



Referenz/Aktenzeichen: I453-1128

8. März 2010

Genehmigung der Änderung vom 4. Juni 2004 zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen

Erläuternder Bericht

1 Allgemeines

1.1 Das Übereinkommen

Das Übereinkommen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen¹ (nachstehend Übereinkommen) wurde am 25. Februar 1991 in Espoo (Finnland) unterzeichnet. Die Schweiz hat das Übereinkommen am 16. September 1996 ratifiziert, worauf es am 10. September 1997 für die Schweiz in Kraft trat. Sämtliche Nachbarländer der Schweiz sind dem Übereinkommen ebenfalls beigetreten. Am 8. März 2010 zählte das Übereinkommen 44 Parteien, darunter die meisten west- und osteuropäischen Staaten, die Länder der Kaukasusregion sowie die Europäische Gemeinschaft.

Das Übereinkommen legt einen Mechanismus für die länderübergreifende Information und Konsultation fest, der bei Projekten zum Tragen kommt, die erhebliche grenzüberschreitende nachteilige Umweltauswirkungen haben können. Zum einen stellt das Übereinkommen sicher, dass in dem Land, in dem eine Anlage mit möglicherweise grenzüberschreitende Umweltauswirkungen errichtet werden soll (d. h. in der sogenannten Ursprungspartei), eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird (Art. 2²). Zum andern gewährleistet es, dass die Ursprungspartei das betroffene Nachbarland beziehungsweise die betroffenen Nachbarländer (betroffene Partei) über die möglichen bedeutenden grenzüberschreitenden Umweltauswirkungen des Vorhabens in Kenntnis setzt und konsultiert, und legt die entsprechenden Rechte und Pflichten der beteiligten Parteien fest. Insbesondere sieht das Übereinkommen vor, dass die Ursprungspartei die betroffene Partei über solche Vorhaben in Kenntnis setzt (Art. 2 Ziff. 4 und Art. 3), damit diese am Verfahren mitwirken kann (Art. 2 Ziff. 6 und Art. 5), und es verpflichtet die Ursprungspartei, bei ihrer endgültigen Entscheidung die Ergebnisse der Konsultation der Öffentlichkeit und der Verwaltung der betroffenen Partei zu berücksichtigen (Art. 6). Das Übereinkommen ist massgebend für 17 in Anhang I aufgeführten Arten von Vorhaben, die wahrscheinlich erhebliche, grenzüberschreitende Auswirkungen zur Folge haben, sowie für weitere Tätigkeiten, die die Parteien einvernehmlich dem Übereinkommen unterstellen.

¹ SR 0.814.06

² Die Artikelbezeichnungen im Text beziehen sich auf das Übereinkommen.

In der Schweiz kamen die Grundsätze des Übereinkommens bis heute in rund 20 Fällen zur Anwendung. Im Rahmen der letzten Revision der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPV³) im Dezember 2008 wurde dieser ein Artikel (Art. 6a UVPV) hinzugefügt, der die zuständigen Bundes- und Kantonsbehörden bezeichnet, welche die Rechte und Pflichten der Schweiz aus dem Übereinkommen wahrnehmen. Als Schweizer Kontaktstelle für das Übereinkommen ist das Bundesamt für Umwelt (BAFU) für sämtliche Fragen im Zusammenhang mit der Anwendung des Übereinkommens in der Schweiz zuständig.

1.2 Revision des Übereinkommens

Gemäss Artikel 14 des Übereinkommens kann jede Partei Änderungen des Übereinkommens vorschlagen.

Am 27. Februar 2001 verabschiedete die 2. Konferenz der Parteien den Beschluss II/14 über die Änderung der Artikel 1 und 17 des Übereinkommens. Mit dieser Änderung sollte einerseits der Begriff «Öffentlichkeit» neu definiert werden; andererseits sollte die Möglichkeit geschaffen werden, dass weitere UNO-Mitgliedsländer, die aber nicht der UNECE angehören, dem Übereinkommen beitreten können. Der Bundesrat hat diese Änderungen am 2. September 2009 genehmigt.

Am 4. Juni 2004 verabschiedete die 3. Konferenz der Parteien in Cavtat (Kroatien) den Beschluss III/7 über die Änderungen der Artikel 2, 8, 11, 14 und 14bis sowie der Anhänge I und VI des Übereinkommens. Diese Änderungen zielen darauf ab, durch die Präzisierung verschiedener Bestimmungen und die Aktualisierung von Anhang I die Durchführung des Übereinkommens zu erleichtern. Sie sind Gegenstand des vorliegenden erläuternden Berichts.

2 Inhalt der Änderungen des Übereinkommens vom 4. Juni 2004

Mit der Änderung von **Artikel 2** («Allgemeine Bestimmungen») wird ein neuer Absatz eingefügt, der den betroffenen Parteien die Gelegenheit gibt, am Verfahren zur Festlegung des Inhalts der Dokumentation zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) mitzuwirken, sofern die Ursprungspartei ein solches Verfahren durchzuführen beabsichtigt.

Mit den Änderungen zu **Artikel 8** («Bi- und multilaterale Zusammenarbeit») und **Anhang VI** («Regelungen für die bi- und multilaterale Zusammenarbeit») wird präzisiert, dass die Bestimmungen des Übereinkommens in Bezug auf die Erfüllung bi- oder multilaterale Übereinkünfte auch auf die jeweils dazugehörigen Protokolle anwendbar sind.

Artikel 11 («Konferenz der Parteien») wird um drei neue Absätze ergänzt, welche verschiedene Fragen in Bezug auf die Befugnisse der Konferenz der Parteien regeln. Dabei wird präzisiert, dass die Parteien gegebenenfalls die Mitwirkung von und die Zusammenarbeit mit kompetenten Gremien suchen, welche über Fachkenntnisse verfügen, die für die Verwirklichung der Ziele des Übereinkommens von Interesse sind. Ausserdem werden die Parteien ermächtigt, bei Bedarf Protokolle zum Übereinkommen auszuarbeiten und Nebengremien einzusetzen, die für die Durchführung des Übereinkommens notwendig sind.

Die Änderung zu **Artikel 14** («Änderungen des Übereinkommens») regelt das Inkrafttreten von Änderungen neu. Künftig sollen Änderungen in Kraft gesetzt werden können, wenn mindestens drei Viertel der Parteien, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung dem Übereinkommen beigetreten sind, die Änderungen genehmigt oder ratifiziert haben.

Eine weitere Änderung betrifft die Einfügung eines **neuen Artikels 14bis** («Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens»), welcher Fragen hinsichtlich der Einhaltung

³ SR 814.011

der Bestimmungen des Übereinkommens regelt. Er sieht vor, dass die Parteien die Einhaltung und Umsetzung der Bestimmungen des Übereinkommens gemäss dem von der Konferenz der Parteien beschlossenen Verfahren überprüfen. Die Überprüfung stützt sich unter anderem auf regelmässige Berichte der Parteien. Über die Häufigkeit der Berichterstattung sowie über die darin enthaltenen Informationen entscheidet die Konferenz der Parteien. Ferner präzisiert Artikel 14bis, dass das Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung der Bestimmungen auch die allfälligen Protokolle des Übereinkommens einschliesst.

Mit der Änderung von **Anhang I** wird die Liste der Vorhaben, die unter den Geltungsbereich des Übereinkommens fallen, überarbeitet. Neben der Aufnahme neuer Projekte und der Ausweitung bereits bisher geregelter Projekte werden auch verschiedene redaktionelle Änderungen vorgenommen. Die Änderungen zu Anhang I des Übereinkommens betreffen im Einzelnen folgende Punkte:

- Aufnahme neuer Projekte:

Projekt 7b: «Bau von neuen vier- oder mehrspurigen Strassen oder Verlegung und/oder Ausbau bestehender ein- oder zweispuriger Strassen zu vier- oder mehrspurigen Strassen [...]»; *Projekt 10b*: «Abfallbeseitigungsanlagen zur Verbrennung oder chemischen Behandlung ungefährlicher Abfälle [...]»; *Projekte 18a und 18b*: «Bauvorhaben zur Umleitung von Wasserressourcen von einem Flusseinzugsgebiet in ein anderes [...]»; *Projekt 19*: «Abwasserbehandlungsanlagen [...]»; *Projekt 20*: «Anlagen zur Intensivhaltung oder -aufzucht von Geflügel oder Schweinen [...]»; *Projekt 21*: «Bau von Hochspannungsfreileitungen für eine Stromstärke von 220 kV oder mehr [...]»; *Projekt 22*: «Grössere Anlagen zur Nutzung von Windenergie zur Stromerzeugung [...]».

- Ausweitung bereits bisher geregelter Projekte:

Projekt 2: «(Kernkraftwerke und sonstige Kernreaktoren), einschliesslich der Demontage oder Stilllegung solcher Kraftwerke oder Reaktoren»; *Projekt 12*: «(Massnahmen zur Grundwasserentnahme) oder künstliche Grundwasserauffüllungssysteme [...]»; *Projekt 13*: «(Anlagen zur Herstellung von Zellstoff, Papier) und Pappe [...]»; *Projekt 14*: «Grössere Steinbrüche (und grössere Anlagen für den Bergbau [...])»; *Projekt 15*: «(Offshore-Kohlenwasserstoffförderung.) Gewinnung von Erdöl und Erdgas zu gewerblichen Zwecken [...] ».

- Redaktionelle Änderungen:

Aufgliederung von *Projekt 2* in zwei Projekte; in *Projekt 8* Ersatz von «Öl- oder Gaspipelines grossen Durchmessers» durch «Öl-, Gas- oder Chemikalienpipelines grossen Durchmessers».

- *Projekt 3* betreffend die Behandlung, Lagerung und Entsorgung von radioaktiven Abfällen wird auf bestrahlte Kernbrennstoffe ausgedehnt und neu formuliert.
- Zudem werden der Zeitpunkt, ab dem «Kernkraftwerke und sonstige Kernreaktoren nicht mehr als solche Anlagen gelten», sowie der Begriff «Flugplatz» definiert.
- Die *Projekte 1, 4, 5, 6, 9, 11, 16 und 17* bleiben unverändert.

3 Kommentare

Angesichts der Erfahrungen bei der Durchführung des Übereinkommens und der Entwicklung des Instruments der UVP auf nationaler und internationaler Ebene sowie im Rahmen anderer umweltrelevanter Übereinkommen wurden die Änderungsvorschläge zu den Artikeln 2, 8, 11, 14

und 14bis und zu den Anhängen I und VI von sämtlichen Delegationen (darunter auch diejenige der Schweiz) begrüsst und von der 3. Konferenz der Parteien mit dem Beschluss III/7 vom 4. Juni 2004 verabschiedet.

Die Änderungen betreffen sowohl redaktionelle als auch inhaltliche Anpassungen und Zusätze, die die Harmonisierung des Übereinkommens mit anderen gemeinrechtlichen Zielen und völkerrechtlichen Übereinkünften gewährleisten, so etwa mit den Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft, dem Protokoll des Übereinkommens über die strategische Umweltprüfung vom 21. Mai 2003⁴ sowie dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) vom 25. Juni 1998⁵.

Dank der Änderung zu Artikel 2 werden die Vorteile einer frühzeitigen internationalen Zusammenarbeit im Rahmen der UVP verstärkt. Die zwischen der Schweiz und ihren Nachbarländern geltende Praxis wird davon jedoch nicht berührt.

Die Änderungen zu den Artikeln 8, 11 und 14 sowie zu Anhang VI präzisieren gewisse Bestimmungen, die bislang im Übereinkommen nicht in allen Fällen ausformuliert waren. Den Parteien erwachsen dadurch jedoch keine neuen Verpflichtungen.

Mit den geänderten Fassungen der Artikel 8 und 11 sowie von Anhang VI wird die Möglichkeit zur Ausarbeitung von Protokollen zum Übereinkommen rechtlich verankert. In der Praxis entstehen dadurch jedoch keine zusätzlichen Rechte, denn das Protokoll über die strategische Umweltprüfung wurde bereits im Jahr 2003 erstellt. Ähnlich verhält es sich mit der Änderung zu Artikel 11, die die Möglichkeit zur Einsetzung von Nebengremien vorsieht, welche zur Durchführung des Übereinkommens notwendig sind. Eine Arbeitsgruppe in diesem Sinne besteht bereits.

Gemäss der derzeit geltenden Fassung des Übereinkommens treten Änderungen in Kraft, sobald sie von drei Vierteln der Parteien ratifiziert, genehmigt oder angenommen worden sind. Mit der Änderung von Artikel 14 wird präzisiert, dass die Inkraftsetzung erfolgt, sobald drei Viertel der Parteien, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung dem Übereinkommen beigetreten sind, eine Ratifikations- oder Genehmigungsurkunde oder eine Annahmeerklärung hinterlegt haben.

Gemäss dem neuen Artikel 14bis werden sämtliche rechtlichen Parteien zur Berichterstattung über die Durchführung des Übereinkommens und über die Einhaltung seiner Bestimmungen verpflichtet. Konkret entstehen dadurch für die Parteien jedoch keine neuen Verpflichtungen: An den drei letzten Konferenzen der Parteien in den Jahren 2001, 2004 und 2008 haben die Parteien nämlich Beschlüsse über den Arbeitsplan gefasst, welche Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Einhaltung der Bestimmungen des Übereinkommens vorsehen (Beschluss II/11: Überprüfung der Durchführung des Übereinkommens; Beschlüsse III/9 und IV/7: Einhaltung der Bestimmungen und Durchführung des Übereinkommens). Kraft dieser Beschlüsse haben die Parteien – darunter auch die Schweiz – bereits über ihre Tätigkeiten in den Jahren bis 2003 sowie im Zeitraum 2003–2005 Bericht erstattet; für die Jahre 2006–2009 werden die Berichte demnächst vorgelegt.

Dank der Änderung zu Anhang I wird die Liste der Vorhaben, die dem Übereinkommen unterstellt sind, aktualisiert und an weitere gemeinrechtliche Ziele und völkerrechtliche Übereinkünfte angepasst. In Bezug auf die UVP-pflichtigen Vorhaben steht das Übereinkommen nicht über dem schweizerischen Recht, auch wenn die Beschreibungen der in Anhang I zum Übereinkommen genannten Vorhaben von denjenigen im Anhang zur UVPV abweichen. Die Vorhaben, die neu zu Anhang I des Übereinkommens hinzugefügt werden, sind entweder bereits im Anhang zur UVPV

⁴ Protokoll über die strategische Umweltprüfung zum Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen aus dem Jahr 2003; von der Schweiz nicht ratifiziert.

⁵ UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Übereinkommen) von 1998; Ratifizierung durch die Schweiz im Gange.

enthalten, und zwar mit vergleichbaren oder sogar noch strengeren Schwellenwerten als im Anhang zum Übereinkommen (z. B. die Projekte 21 und 22, die im Anhang zur UVPV unter den Anlagennummern 22.2 und 21.8 aufgeführt sind), oder aber sie sind für die Schweiz nicht massgebend (z. B. Projekt 15). Im Hinblick auf die Ausweitung von Projekt 2 betreffend die Demontage von Kernkraftwerken ist festzuhalten, dass für ein solches Vorhaben auch in der Schweiz eine UVP erforderlich ist: Artikel 62 des Kernenergiegesetzes (KEG⁶) «Stilllegung von Kernanlagen» verweist auf die Bestimmungen, die für das Baubewilligungsverfahren gelten. Da für die Erteilung einer Baubewilligung für eine Kernanlage eine UVP durchgeführt werden muss (Anlage Nr. 21.1 gemäss Anhang zur UVPV), ist auch die Stilllegung einer Kernanlage UVP-pflichtig. Artikel 45 Buchstabe i der Kernenergieverordnung (KEV⁷) verlangt in diesem Fall ausdrücklich die Ausarbeitung eines Umweltverträglichkeitsberichts. Die Genehmigung dieser Änderung erfordert damit keine Gesetzes- oder Verordnungsänderung auf schweizerischer Ebene.

Die Änderungen der Artikel 2, 8, 11 und 14, der neue Artikel 14bis sowie die Änderungen der Anhänge I und VI sorgen für eine verbesserte internationale Zusammenarbeit und stärken die Durchführung und Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens. Darüber hinaus tragen sie zu einer Ausschöpfung von Synergien mit anderen multilateralen Übereinkünften im Umweltbereich bei.

4 Inkrafttreten der Änderungen

Gemäss der derzeit geltenden Fassung des Übereinkommens treten Änderungen in Kraft, sobald sie von drei Vierteln der Parteien ratifiziert, genehmigt oder angenommen worden sind. Am 8. März 2010 zählte das Übereinkommen 44 Parteien. Demnach müssen die Änderungen von 33 Staaten ratifiziert, genehmigt oder angenommen werden, damit sie in Kraft gesetzt werden können.

Bis zum 8. März 2010 haben bereits 15 Parteien die Änderungen ratifiziert, genehmigt oder angenommen, darunter die Europäische Gemeinschaft, Deutschland und Österreich. Der Anteil der Länder, die den Änderungen zugestimmt haben, ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen.

5 Auswirkungen

5.1 Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund

Die Genehmigung der 2004 beschlossenen Änderungen zum Übereinkommen hat für den Bund keinerlei finanzielle und personelle Auswirkungen. Bereits heute ist zum Teil der Bund für die Durchführung des Übereinkommens zuständig. Als Kontaktstelle des Bundes für das Übereinkommen fungiert das BAFU.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Die Genehmigung der Änderungen, die im vorliegenden Bericht erläutert werden, dürften keinerlei Auswirkungen auf die Schweizer Wirtschaft haben.

5.3 Auswirkungen auf die Kantone

Auch für die Kantone hat die Genehmigung der Änderungen keine Auswirkungen, da diese bereits heute zum Teil für die Durchführung des Übereinkommens zuständig sind.

⁶ SR 732.1
⁷ SR 732.11

5.4 Auswirkungen auf das schweizerische Recht

Die Genehmigungen der Änderungen aus dem Jahr 2004 zum Übereinkommen und insbesondere die Ausdehnung des Geltungsbereichs des Übereinkommens (Anhang I) sind mit der schweizerischen Gesetzgebung vereinbar. Eine Überführung der neuen Bestimmungen in das innerstaatliche Recht ist nicht erforderlich.

6 Legislaturplanung

Die Genehmigung der Änderungen vom 4. Juni 2004 zum Übereinkommen durch die Schweiz ist zwar in der Legislaturplanung 2007–2011⁸ nicht ausdrücklich vorgesehen, aber die Verbesserung der UVP auf internationaler Ebene entspricht dem Legislaturziel Nr. 12 «Schonender Umgang mit den natürlichen Ressourcen».

7 Verfassungsmässigkeit

Als verfassungsrechtliche Grundlage für den Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderungen vom 4. Juni 2004 zum Übereinkommen dient Artikel 54 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV⁹), der dem Bund die Befugnis erteilt, Verträge mit anderen Staaten abzuschliessen. Kraft Artikel 166 Absatz 2 BV muss die Annahme der Änderungen von der Bundesversammlung genehmigt werden.

Gemäss Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV unterliegen internationale Verträge dem fakultativen Referendum, wenn sie unbefristet und unkündbar sind (Ziff. 1), wenn sie den Beitritt zu einer internationalen Organisation vorsehen (Ziff. 2) oder wenn sie wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten oder deren Umsetzung den Erlass von Bundesgesetzen erfordert (Ziff. 3).

Das revidierte Übereinkommen ist unbefristet, kann aber jederzeit gekündigt werden. Ein Beitritt zu einer internationalen Organisation ist nicht vorgesehen. Damit bleibt zu klären, ob die Änderungen wichtige rechtsetzende Bestimmungen enthalten. Laut Artikel 22 Absatz 4 Parlamentsgesetz (ParlG¹⁰) gelten als rechtsetzend Bestimmungen, die in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen. Eine völkerrechtliche Norm gilt ausserdem als wichtig, wenn der Gegenstand, den sie regelt, einen innerstaatlichen Erlass in Form eines Bundesgesetzes erforderlich macht (Art. 164 Abs. 1 BV). Die Änderung zu Anhang I des Übereinkommens betrifft die Liste der Vorhaben, die dem Übereinkommen unterstehen, und steht damit im Zusammenhang mit der UVP-Pflicht für neue Anlagen im Sinne von Artikel 10a Umweltschutzgesetz (USG¹¹). Diese Änderung enthält damit wichtige rechtsetzende Bestimmungen.

Folglich untersteht der Bundesbeschluss über die Genehmigung der Änderungen dem fakultativen Referendum für völkerrechtliche Verträge im Sinne von Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe d BV.

⁸ BBl 2008 753

⁹ SR 101

¹⁰ SR 171.10

¹¹ SR 814.01