, die jedenfalls einer Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegen, sind in einem eigenen Anhang aufgelistet. Darüber hinaus sieht das Übereinkommen auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei sonstigen Tätigkeiten vor, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Die zweite Säule enthält des Weiteren Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung an Verfahren zur Erstellung umweltbezogener Pläne, Programme und in abgeschwächter Weise auch von Politiken (Art. 7). Effektive Öffentlichkeitsbeteiligung soll auch bei der Vorbereitung von Rechtsnormen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, gefördert werden (Art. 8).

Die dritte Säule des Übereinkommens behandelt den „Zugang zu Gerichten“ in Umweltangelegenheiten (Art. 9). Die darin enthaltenen Bestimmungen sollen insbesondere garantieren, dass die Rechte aus der 1. und der 2. Säule wirksam vor einer unabhängigen Instanz eingefordert werden können. Zusätzlich sieht die dritte Säule vor, dass Mitglieder der Öffentlichkeit Zugang zu verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Überprüfungsverfahren haben sollen, um gegen Umweltrechtsverletzungen vorgehen zu können.

Verhältnis zu Rechtsvorschriften der EU:

Ein Großteil des Übereinkommens wurde bereits durch folgende EG-Rechtsakte umgesetzt: die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Jänner 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates; die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten; sowie die

Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

Für andere Bereiche, die auch aus Subsidiaritätsgründen nicht auf europäischer Ebene zu regeln sind, ist davon auszugehen, dass die Anforderungen des Übereinkommens in Österreich erfüllt werden. Darunter fallen insbesondere die relativ weich formulierten Bestimmungen des Art. 7 hinsichtlich Politiken und des Art. 8.

Die Europäische Kommission hat über die genannten Rechtsakte hinaus im Oktober 2003 weitere Vorschläge präsentiert, um die Anpassung des Gemeinschaftsrechts an die Erfordernisse des Aarhus-Übereinkommens abzuschließen und den Abschluss des Übereinkommens zu ermöglichen. Dazu zählt insbesondere ein Vorschlag für eine Verordnung, der die Aarhus-Bestimmungen auf die Einrichtungen der EU anwendbar machen soll, wo dies noch nicht der Fall ist.

Gemeinsam mit diesem Verordnungsvorschlag hat die Kommission auch den Vorschlag für eine Ratsentscheidung zum Abschluss des Übereinkommens durch die EG vorgelegt. Die niederländische Ratspräsidentschaft hat sich das Ziel gesetzt, mit einer Einigung zu diesen beiden Vorschlägen die Teilnahme der EG als Vertragspartei bei der 2. Vertragsparteienkonferenz im Mai 2005 in Kasachstan zu ermöglichen.

Weiters wurde ein Richtlinienvorschlag über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vorgelegt, der einen Versuch darstellt, Art. 9(3) des Übereinkommens (umweltrechtliche Überprüfungsverfahren) im EG-Recht zu harmonisieren. Die Behandlung des Vorschlags im Rat ist derzeit unsicher, da seitens der Mitgliedsstaaten Bedenken gegenüber diesem Vorhaben der Kommission bestehen, das aus Sicht vieler Mitgliedsstaaten über die Bestimmungen des Übereinkommens hinausgeht und in der vorgeschlagenen Form vom Übereinkommen nicht gefordert ist. Die Kommission begründet den Vorschlag allerdings nicht ausschließlich als Umsetzungsmaßnahme für das Aarhus-Übereinkommen, sondern auch als grundsätzliche Maßnahme zur Verbesserung der Durchsetzung des Umweltrechts in einer erweiterten Europäischen Union.

Besonderer Teil

Zur Präambel:

In der Präambel werden die wichtigsten Beweggründe für die Schaffung des Übereinkommens dargelegt sowie auf die wesentlichen internationalen Dokumente verwiesen, die für dieses Übereinkommens relevant sind; dazu zählt insbesondere Grundsatz 10 der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung.

Zu Art. 1: Ziel

In Art. 1 werden als Ziel und zentraler Regelungsinhalt des Übereinkommens festgehalten, dass jede Vertragspartei das Recht auf Zugang zu Informationen, auf Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu gewähren hat. Mit diesen drei Elementen soll zum Schutz des Rechts jeder Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer Gesundheit und Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beigetragen werden.

Zu Art. 2 : Begriffsbestimmungen

Art. 2 enthält die Begriffsbestimmungen.

Besonders hervorzuheben sind die weit gefassten Definitionen für Umweltinformation und für Behörden – hier sind abgesehen von Stellen der öffentlichen Verwaltung auch Einrichtungen erfasst, die nicht als Organe der Verwaltung bezeichnet werden können, die aber gemäß dem nationalen Recht oder unter staatlicher Kontrolle öffentliche Funktionen im Zusammenhang mit der Umwelt wahrnehmen.

Die Begriffsbestimmungen wurden durch die Richtlinien 2003/4/EG übernommen und teils näher determiniert. In Österreich ist eine Anpassung des UIG 1993 notwendig, die durch die in Vorbereitung befindliche UIG-Novelle erfolgen wird.

Regelungsbedarf ergibt sich auch für die in die Richtlinie 2003/35/EG übernommene Begriffsbestimmung der „betroffenen Öffentlichkeit“, unter die auch Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, subsumiert werden. Die nähere Determinierung dieser innerstaatlichen Voraussetzungen wird beispielsweise durch Novellen des UVP-G 2000 und der Gewerbeordnung 1994 erfolgen (sh. dazu Erläuterungen zu Art. 6).

Zu Art. 3: Allgemeine Bestimmungen

Dieser Artikel enthält neben einer generellen Umsetzungsverpflichtungsklausel eine Reihe von Rahmenbedingungen, die es der Öffentlichkeit ermöglichen sollen, die Rechte, die durch das Übereinkommen festgelegt werden, sinnvoll zu nutzen. Hervorzuheben ist ein Unterstützungsgebot von öffentlich Bediensteten gegenüber der Öffentlichkeit in Angelegenheiten des Übereinkommens, die Förderung von Umwelterziehung und des Umweltbewusstseins sowie die Anerkennung und Unterstützung von nichtstaatlichen Umweltschutzorganisationen. Weiters wird klargestellt, dass das Übereinkommen lediglich einen Mindeststandard festschreibt und Vertragsparteien weitergehende Regelungen vorsehen können. Vertragsparteien sollen die Anwendung der Grundsätze dieses Übereinkommens in der internationalen Umweltpolitik fördern. Abschließend enthält der Artikel auch eine Nicht-Diskriminierungsklausel.

Art. 4: Zugang zu Informationen über die Umwelt

1. Inhalt der Bestimmung

Mit diesem Artikel wird das Verfahren über den Zugang zu Umweltinformationen auf Antrag geregelt. Behörden stellen der Öffentlichkeit – unabhängig vom Nachweis eines besonderen Interesses – Umweltinformationen auf Antrag zur Verfügung, vorzugsweise in der erwünschten Form. Frist für die Informationsübermittlung beträgt 1 Monat, wobei diese Frist aufgrund des Umfangs oder der Komplexität der angefragten Informationen um ein weiteres Monat verlängert werden kann. Der Informationsantrag kann unter bestimmten Gründen abgelehnt werden, die in den Absätzen 3 und 4 abschließend aufgezählt sind. Diese Ablehnungsgründe sind jedoch unter Berücksichtigung des öffentlichen Interesses an der Offenlegung eng auszulegen. Weiters ist vorgesehen, dass Behörden im Falle von Anträgen über Informationen, über die sie selber nicht verfügen, Antragsteller informieren, bei welcher Behörde diese Informationen angefragt werden können oder den Antrag direkt an jene Behörde weiterleiten. Schließlich wird festgehalten, dass Behörden für

die Bereitstellung von Informationen Gebühren erheben können, sofern diese eine angemessene Höhe nicht überschreiten. Über allfällige Gebührenregelungen sind Antragsteller zu informieren.

2. EU-Rechtsvorschriften

Auf EU-Ebene erfolgt die Umsetzung dieses Artikels durch die die Art. 3, 4 und 6 der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang zu Umweltinformationen.

3. Österreichische Bestimmungen

In Österreich erfolgt die Umsetzung dieser Bestimmung durch das UIG 1993. Der Anpassungsbedarf aufgrund der Richtlinie 2003/4/EG und damit auch der relevanten Bestimmungen des Übereinkommens, wird auf Bundesebene durch eine in Vorbereitung befindliche UIG-Novelle sowie auf Landesebene durch Novellen insbesondere der Landesumweltinformationsgesetze erfolgen.

Zu Art. 5: Erhebung und Verbreitung von Informationen über die Umwelt

1. Inhalt der Bestimmung:

Dieser Artikel enthält Bestimmungen, die eine wirksame aktive Umweltinformation durch die Behörden und einen effektiven Informationszugang sicherstellen sollen. Die aktive Verbreitung von Umweltinformationen durch die Behörden, insbesondere unter Verwendung elektronischer Kommunikationsmittel, wird besonders betont.

Behörden sollen über für ihre Tätigkeit relevante Umweltinformationen verfügen, Informationen über Tätigkeiten mit erheblichen Umweltauswirkungen erhalten sowie in Fällen unmittelbarer Umwelt- und Gesundheitsgefahren betroffenen Mitgliedern der Öffentlichkeit alle Informationen übermitteln, damit diese Maßnahmen zur Schadensvermeidung oder -begrenzung treffen können.

Vertragsparteien müssen auch praktische Vorkehrungen treffen, um den Zugang zu Umweltinformationen wirksam zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang nennt das Übereinkommen beispielhaft das Führen und die gebührenfreie Nutzung von öffentlich zugänglichen Listen oder Registern, die Manuduktionspflicht und die Einrichtung von Kontaktstellen.

Weitere Bestimmungen des Artikels enthalten genauere Angaben darüber, welche Informationen veröffentlicht bzw. zur Verfügung gestellt werden sollen.

Absatz 9 sieht vor, dass Vertragsparteien Maßnahmen zur Errichtung von öffentlich zugänglichen elektronischen Registern ergreifen müssen, die u.a. Daten zur Umweltverschmutzung enthalten, wobei internationale Entwicklungen berücksichtigt werden sollen. Auf Basis dieser Bestimmung wurde mittlerweile ein Protokoll zum Aarhus-Übereinkommen verhandelt und im Mai 2003 angenommen und von Österreich auch unterzeichnet. Detaillierte Bestimmungen zum Aufbau des Registers sind in diesem Protokoll über Register zur Erfassung von Freisetzungen und Verbringungen von Schadstoffen (Protocol on Pollutant Release and Transfer Registers, PRTR-Protokoll) enthalten.

Die in Art. 4 aufgelisteten Ablehnungsgründe können auch auf Bestimmungen des Art. 5 angewandt werden.

2. EU-Rechtsvorschriften:

Auf EU-Ebene erfolgt die Umsetzung dieses Artikels durch die Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang zu Umweltinformationen (sh. insbesondere Art. 3 Absatz 5 und Art. 7 dieser Richtlinie). Im Hinblick auf Art. 5 Absatz 9 des Übereinkommens ist festzuhalten, dass für das PRTR-Protokoll, das diese Bestimmung im Detail ausführt, ein eigener EG-Rechtsakt in Vorbereitung ist.

3. Österreichische Bestimmungen:

In Österreich wird dieser Artikel durch das UIG 1993 bzw. die entsprechenden Landesumweltinformationsgesetze umgesetzt. Notwendige Anpassungen erfolgen in Umsetzung der Richtlinie 2003/4/EG auf Bundesebene durch die in Vorbereitung befindliche Novelle des UIG und die entsprechenden Novellen der Umweltinformationsgesetze auf Landesebene.

4. Handlungsbedarf:

Zusätzlicher Handlungsbedarf ist zum jetzigen Zeitpunkt für die Absätze 1 bis 8 nicht gegeben. Die weitere Umsetzung von Art. 5 Absatz 9 muss auf Grundlage des PRTR-Protokolls und im Einklang mit in Vorbereitung befindlichen EG-Rechtsvorschriften zur Umsetzung dieses Protokolls erfolgen.

Zu Art. 6: Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten

1. Inhalt des Übereinkommens:

Art. 6 regelt die Beteiligung der Öffentlichkeit an bestimmten umweltrelevanten Entscheidungsverfahren. Die Tätigkeiten, die jedenfalls einer Öffentlichkeitsbeteiligung unterliegen, sind in Anhang I aufgelistet. Darüber hinaus sieht das Übereinkommen nach Maßgabe einer diesbezüglichen Entscheidung jeder Vertragspartei auch eine Beteiligung bei sonstigen Tätigkeiten vor, die eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt haben können. Die „betroffene Öffentlichkeit“ ist in „sachgerechter, rechtzeitiger und effektiver Weise“ frühzeitig zu informieren, wobei die Information einen gewissen Mindestinhalt über das anstehende Entscheidungsverfahren zu enthalten hat. Ein angemessener zeitlicher Rahmen für die verschiedenen Phasen des Verfahrens ist vorzusehen und eine frühzeitige Mitwirkung der betroffenen Öffentlichkeit sicherzustellen. Die zuständigen Behörden haben der betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu allen Informationen, die von Relevanz für das Entscheidungsverfahren sind, zu gewähren und die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen. Das Ergebnis der Beteiligung ist durch die Behörden angemessen zu berücksichtigen, über die Entscheidung ist unverzüglich zu informieren.

Bestimmungen dieses Artikels sind in machbarem und angemessenem Umfang auch auf Entscheidungen über Freisetzungsgenehmigungen von gentechnisch veränderter Organismen anzuwenden.

2. EU-Rechtsvorschriften:

Auf EU-Ebene erfolgt die Umsetzung dieses Artikels durch die Richtlinie 2003/35/EG. Die Bestimmung über genetisch veränderte Organismen wird durch RL 2001/18/EG umgesetzt.

3. Österreichische Bestimmungen

Anhang I des Übereinkommens, auf den sich die Bestimmungen von Art. 6 beziehen, umfasst Vorhaben, die von der UVP- und der IPPC-RL erfasst sind. In Ö sind somit das UVP-G 2000 (BGBl. I Nr. 2000/89), das Flurverfassungs-Grundsatzgesetz 1951 (BGBl. Nr. 103/1951) sowie das Grundsatzgesetz 1951 über die Behandlung der Wald- und Weidenutzungsrechte sowie besonderer Felddienstbarkeiten (BGBl. Nr. 103/1951), die GewO 1994 (BGBl. Nr. 1994/194), das AWG 2002 (BGBl. II Nr. 2002/102), das Mineralrohstoffgesetz (BGBl. I Nr. 1999/38), das Luftreinhaltegesetz-Kesselanlagen (BGBl. Nr. 1988/380) sowie die Landesgesetze zur Umsetzung der IPPC-RL und die Ausführungsgesetze im Bereich der UVP im Rahmen der Bodenreform betroffen. Umsetzungsbedarf entsteht insbesondere aus dem Zusammenspiel von Art. 2 Absatz 5, Art. 6 und Art. 9 Absatz 2 des Übereinkommens, aus dem sich die Verpflichtung ergibt, bestimmte Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, an Genehmigungsverfahren zu beteiligen. Solche Organisationen zählen gemäß Art. 2 Absatz 5 des Übereinkommens zur betroffenen Öffentlichkeit, sofern sie alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen. Es ist beabsichtigt, diese Voraussetzung mit der in Vorbereitung befindlichen Novelle des UVP-G 2000 näher zu determinieren und ein Zulassungsverfahren für Umweltorganisationen zu etablieren. Auf diese Zulassung gemäß UVP-G 2000 könnte dann auch bei der Umsetzung des Übereinkommens bzw. der RL 2003/35/EG in den anderen genannten Materiengesetzen verwiesen werden.

Zu Art. 7: Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken

1. Inhalt des Übereinkommens:

Art. 7 enthält Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung an Verfahren zur Erstellung umweltbezogener Plänen und Programmen und in abgeschwächter Weise auch an der Vorbereitung von Politiken. Im Hinblick auf umweltbezogene Pläne und Programme legt das Übereinkommen fest, dass die Öffentlichkeit auf faire und transparente Weise an deren Vorbereitung zu beteiligen ist, die hierfür erforderlichen Informationen rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden und das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Entscheidung angemessene Berücksichtigung findet.

2. EU-Rechtsvorschriften:

Art. 7 des Übereinkommens wird im Hinblick auf Pläne und Programme durch die RL 2001/42/EG und RL 2003/35/EG umgesetzt. Die RL 2001/42/EG (SUP-RL), die bis 21. Juli 2004 umzusetzen ist, sieht vor, dass für bestimmte umweltrelevante Pläne und Programme eine strategische Umweltprüfung durchzuführen ist. Diese umfasst im Wesentlichen die Erstellung eines Umweltberichts und die Durchführung von Konsultationen mit der Öffentlichkeit, bevor der betroffene Plan oder das Programm angenommen wird. Die RL 2003/35/EG sieht ebenfalls für bestimmte in der RL aufgelistete Pläne und Programme eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Die RL 2003/35/EG ist subsidiär zur SUP-RL anzuwenden.

3. Umsetzung in Österreich:

Die Umsetzung erfolgt im Hinblick auf Pläne und Programme auf Basis der beiden EU-Richtlinien in den betroffenen Materiengesetzen auf Bundes- und Landesebene.

Es ist davon auszugehen, dass die relativ weich formulierte Bestimmung zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Vorbereitung von „Politiken“ durch die bestehende Praxis in Österreich erfüllt wird. Beispielhaft anzuführen wäre die Entwicklung der österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie, die im Dialog mit der interessierten Öffentlichkeit und allen betroffenen Stellen entwickelt wurde.

Zu Art. 8: Öffentlichkeitsbeteiligung während der Vorbereitung exekutiver Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente

Effektive Öffentlichkeitsbeteiligung soll auch bei der Vorbereitung von Rechtsnormen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können, gefördert werden, wobei als Maßnahmen u.a. die Veröffentlichung von Entwürfen und die Möglichkeit zur Stellungnahme angeführt werden.

Es ist davon auszugehen, dass die bestehende österreichische Praxis, insbesondere Begutachtungsverfahren, Information über Internetportale, u.a., den recht allgemein formulierten Anforderungen des Übereinkommens entspricht.

Zu Art. 9: Zugang zu Gerichten

Absatz 1 regelt das Recht jeder Person auf ein Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen unabhängigen und unparteiischen Stelle, wenn Umweltinformationsanfragen gemäß Art. 4 nicht oder ungenügend beantwortet wurden. Diese Bestimmung, die auch in die Richtlinie 2003/4/EG übernommen wurde, ist in Österreich durch die Rechtsschutzbestimmungen des UIG bzw. die entsprechenden Gesetze auf Landesebene umgesetzt (Unabhängige Verwaltungssenate).

Absatz 2 sieht vor, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen unabhängigen und unparteiischen Stelle erhalten sollen, wenn sie die Rechtmäßigkeit von umweltbezogenen Genehmigungen im Sinne des Art. 6 anfechten wollen. Das Übereinkommen räumt diesen Rechtsanspruch allerdings nur jenen ein, die entweder ein „ausreichendes Interesse“ haben oder aber alternativ eine „Rechtsverletzung“ geltend machen, sofern das nationale Verwaltungsrechtsrecht dies als Voraussetzung verlangt. Die nähere Ausgestaltung von „ausreichendem Interesse“ und „Rechtsverletzung“ ist dem innerstaatlichen Recht vorbehalten. Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich für den Umweltschutz einsetzen und die nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, wird jedenfalls ein „ausreichendes Interesse“ zugestanden. Auf die Umsetzung dieser Bestimmung, die ebenfalls durch die Richtlinie 2003/35/EG übernommen wurde, wurde bereits im Rahmen der Erläuterungen zu Art. 6 eingegangen. In Österreich können die Anforderungen dieser Bestimmung durch die Einräumung einer Parteistellung erfüllt werden. Bereits derzeit haben bestimmte „Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit“ Parteistellung je nach betroffenem Materiegesetz, beispielsweise Bürgerinitiativen und UmweltschützerInnen gemäß UVP-G 2000, Nachbarn gemäß GewO, etc. Beispielsweise durch die zusätzliche Gewährung einer Parteistellung für Nichtregierungsorganisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen, (falls sie bestimmte Kriterien erfüllen) und die damit verbundene Möglichkeit zur Berufung an den Umweltsenat bzw. die Unabhängigen Verwaltungssenate sowie allenfalls Verwaltungs- oder Verfassungsgerichtshofbeschwerde kann diese Bestimmung in österreichisches Recht umgesetzt werden.

Absatz 3 legt fest, dass „Mitglieder der Öffentlichkeit“, sofern sie etwaige innerstaatliche Kriterien erfüllen, Zugang zu einem „verwaltungsbehördlichen“ (englisch: *administrative*) oder gerichtlichen Verfahren haben sollen, um Verstöße gegen innerstaatliche Umweltrechtsvorschriften durch Privatpersonen oder Behörden anzufechten. Die konkrete Ausgestaltung und Interpretation dieser sehr vage gehaltenen Bestimmung bleibt den einzelnen Staaten überlassen, insbesondere steht es den Staaten frei, innerstaatliche Kriterien festzulegen. Die Tatsache, dass diese Formulierung so vage gewählt ist, steht durchaus im Zusammenhang mit der Verhandlungsgeschichte dieser Bestimmung, wo es zahlreichen Staaten ein Anliegen war, ihre äußerst unterschiedlichen Rechtstraditionen beibehalten zu können, die von zivilrechtlich dominierten Systemen über verwaltungsrechtliche Ansätze mit Betonung subjektiver Rechte bis hin zu Ombudsmann-Beschwerdeverfahren reichen. Die Bestimmung ist daher wohl unterschiedlichsten Auslegungen zugänglich, für Österreich wird davon auszugehen sein, dass kein zwingender unmittelbarer Handlungsbedarf gegeben ist und bestehende primär auf dem Schutz subjektiver Rechte beruhende Mechanismen und andere Beschwerdeinstrumente (z.B. Volksanwaltschaften) herangezogen werden können. Hinzuweisen ist allerdings in diesem Zusammenhang auf einen Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (KOM(2003)624), mit dem versucht wird, diese Bestimmung durch Einführung EG-weit einheitlicher Verfahren umzusetzen, die in der vorgeschlagenen Form vom Übereinkommen nicht zwingend gefordert sind und daher auch nicht als Voraussetzung für die Ratifizierung zu sehen ist. Die Behandlung dieses Vorschlags im Rat ist derzeit unsicher, da seitens der Mitgliedsstaaten v.a. im Hinblick auf Subsidiari-

tätsüberlegungen und auf die erwähnten unterschiedlichen Rechtstraditionen grundsätzliche Bedenken geäußert wurden.

Eine weitere Bestimmung (Absatz 4) des Art. 9 legt bestimmte Kriterien fest, denen die Verfahren nach Absatz 1, 2 und 3 entsprechen müssen, so sollen sie fair, gerecht, zügig und nicht übermäßig teuer sein und angemessenen Rechtsschutz bieten. Die Erfüllung dieser Kriterien ist durch die verwaltungsverfahrenrechtlichen Regelungen in Österreich gegeben.

Zu Art. 10: Tagung der Vertragsparteien

In Art. 10 wird festgelegt, dass ordentliche Tagungen der Vertragsparteien im Regelfall alle 2 Jahre stattfinden.

Weiters werden die Aufgaben der Tagung der Vertragsparteien definiert, insbesondere Maßnahmen zur Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens auf der Grundlage regelmäßiger Berichterstattung. Festgelegt wird auch, dass die Tagung der Vertragsparteien, falls notwendig, die Schaffung finanzieller Regelungen prüfen kann, jedoch nur auf Konsensbasis.

Weitere Bestimmungen betreffen den Beobachterstatus für verschiedene internationale zwischenstaatliche Organisationen, insbesondere die Vereinten Nationen, ihre Sonderorganisationen und die IAEO, sowie für Nichtregierungsorganisationen, die in Angelegenheiten des Übereinkommens qualifiziert sind.

Anlässlich der ersten Tagung der Vertragsparteien im Oktober 2002 wurden auf Basis der Bestimmungen dieses Artikels eine Geschäftsordnung und eine Entscheidung über das Berichtswesen einschließlich entsprechender Formate angenommen.

Im Mai 2003 fand eine außerordentliche Tagung der Vertragsparteien statt, bei der das auf Basis dieses Artikels ausgearbeitete Protokoll über ein Register über Register zur Erfassung der Freisetzung und Verbringung von Schadstoffen (PRTR-Protokoll) angenommen wurde.

Die zweite Tagung der Vertragsparteien wird im Mai 2005 stattfinden.

Zu Art. 11: Stimmrecht

Dieser Artikel regelt das Stimmrecht in der Tagung der Vertragsparteien.

Zu Art. 12: Sekretariat

Dieser Artikel legt die Sekretariatsaufgaben des Exekutivsekretärs der Wirtschaftskommission für Europa fest.

Zu Art. 13: Anhänge

Die beiden Anhänge I („Liste der in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a genannten Tätigkeiten“) und II („Schiedsverfahren“) werden als Bestandteil des Übereinkommens definiert.

Zu Art. 14: Änderungen des Übereinkommens

Dieser Artikel legt das Verfahren für Änderungen des Übereinkommens fest. Änderungen des Übereinkommens und der Anhänge sind grundsätzlich mit Konsens durch die Tagung der Vertragsparteien anzunehmen. Sollte ein Konsens nicht möglich sein, kann die Änderung auch durch Dreiviertelmehrheit angenommen werden. Änderungen des Übereinkommens bedürfen der Ratifikation bzw. Annahme, um für eine Vertragspartei verbindlich zu werden. Vertragsparteien, die Änderungen von Anhängen nicht akzeptieren, können dies dem Depositär binnen 12 Monaten notifizieren. In diesem Fall wird die Änderung für den betreffenden Staat nicht verbindlich. Es werden somit weder hinsichtlich der Änderungen des Übereinkommens selbst, noch hinsichtlich der Änderungen der Anhänge Hoheitsrechte übertragen. Art. 9 Abs. 2 B-VG ist hier daher nicht anwendbar.

Zu Art. 15: Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens

Gemäß dieser Bestimmung haben die Vertragsparteien anlässlich ihrer ersten Tagung in Lucca im Oktober 2002 mit Entscheidung I/7 ein so genanntes Einhaltungsverfahren beschlossen (sh. Dokument ECE/MP.PP/2Add 8; verfügbar unter

<http://www.unece.org/env/pp/documents/mop1/ece.mp.pp.2.add.8.e.pdf>) Solche Mechanismen bestehen auch unter einer Vielzahl anderer multilateraler Umweltabkommen und dienen dazu einen höchst möglichen Grad der Einhaltung sicherzustellen.

Durch die genannte Entscheidung wurde ein aus 8 unabhängigen Personen bestehendes Komitee (das sog. „compliance committee“) eingerichtet, dessen Aufgabe es insbesondere ist, Eingaben bezüglich vermuteter Nicht-Einhaltung des Übereinkommens zu behandeln. Das Verfahren vor

dem Komitee kann durch eine Vertragspartei, das Sekretariat bzw. durch Mitglieder der Öffentlichkeit in Gang gesetzt werden. Aufbauend auf einen entsprechenden Bericht des Komitees kann die Tagung der Vertragsparteien weitergehende Maßnahmen hinsichtlich der Einhaltung des Übereinkommens durch eine Vertragspartei ergreifen, dazu zählt etwa die Vornahme von Empfehlungen und die Aufforderung an eine Vertragspartei eine Einhaltungsstrategie vorzulegen.

Das Einhaltungsverfahren präjudiziert in keiner Weise ein allfälliges Streitbeilegungsverfahren.

Zu Art. 16: Beilegung von Streitigkeiten

Diese Bestimmung regelt die Beilegung von Streitigkeiten. Streitigkeiten zwischen den Vertragsparteien über die Anwendung und Auslegung dieses Übereinkommens sind grundsätzlich durch Verhandlungen oder jedes andere Mittel zu lösen, das für alle Streitparteien akzeptabel ist.

Anlässlich der Unterzeichnung, Ratifikation, Annahme, Genehmigung oder des Beitritts kann mittels Erklärung die Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofes bzw. die Unterbreitung allfälliger Streitigkeiten gemäß einem in Anhang II geregelten Schiedsverfahren anerkannt werden. Dies soll mit der im Rahmen des Genehmigungsverfahrens vorgelegten Erklärung der Republik Österreich im Verhältnis zu jeder Vertragspartei, die dieselbe Verpflichtung übernimmt, erfolgen.

Zu Art. 17 bis 22:

Diese Artikel enthalten die üblichen Schlussbestimmungen.

Die Bundesregierung hat beschlossen, dem Nationalrat vorzuschlagen, anlässlich der Genehmigung des Staatsvertrages gemäß Art. 49 Abs. 2 B-VG zu beschließen, dass dessen **französische und russische Sprachfassungen** dadurch kundzumachen sind, dass sie zur öffentlichen Einsichtnahme im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft aufliegen.

Daran anknüpfend wurde mit Rücksicht auf eine sparsame und zweckmäßige Verwaltung gemäß § 23 Abs. 2 GOG-NR von der Vervielfältigung und Verteilung dieser Sprachfassungen Abstand genommen.

Die gesamte Regierungsvorlage liegt in der Parlamentsdirektion zur Einsicht auf.