

Erläuternde Bemerkungen

I. Allgemeines:

1. Ziel und wesentlicher Inhalt:

Umsetzung der Richtlinie 2004/35/EG:

Im Mahnschreiben vom 4. Oktober 2017, C(2017)6624 final, Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2017/2118, gelangt die Europäische Kommission zur Auffassung, dass die Republik Österreich gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 2 Z. 9, 13, 14 und 15 sowie aus Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2004/35/EG über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umwelthaftungsrichtlinie) wegen mangelnder Umsetzung einer Reihe von Definitionen sowie nicht korrekter Umsetzung von Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 1 im Vorarlberger Gesetz über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt verstoßen hat. Der Vorwurf betreffend die nicht korrekte Umsetzung von Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 1 wurde in gleicher Weise gegen den Bund und sieben weitere Bundesländer vorgebracht.

Diese Auffassung der Kommission in Bezug auf die mangelhafte Umsetzung von Art. 12 Abs. 1 Unterabs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie wird durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes in der Rs. C-529/15, *Gert Folk*, bestätigt, weshalb mit der gegenständlichen Novelle die in § 12f bereits normierte Umweltbeschwerde der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes entsprechend überarbeitet werden soll. Zudem sollen die erforderlichen Begriffsbestimmungen in das Gesetz aufgenommen werden.

Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 511/2014:

Der Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile ist einer der drei Grundpfeiler der Biodiversitätskonvention (Convention Biological Diversity, CBD). Um die sich daraus ergebenden Verpflichtungen zu konkretisieren, wurde das Protokoll von Nagoya (*The Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing*), ein völkerrechtlich bindender Vertrag, verabschiedet. Ziel des Nagoya-Protokolls sind der angemessene Zugang zu genetischen Ressourcen und die angemessene Weitergabe der einschlägigen Technologien unter Berücksichtigung aller Rechte an diesen Ressourcen und Technologien sowie durch angemessene Finanzierung, um so zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und zur nachhaltigen Nutzung ihrer Bestandteile beizutragen. Damit bezweckt das Protokoll zum einen den Zugang zu genetischen Ressourcen zu eröffnen, zum anderen Rahmenbedingungen zu schaffen, damit die sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen eines anderen Vertragsstaates ergebenden Vorteile, mit diesem gerecht geteilt werden.

Die Umsetzung des Nagoya-Protokolls auf europäischer Ebene ist durch die EU-Verordnung 511/2014 (auch als ABS-Verordnung bezeichnet) erfolgt. Diese trat mit 12. Oktober 2014 in Kraft. Die Verordnung greift nur jenen Aspekt des Nagoya-Protokolls heraus, der die Sorgfaltspflichten von Nutzern genetischer Ressourcen bzw. traditionellen Wissens betreffend die Einhaltung der Zugangsregeln der Bereitstellerländer und die Aufteilung der Vorteile aus der Nutzung dieser Ressourcen bzw. dieses Wissens betrifft. Die EU-Mitgliedstaaten sind nach der Verordnung jedoch *nicht* verpflichtet, den Zugang zu ihren genetischen Ressourcen und/oder zum sich darauf beziehenden traditionellen Wissen zu regeln.

Mit Schreiben vom 14.02.2017 stellte die Europäische Kommission gegenüber der Republik Österreich eine Pilotanfrage betreffend den Stand der Maßnahmen zur Umsetzung der ABS-Verordnung (9058/2016/ENVI). Der ausstehenden Durchführung soll nunmehr, soweit landesrechtlich zu regelnde Aspekte betroffen sind, durch entsprechende Regelungen im Gesetz über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt nachgekommen werden.

2. Kompetenzen:

Umsetzung der Richtlinie 2004/35/EG:

Die Vermeidung und Sanierung von Schädigungen von geschützten Arten und natürlichen Lebensräumen ist dem Naturschutz zuzuordnen, welcher zu jenen Angelegenheiten zählt, die nach Art. 15 Abs. 1 B-VG in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache sind.

Zur Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie sind daher die Länder zuständig, wenn es um die Vermeidung und Sanierung von Schädigungen von geschützten Arten und natürlichen Lebensräumen geht, unabhängig davon, durch welche Tätigkeit oder Anlage der Schaden verursacht worden ist.

Was Schädigungen des Bodens betrifft, sind sowohl der Bund als auch die Länder zur Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie zuständig. Nur Bodenverunreinigungen, von denen ein erhebliches Risiko der Gesundheitsgefährdung ausgeht, und die zudem durch eine bestimmte berufliche Tätigkeit verursacht worden sind, werden von der Umwelthaftungsrichtlinie erfasst. Zu diesen beruflichen Tätigkeiten gehört auch der Betrieb von Landes-IPPC-Anlagen, die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und das Ausbringen genetisch veränderter Organismen, weshalb die Länder (im Zusammenhang mit dem Ausbringen genetisch veränderter Organismen hinsichtlich der Verwendung bzw. dem Anbau von Saat- und Pflanzgut) zur Regelung der Vermeidung und Sanierung von Schädigungen des Bodens sind, die durch diese Tätigkeiten verursacht werden. Im Übrigen ist der Bund zur Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie im Zusammenhang mit Schädigungen des Bodens zuständig.

Regelungen zur Vermeidung und Sanierung von Schädigungen von Gewässern, die ebenfalls von der Umwelthaftungsrichtlinie erfasst sind, unterliegen gemäß Art. 10 Abs. 1 Z. 10 B-VG der Wasserrechtskompetenz des Bundes.

Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 511/2014:

Solange keine Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten an genetischen Ressourcen durchgeführt werden (und somit keine Nutzung im Sinne des Nagoya-Protokolls stattfindet), findet diese EU-Verordnung keine Anwendung. Damit ist klargestellt, dass der Schwerpunkt der EU-Verordnung im Bereich Forschung und Entwicklung liegt. Der Naturschutz steht dagegen nicht im Zentrum der EU-Verordnung.

Forschung und Entwicklung ist eine Querschnittsmaterie, die Regelungskompetenzen vom Bund und von den Ländern tangiert, wobei im gegenständlichen Fall zahlreiche Bundeskompetenzen und nur ein Restbestand an Länderkompetenzen berührt sind. In der Regelungsverantwortung der Länder sind folgende, potentiell von Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten berührte Bereiche zu nennen:

- a) Land- und forstwirtschaftliches Schulwesen (Art. 14a B-VG),
- b) Wissenschaftliche Sammlungen oder vergleichbare Einrichtungen mit Ausnahme jener des Bundes (Art. 15 B-VG),
- c) Landwirtschaftliches Versuchswesen, zum Beispiel Gendatenbanken landwirtschaftlicher Nutzpflanzen (Art. 15 B-VG) sowie
- d) Heil- und Pflegeanstalten, soweit diese nicht dem universitären Bereich zuzuordnen sind (Art. 12 Abs. 1 Z. 1 B-VG).

Nachdem die Verordnung (EU) 511/2014 ohnehin unmittelbar anzuwenden ist, sind konkrete materielle Vorschriften zu den genannten Anwendungsbereichen nicht erforderlich, sondern ist es ausreichend, Behörden- und Strafbestimmungen zu normieren.

3. Finanzielle Auswirkungen:

Umsetzung der Richtlinie 2004/35/EG:

Durch die Möglichkeit zur Erhebung einer Umweltbeschwerde für nunmehr sämtliche Personen, die von einem Umweltschaden betroffen sein können, ist nicht zwingend mit einer Mehrzahl an Verfahren zu rechnen, die letztlich mit der bescheidmäßigen Vorschreibung von Sanierungsmaßnahmen enden. Denn auch bislang war es allen Personen möglich, einen von ihnen festgestellten Umweltschaden bei der zuständigen Bezirkshauptmannschaft anzuzeigen, auch wenn dies mit keinem Rechtsanspruch auf bescheidmäßige Erledigung ihres Ansuchens verbunden war (vgl. Beilage 11/2009 des XXIX. Vorarlberger Landtages, 13). Bei einem eingetretenen Umweltschaden hat die Behörde – unabhängig davon, woher sie vom Umweltschaden Kenntnis erlangt – die entsprechenden Sanierungsmaßnahmen vorzuschreiben (§ 12c). Aufgrund dessen ist nicht davon auszugehen, dass durch die Öffnung der Umweltbeschwerde mit weiteren Vollzugskosten zu rechnen ist, zumal es in Vorarlberg bisher noch keine Umweltbeschwerde gegeben hat.

Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 511/2014:

Der praktische Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 511/2014 auf Landesebene ist sehr eingeschränkt. Dies trifft umso mehr auf Vorarlberg zu, wo derzeit keine ausgeprägten Strukturen für Forschung und Entwicklung in den Bereichen des land- und forstwirtschaftlichen Schulwesens, des landwirtschaftlichen Versuchswesen oder in wissenschaftlichen Sammlungen vorhanden sind. Nachdem somit kaum Vollzugsfälle auftreten werden, ist nach derzeitigem Ermessen nicht mit relevanten Vollzugskosten zu rechnen.

4. EU-Recht:

Dieses Gesetz dient zum einen der vollständigen Umsetzung der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von

Umweltschäden. Darüber hinaus werden damit Durchführungsbestimmungen für Maßnahmen nach der Verordnung (EU) 511/2014 geschaffen.

Soweit im vorliegenden Entwurf auf die Verordnung (EU) 511/2014 der Europäischen Union verwiesen wird, ist diese im Falle ihrer Änderung nach Ablauf der Umsetzungsfrist in ihrer jeweils aktuellen Fassung anzuwenden.

5. Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche:

Das Gesetzesvorhaben hat keine spezifischen Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu Z. 1 und 2 (§ 1 Abs. 1 und Abs. 2):

Die Erweiterung des Gesetzes über die Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt um die Durchführungsbestimmungen zur VO (EU) 511/2014 hat eine entsprechende Ergänzung des Anwendungsbereiches zur Folge. Nachdem die ABS-Verordnung nicht nur die Nutzung genetischer Ressourcen als solches umfasst, sondern auch die Nutzung traditionellen Wissens, das sich auf genetische Ressourcen bezieht, war dies zu berücksichtigen.

Zu Z. 3 (§ 2 Abs. 3 lit i bis o):

Im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2017/2118 vertritt die Kommission die Ansicht, dass Art. 2 Z. 9 („*unmittelbare Gefahr eines Schadens*“), 13 („*Funktionen*“ und „*Funktionen einer natürlichen Ressource*“), 14 („*Ausgangszustand*“) und 15 („*Wiederherstellung*“ einschließlich „*natürlicher Wiederherstellung*“) der Umwelthaftungsrichtlinie im Gesetz über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt vollständig enthalten sein müssen, um eine EU-weit einheitliche und richtlinienkonforme Anwendung sicherzustellen. Darüber hinaus würde es nach Ansicht der Kommission der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit dienen, wenn auch die weiteren fehlenden Richtliniendefinitionen in Art. 2 Z. 2 („*Schaden*“ oder „*Schädigung*“), 10 („*Vermeidungsmaßnahmen*“), 11 („*Sanierungsmaßnahmen*“) und 12 („*natürliche Ressource*“) der Umwelthaftungsrichtlinie ausdrücklich umgesetzt wären.

Der Hinweis in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage (Beilage 11/2009 des XXIX. Vorarlberger Landtages, 10), wonach Begriffsbestimmungen, die nicht explizit im Gesetz angeführt sind, nicht abweichend von der Richtlinie zu verstehen sind, vermochte diese Ansicht der Kommission ebensowenig zu entkräften wie die europarechtlich und innerstaatlich gebotene richtlinienkonforme Interpretation sowie der Umstand, dass es keinerlei Hinweis dafür gibt, die Begriffe anders als im Sinne der Umwelthaftungsrichtlinie zu verstehen.

Um den Bedenken der Kommission zu begegnen, sollen die unbedingt erforderlichen Begriffsdefinitionen von Art. 2 Z. 9, 13, 14 und 15 aufgenommen werden; dies gilt auch für die Begriffsdefinitionen von Art. 2 Z. 10, 11 und 12, da auch diese Begriffe im 4. Abschnitt verwendet werden.

Zu Z. 4 (§ 2 Abs. 4):

Die Verordnung (EU) 511/2014 kennt eigene Begriffsbestimmungen, auf welche im Gesetz direkt verwiesen werden kann.

Zu Z. 5 und 6 (§ 2 Abs. 5 bis 6 und § 12c Abs. 1 lit. c):

Auf Grund des neuen Absatzes 4 in § 2 sind die nachfolgenden Absätze neu zu nummerieren. Darüber hinaus erfolgt in § 2 Abs. 5 und § 12c Abs. 1 lit. c jeweils eine Richtigstellung.

Zu Z. 7 und 8 (§ 12f Abs. 1 bis 3 und § 12g Abs. 2 lit. b):

Zu § 12f Abs. 1:

Der Europäische Gerichtshof hat in der Rs C-529/15, *Gert Folk*, ausgeführt, dass Art. 12 Abs. 1 der Umwelthaftungsrichtlinie in den lit. a bis c drei gesonderte, voneinander unabhängige Gruppen natürlicher bzw. juristischer Personen alternativ auflistet und dass jede dieser drei Personengruppen jeweils eigenständig berechtigt ist, eine Umweltbeschwerde zu erheben. Die Mitgliedstaaten hätten zwar

einen Gestaltungsspielraum dahingehend, was als Rechtsverletzung bzw. als ausreichendes Interesse im Sinne der Umwelthaftungsrichtlinie gelte, jedoch fehle dieser Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Rechts der von einem Umweltschaden betroffenen oder wahrscheinlich betroffenen Person auf Überprüfung.

Die gegenständliche Änderung ist somit erforderlich, um der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes im Zusammenhang mit den Anforderungen von Art. 12 der Umwelthaftungsrichtlinie zu entsprechen und damit den geforderten Zugang der betroffenen Öffentlichkeit zu schaffen; dies entspricht der von der Kommission im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2017/2118 vertretenen Ansicht.

Wie bereits bisher wird in lit. a das Recht zur Umweltbeschwerde jenen Personen eingeräumt, die in ihren Rechten (Eigentum oder sonstige Rechte an der betroffenen Liegenschaft) bzw. in ihren rechtlich geschützten Interessen (Schutz der Gesundheit) verletzt werden können.

Darüber hinaus wird in lit. b nun auch jenen Personen die Möglichkeit zur Erhebung einer Umweltbeschwerde (und damit gemäß § 12g Abs. 3 auch Parteistellung im Verfahren über eine Umweltbeschwerde) eingeräumt, die von einem Umweltschaden betroffen sein können. Betroffenheit ist im Zusammenhang mit einer Schädigung geschützter Arten oder natürlicher Lebensräume dann anzunehmen, wenn die Erreichung oder Beibehaltung des günstigen Erhaltungszustandes dieser Arten oder Lebensräume erheblich einschränkt und somit der betroffenen Person durch den behaupteten Schaden ihre ressourcenbezogene Tätigkeit verunmöglicht oder zumindest beträchtlich eingeschränkt wird.

Im Zusammenhang mit dieser Öffnung der Umweltbeschwerde muss beachtet werden, dass von der jeweiligen Person neben der Rechtsverletzung bzw. der Betroffenheit auch das Vorliegen eines eingetretenen Umweltschadens im Sinne von § 12a glaubhaft zu machen ist (es wurde von der durch Art. 12 Abs. 5 der Umwelthaftungsrichtlinie eingeräumten Wahlmöglichkeit Gebrauch gemacht und die Befugnis zur Erhebung einer Umweltbeschwerde nur für jene Fälle vorgesehen, in denen ein Umweltschaden bereits eingetreten ist); reine Behauptungen, wonach ein Umweltschaden vorliegen würde, sind für eine Glaubhaftmachung nicht ausreichend.

Zu § 12f Abs. 2:

Wie schon bisher steht auch anerkannten Umweltorganisationen im Sinne von § 2 Abs. 4 sowie der Naturschutzanwältin oder dem Naturschutzanwalt das Recht zur Erhebung einer Umweltbeschwerde zu.

Zu § 12f Abs. 3 und § 12g Abs. 2 lit. b:

Diese Ergänzungen sind aufgrund der Änderungen im Zusammenhang mit der Erhebung der Umweltbeschwerde erforderlich.

Zu Z. 9 (5. Abschnitt, § 12k):

Zu § 12k Abs. 1 und 2:

Während das Nagoya-Protokoll zwei Aspekte im Zusammenhang mit der Nutzung genetischer Ressourcen bzw. traditionellen Wissens regelt, nämlich die Schaffung von Zugangsregelungen für potentielle Nutzer sowie die Gewährleistung der Einhaltung der Sorgfaltsregelungen bei einer solchen Nutzung, konzentriert sich die ABS-Verordnung auf den letztgenannten Punkt.

Im Zentrum der ABS-Verordnung – und damit auch des 5. Abschnittes – stehen in Anlehnung an den Leitfaden der Europäischen Kommission zur ABS-Verordnung (2016/C 313/01) Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten an genetischen Ressourcen. Werden keine Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten durchgeführt, so kommt auch die ABS-Verordnung nicht zur Anwendung. Ein Großteil der Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten dürfte in die Regelungskompetenz des Bundes fallen (universitärer und gewerblicher Bereich). Obschon auch § 2 Abs. 5 eine Abgrenzung zu den Regelungskompetenzen des Bundes enthält, soll im Abs. 2 im Hinblick auf den Anwendungsbereich des 5. Abschnittes nochmals klargestellt werden, dass nur jene Fälle erfasst sind, die in die Restkompetenzen des Landesgesetzgebers fallen.

Zu § 12k Abs. 3 und 4:

Nachdem EU-Verordnungen unmittelbare Geltung haben, regeln sie die Pflichten der Normunterworfenen direkt und bedürfen keiner nationalen Umsetzung. Dies trifft beispielsweise bei den Pflichten zur Einhaltung der gebotenen Sorgfalt bei der Nutzung genetischer Ressourcen bzw. traditionellen Wissens gemäß Art. 4 der ABS-Verordnung zu.

Die Abgabe von Sorgfaltserklärungen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EU) 511/2014 in Verbindung mit Art. 5 und 6 der Durchführungsverordnung (EU) 2015/1866 hat in der Praxis zu erfolgen durch:

- a) einen Empfänger von Forschungsgeldern für Forschungsvorhaben, bei denen in einem Vertragsstaat des Nagoya-Protokolls eine Nutzung genetischer Ressourcen oder traditionellen Wissens, das sich auf genetische Ressourcen bezieht, erfolgt, wenn der Empfänger seinen Sitz in Vorarlberg hat, oder
- b) einen Empfänger von Forschungsgeldern für in Vorarlberg durchgeführte Forschungsvorhaben, bei denen eine Nutzung genetischer Ressourcen oder traditionellen Wissens, das sich auf genetische Ressourcen bezieht, erfolgt, wenn der Empfänger seinen Sitz außerhalb der Europäischen Union hat.
- c) einen Nutzer mit Sitz in Vorarlberg, in der letzten Phase der Produktentwicklung, wenn das Produkt durch die Nutzung genetischer Ressourcen oder traditionellen Wissens, das sich auf genetische Ressourcen bezieht, entwickelt wurde.

Unabhängig von der unmittelbaren Geltung der Regelungen, sind Behörden- und Verfahrensbestimmungen für deren Vollzug erforderlich. Im konkreten Fall hat sich Bezug nehmend auf Art. 6 die Notwendigkeit zur Festlegung der Behördenkompetenz gezeigt. Die zuständige Behörde hat v.a. Aufgaben im Zusammenhang mit Kontroll- und Abhilfemaßnahmen gemäß Art. 5 Abs. 4 und Art. 9 wahrzunehmen. Außerdem waren Strafbestimmungen vorzusehen, die im Sinne von Art. 11 die Einhaltung der Verordnung gewährleisten sollen. Es wird davon ausgegangen, dass die entsprechenden Rechtsakte als Bescheide ergehen; die Notwendigkeit genereller Rechtsakte wird nicht gesehen.

Zu Z. 10:

Auf Grund des neuen Abschnittes 5 ist der bisherige Abschnitt 5 als Abschnitt 6 zu bezeichnen.

Zu Z. 11 (§ 15 Abs. 1):

Um die Einhaltung der sich aus der ABS-Verordnung ergebenden Pflichten zu gewährleisten, sind gemäß Art. 11 der Verordnung Sanktionen vorzusehen. Neben der Sanktionierung der Nicht-Einhaltung sich direkt aus der EU-Verordnung ergebender Verpflichtungen, wird auch eine Notwendigkeit für Strafen gesehen, falls Bescheiden der Behörde nicht oder unzureichend Folge geleistet wird.