



DER BUNDESMINISTER
für UMWELT
DR. MARTIN BARTENSTEIN

A-1031 WIEN 14. SEP. 1995
RADETZKYSTRASSE 2
TELEFON (0222) 711 58
TELEFAX (0222) 713 88 90

GZ. 14 4448/7-II/5/95

Herrn
Präsident des Nationalrates
Univ.-Prof. Dr. Heinz Fischer

Parlament
1017 Wien

Betrifft: Bericht des Bundesministers für Umwelt
über die Studie "Einheitliches Umwelt-
anlagenrecht" (Entschließung E 121 -
NR/XVIII.GP); neuerliche Vorlage

Sehr geehrter Herr Präsident!

Die Studie "Möglichkeiten einer Neugestaltung und Vereinheitlichung des Anlagenrechts" (Kurztitel "Einheitliches Umweltanlagenrecht", Auftragnehmer Dr. Christoph Grabenwarter, wiss. Leiter o.Univ.-Prof. Dr. Bernhard Raschauer, Inst. für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien) wurde dem Präsidium des Nationalrates ebenso wie den Kluboboleuten der Parlamentsklubs zusammen mit einem kurzen Bericht über die Ergebnisse bereits am 16. Februar 1995 mit GZ 14 4448/1-II/5/95 von meiner Amtsvorgängerin übermittelt.

Während die Kluboboleute die Studie offenbar erhielten, sind die Exemplare für das Präsidium allem Anschein nach im Parlament in Verstoß geraten. Wie bereits in meinem Schreiben an Sie (14 0961/11-II/5/95) angekündigt, übermittelte ich Ihnen die Studie nochmals, um die geschäftsordnungsmäßige Behandlung zu ermöglichen.

Die Initiative zur Vergabe der gegenständlichen Studie ging vom Nationalrat aus. In einer Entschließung vom September 1993 (E 121 - NR/XVIII.GP) wurde meine Amtsvorgängerin ersucht, eine Studie in Auftrag zu geben, in der "die derzeitige Kompetenzlage und die Aufsplitterung des Anlagenrechts auf verschiedene Verwaltungsmaterien aufgezeigt wird sowie einheitliche und verbesserte Standards für die Frage der Genehmigungspflicht, der Genehmigungskriterien, der Partizipation und der Kontrollmöglichkeit ebenso vorgeschlagen werden, wie ein umfassender Vorschlag für eine Neugestaltung des Anlagenrechts ausgearbeitet werden soll."

Die Studie bestätigt auf der Grundlage einer von den Verfassern vorgenommenen systematischen Bestandsaufnahme des in Geltung stehenden anlagenbezogenen Rechts, daß "das österreichische Anlagenrecht ein Maß an Zersplitterung erreicht hat, das nur noch einer kleinen Zahl von hochqualifizierten Fachjuristen die Möglichkeit läßt, einen Überblick über das geltende Recht zu bewahren." Vor diesem Hintergrund und mit Bezug auf die erwähnte Entschließung wurde auch ein Entwurf für ein einheitliches Umweltanlagen-Gesetz samt Erläuterungen erstellt.

Ein Schwerpunkt des Entwurfes für ein Umweltanlagengesetz ist die Einführung einer auf die Größe der Anlage abstellenden einheitlichen Genehmigungspflicht mit vier Verfahrensarten, das sind ein ordentliches Verfahren als Standardfall, ein Verfahren mit UVP, ein vereinfachtes Verfahren und ein Anzeigeverfahren.

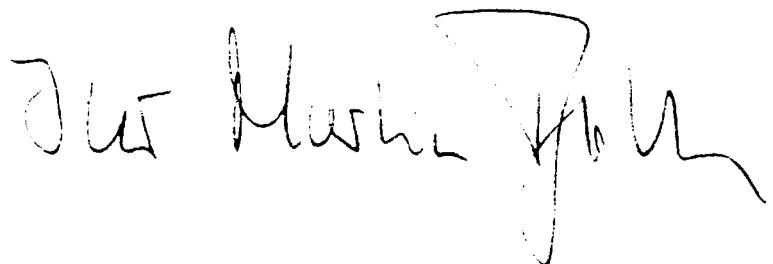
Weitere Schwerpunkte sind Maßnahmen zur Erhöhung der Planungssicherheit, der Ausbau der Bürgerbeteiligung und Waffengleichheit im Verfahren, die Beseitigung der Genehmigungskonkurrenzen und die Verkürzung der Verfahrensdauer, die Verbesserung und Vereinheitlichung der Genehmigungsanforderungen und schließlich die Verbesserung des verwaltungspolizeilichen Instrumentariums.

Näheres zu den Ergebnissen der Studie entnehmen Sie bitte der von den Verfassern erstellten Zusammenfassung, die auch eine genaue Auflistung der einzelnen Teile der Studie enthält (Beilage A).

Wie Ihnen bekannt ist, wurde am EU-Umweltministerrat am 22. und 23. Juni dieses Jahres einstimmig ein gemeinsamer Standpunkt zum geänderten Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung angenommen (IPC-Richtlinie, Ratsdok. Nr. 8519/95 ENV 154). Diese Richtlinie wird aller Voraussicht nach zu Anfang des nächsten Jahres in Kraft treten und eine dreijährige Umsetzungsfrist vorgeben.

Auch für Österreich werden durch die IPC-Richtlinie Neuerungen im Anlagenrecht erforderlich. Es erscheint mir daher sinnvoll, auf der Basis der Studie von Raschauer et al. und der IPC-Richtlinie eine breite Diskussion über eine Reform des Anlagenrechts unter Einbindung erfahrener Fachleute aus der Vollzugspraxis einzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Martin Raschauer".

RASCHAUER/GRABENWARTER/LIENBACHER

Einheitliches Umweltanlagenrecht -

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Studie enthält zwei Teile, eine systematische Bestandsaufnahme des geltenden Rechts und einen konkreten Entwurf für die Gestaltung eines einheitlichen Anlagenrechts.

1. Bestandsaufnahme

Den bei weitem umfangreichsten Teil der Studie bildet die Bestandsaufnahme. Gegliedert nach den verschiedenen Stadien der Verwirklichung eines Anlagenprojektes wurden sämtliche anlagenbezogenen Vorschriften auf Bundes- wie auf Landesebene erhoben. Die einzelnen Teile betreffen:

- * Voraussetzungen zur Anlagenerrichtung nach raumordnungsrechtlichen Gesichtspunkten
- * Förderungsrechtliche Bestimmungen
- * Genehmigungspflichten und Genehmigungsvoraussetzungen
- * Verfahrensablauf und vorzeitige Rechte während des Verfahrens
- * Partizipation und Bürgerbeteiligung
- * Vorschriften über die Anlagenerrichtung
- * Vorschriften über Projektmodifikationen
- * Vorschriften über Anpassungs- und Ergänzungsaufträge
- * Vorschriften über den Anlagenbetrieb
- * Kontrollbestimmungen und verwaltungspolizeiliche Vorschriften

Hand in Hand mit der Darstellung des geltenden Rechts erfolgte eine Systematisierung des Rechtsmaterials nach funktionellen Gesichtspunkten. Dabei wurde der Befund bestätigt, der bereits in einigen Untersuchungen der jüngeren Vergangenheit erhoben wurde, daß das österreichische Anlagenrecht ein Maß an Zersplitterung erreicht hat, das nur noch einer kleinen Zahl von hochqualifizierten Fachjuristen die Möglichkeit läßt, einen Überblick über das geltende Recht zu bewahren. Diese Zersplitterung führt dazu, daß insbesondere die Genehmigungsanforderungen in einem Maß unterschiedlich sind, das nicht mehr ausschließlich mit den Besonderheiten der Anlage zu erklären ist. Neben der materiellrechtlichen Seite ist auch auf der prozessualen Seite ein Nebeneinander verschiedener Verfahren festzustellen, die ihrerseits wieder unterschiedlich ausgestaltet sind. Die Zersplitterung verbunden mit der Tatsache, daß mehr und mehr Anlagen einer Genehmigung nach verschiedenen Gesetzen bedürfen (Genehmigungskonkurrenz), führt zu einem ökonomischen Aufwand auf Seiten aller Beteiligten, nämlich der Projektwerber, der Behörden aber auch der Nachbarn, denen kein angemessener Zugewinn bei der Erreichung öffentlicher Interessen gegenübersteht. Die Ansätze zu verfahrenskonzentrierenden Instrumenten sind nach wie vor nur schwach ausgebildet.

2. Entwurf für ein einheitliches Anlagenrecht

Vor diesem Hintergrund wurde ein konkreter Entwurf für ein einheitliches Umweltanlagen-Gesetz mit ausführlicheren Erläuterungen erstellt. In diesen flossen neben bestehenden und künftigen europarechtlichen Anforderungen auch Anregungen aus Regelungstechniken anderer europäischer Rechtsordnungen ein. Für diesen Zweck wurde im Rahmen der Studie eine rechtsvergleichende Untersuchung durchgeführt. Dabei wurden Länder herangezogen, deren Rechtsordnungen bereits einheitliche emissions- oder immissionsbezogene Anlagengesetze kennen, wie Deutschland, die Schweiz und Großbritannien.

Der auf dieser Basis erstellte Gesetzesentwurf ist von zwei Anliegen getragen: Einerseits sollen staatliche Verfahren möglichst einfach, rasch und unbürokratisch gestaltet werden, auf der anderen Seite sollen sie Gewähr für den Schutz der Umwelt und anderer öffentlicher Interessen auf höchstmöglichem Niveau bieten.

Die wesentlichen Inhalte des Entwurfs sind:

a) Einheitliche Genehmigungspflicht

Dem genannten Ziel der Vereinheitlichung auf der Ebene der Genehmigungspflicht wird im Gesetzesentwurf dadurch Rechnung getragen, daß nicht nach der Art, sondern nach der Größe der Anlage differenziert werden soll. Im übrigen werden die genehmigungspflichtigen Vorhaben soweit wie möglich vollständig erfaßt. Die Errichtung und Inbetriebnahme sowie jede wesentliche Änderung von Anlagen, mit denen bestimmungsgemäß über den Anlagenbereich hinauswirkende Emissionen oder dauernde und maßgebliche Einwirkungen auf den Umwelthaushalt (Boden-, Wasser-, Naturhaushalt sowie Klima) verbunden sind, werden der Genehmigungspflicht unterworfen.

b) Vier Verfahrensarten

Zwar werden nahezu alle Arten von Anlagen hinsichtlich der Genehmigungspflicht dem einheitlichen Gesetz unterworfen. Es wäre jedoch unzweckmäßig und wohl auch unsachlich, würde man alle Anlagen ungeachtet ihrer Größe und bestimmter Besonderheiten den gleichen Genehmigungsverfahren und -bedingungen unterwerfen. Der Entwurf sieht demgemäß in Abhängigkeit von der Größe der Anlage und (damit zusammenhängend) ihren Umweltauswirkungen vier Varianten des Genehmigungsverfahrens vor, nämlich:

1. **Ordentliches Verfahren** als Standardfall
2. **Verfahren mit UVP:** Für die Genehmigung von "Großanlagen", das sind im wesentlichen jene Vorhaben, die schon nach geltendem Recht einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, sind zusätzlich zum ordentlichen Verfahren Sonderregelungen enthalten, die inhaltlich das UVP-G ersetzen.
3. **Vereinfachtes Verfahren:** Für die Genehmigung von "Kleinanlagen" soll ein vereinfachtes Verfahren stattfinden können, wenn das in einer entsprechenden Verordnung des Ministers vorgesehen ist. Die Genehmigung gilt diesfalls als erteilt, wenn die Behörde weder innerhalb von drei Monaten entschieden noch mitgeteilt hat, dass ein Verfahren mit den wesentlichen Bestandteilen des "ordentlichen Verfahrens" eingeleitet wird.

4. **Anzeigeverfahren:** Kein Genehmigungsverfahren im eigentlichen Sinn bildet das sogenannte "Anzeigeverfahren", das ua auf nicht wesentliche Änderungen, auf die Einstellung des Betriebes, auf den Abbruch der Anlage und ihre Wiederherstellung nach Zerstörung Anwendung findet. Solche Vorhaben sind der Behörde bloß drei Monate vor der Inangriffnahme anzugeben.

c) **Planungssicherheit**

Auf der Ebene des Genehmigungsverfahrens soll als wesentlicher neuer Regelungsinhalt die Planungssicherheit des Projektwerbers verbessert werden. Die Planungsgrundlagen sind vielfach Veränderungen unterworfen, die sich zwischen Projektentwurf und Abschluß des Genehmigungsverfahrens ereignen können. Solche Veränderungen und Unsicherheitsfaktoren können zwar nur zu einem geringen Teil, aber eben doch auch durch das Anlagenrecht für einen bestimmten Zeitraum ausgeschaltet werden. Der Gesetzesentwurf zielt insbesondere auf die raumordnungsrechtlichen und förderungsrechtlichen Grundlagen eines Projekts ab. Der Entwurf sieht vor, daß die Gemeinde mit Bescheid festzustellen hat, ob ein in seinen Grundzügen bezeichnetes Vorhaben, das auf der betreffenden Liegenschaft errichtet werden soll, mit der örtlichen **Raumordnung** vereinbar ist. Einer entsprechenden Sicherheit bedarf der Genehmigungsgeber auch im Bereich der **Projektförderung**. Dem Gedanken der Planungssicherheit dient auch die Möglichkeit der Erlangung einer **Grundsatzgenehmigung**, wie sie zum Teil schon in einigen Gesetzen enthalten ist.

d) **Ausbau der Bürgerbeteiligung und Waffengleichheit im Verfahren**

Anknüpfend an den Regelbestand des UVP-G wurde die Bürgerbeteiligung auf das Genehmigungsverfahren von Großanlagen und zum Teil auch auf das ordentliche Verfahren erstreckt. Diese enthält als wesentliche Elemente die Projektauflage, einen gesonderten öffentlichen Erörterungstermin und die Möglichkeit der Bildung von Bürgerparteien. Der Umweltanwalt, als Vertreter der betroffenen Öffentlichkeit, erhält ganz allgemein Parteistellung im Genehmigungsverfahren. Die zwingend abzuhandelnden mündlichen Verhandlungen sind entsprechend dem Art 6 EMRK öffentlich. Die Beziehung von nichtamtlichen **Sachverständigen** soll im Sinne eines "fairen" Verfahrens in Hinkunft auch ohne die Voraussetzungen des § 52 AVG (keine Verfügbarkeit von Amtssachverständigen, Besonderheit des Falles) möglich sein.

e) Beseitigung der Genehmigungskonkurrenzen und Verkürzung der Verfahrensdauer

Die vielfach als zu lange empfundenen Genehmigungsverfahren vor verschiedenen Behörden wurden durch eine von Verfassungsänderungen zu begleitende Genehmigungskonzentration auf eine einzige Entscheidung durch eine Behörde ersetzt, die nach den Anforderungen an ein unabhängiges Tribunal iS des Art 6 EMRK einzurichten sein wird. Diese soll in erster und letzter Instanz unter nachprüfender Kontrolle des Verwaltungsgerichtshofes und des Verfassungsgerichtshofes entscheiden. Die Fachbehörden werden dem Verfahren als "mitwirkende Behörden" beigezogen.

Für die Genehmigung von Großanlagen soll ein sogenannter "Bundes-Anlagensenat", für jene der übrigen Anlagen ein "Landes-Anlagensenat" des betreffenden Bundeslandes zuständig sein.

Die Genehmigungsentscheidung ersetzt alle für die Errichtung und den Betrieb der Anlage nach bestehenden Vorschriften erforderlichen Bewilligungen, Genehmigungen und Nichtuntersagungen. Nach dem Entwurf soll es aber **begrenzte Ausnahmen von der Konzentrationswirkung** der Genehmigungsentscheidung geben (Abstandsvorschriften, Vorschriften über Bedarfsprüfung, öffentliche Sachen im Gemeingebräuch, Denkmalschutz).

Begleitend zur Beseitigung der Genehmigungskonkurrenz werden der Behörde an verschiedenen Stellen Fristen vorgeschrieben, wie die Entscheidungsfrist von sechs Monaten (bei Großanlagen 18 Monaten) ab Antragstellung, an deren Ende aber jedenfalls eine **rechtskräftige** Entscheidung steht. Durch die Abkürzung des Instanzenzuges wird diese Regelung im Normalfall zu einer Verkürzung der Verfahrensdauer führen, wobei zu berücksichtigen ist, daß in der Entscheidungsfrist für Großanlagen auch eine UVP unter Bürgerbeteiligung stattfindet, für die nach geltendem Recht allein 18 Monate veranschlagt sind.

f) Verbesserung und Vereinheitlichung der Genehmigungsanforderungen

Eine Verbesserung der Genehmigungsvoraussetzungen wird zunächst bereits dadurch erzielt, daß im Grundsatz einerseits keine über das notwendige Maß hinausgehenden Differenzierungen nach der Art der Anlage vorgenommen werden. Andererseits werden sowohl immissionsseitig wie emissionsseitig die Umweltauswirkungen als Ganzes und nicht isoliert im Hinblick bloß auf ein einziges Medium zu beurteilen sein. Die Kriterien des Entwurfs sind in umweltrechtliche und sonstige Genehmigungsvoraussetzungen unterteilt.

Der Entwurf enthält eine emissionsbezogene, eine immissionsbezogene, eine orts- und landschaftsbildbezogene und eine raumordnungsbezogene Regelung sowie Bestimmungen über den sparsamen Ressourceneinsatz und die Abfallvermeidung und -entsorgung.

Emissionsseitig ist vorgesehen, daß von der Anlage nur solche Emissionen ausgehen, die nach dem Stand der Technik nicht vermieden werden können (Vorsorgeprinzip).

Umfangreicher ist die Vorschrift über zulässige **Immissionen**. Diese dürfen nur insoweit bewilligt werden, als sichergestellt ist, daß sie nicht

- * zu einer Gefährdung des Lebens und der Gesundheit von Menschen führen;
- * zu einer unzumutbaren Belastung der Nachbarn führen;
- * zu einer Beeinträchtigung des Eigentums oder sonstiger dinglicher Rechte der Nachbarn oder bestehender Berechtigungen führen;
- * zu einer Verunreinigung von Gewässern führen, wobei auf das Vorhaben anwendbare Beschränkungen nach bestehenden Bestimmungen zum Schutz der Gewässerhaltung anzuwenden sind;
- * zu einer erheblichen Belastung der Umwelt, insbesondere in bereits belasteten oder sensiblen Umweltbereichen, führen, wobei auf das Vorhaben anwendbare Anforderungen nach luftreinhaltungsrechtlichen und bodenschutzrechtlichen Bestimmungen und auf Grund von Bestimmungen zum Schutz von Tieren und Pflanzen jedenfalls einzuhalten sind;
- * zu einer Überschreitung von Grenzwerten führen, die in österreichischen oder gemeinschaftsrechtlichen Rechtsvorschriften festgelegt sind; oder
- * zu einer spürbaren Zunahme von grenzüberschreitenden Transmissionen, zum Abbau der atmosphärischen Ozonschicht oder zu Klimaveränderungen führen.

Belästigungen und Beeinträchtigungen iS der genannten nachbarbezogenen Genehmigungsvoraussetzungen stehen der Erteilung der Genehmigung insoweit nicht entgegen, als sie Gegenstand eines Übereinkommens mit betroffenen Nachbarn sind.

Was den Schutz des **Orts- und Landschaftsbildes** betrifft, ist Voraussetzung für die Genehmigung, daß die Anlage so situiert und gestaltet ist, daß nach Maßgabe der anwendbaren Bestimmungen zum Schutz des Orts- und des Landschaftsbildes eine dauernde maßgebliche Beeinträchtigung desselben vermieden wird.

Sofern für das Vorhaben überörtliche **Raumplanungen** maßgeblich sind, muß das Vorhaben diesen Planungen entsprechen. Im übrigen muß es der örtlichen Raumplanung entsprechen.

Ein Novum im Anlagenrecht stellen in dieser Form die vorgeschlagenen Vorschriften über den **sparsamen Ressourceneinsatz** dar. Durch entsprechende Vorkehrungen ist dauerhaft sicherzustellen, daß die Betriebsabläufe so gestaltet sind, daß eine Verschwendug von Rohstoffen, Wasser und Energie vermieden wird.

Ebenfalls sicherzustellen ist, daß die Möglichkeiten der innerbetrieblichen **Abfallvermeidung** ausgenutzt werden und **Störfall-Potentiale** bestmöglich ausgeschlossen werden. Die ordnungsgemäße **Entsorgung** nicht vermeidbarer **Abfälle und Abwässer** ist gleichfalls dauerhaft sicherzustellen.

Neu ist auch das im Entwurf vorgesehene sogenannte **Kompensationsprinzip**. Es geht vom Grundgedanken aus, daß die Vermeidung von Umweltbelastungen unter bestimmten Voraussetzungen selbst dann erreicht werden soll, wenn dies nur im Wege des Verzichts auf die Einhaltung anderer Anforderungen möglich ist. In jedem Fall müssen aber in einer Gesamtabwägung die Vorteile für die Umwelt überwiegen. In diesem Sinn vorgesehen, daß die Behörde in Abwägung der Vor- und Nachteile für die Umwelt von einzelnen der eben dargelegten Genehmigungsvoraussetzungen absehen kann, sofern dies nicht zu einer Beeinträchtigung der von der Behörde wahrzunehmenden Interessen oder fremder Rechte oder zu einer Gefährdung Dritter oder zu unzumutbaren Belästigungen für die Nachbarn führt, wenn das Vorhaben

1. einer Sanierung bestehender Belastungen der Umwelt, insbesondere einer Altlastensanierung dient, und
2. jede Inanspruchnahme bisher baulich nicht genutzter Flächen vermeidet.

g) Kontrolle des laufenden Betriebs und Verwaltungspolizei

Die laufende Kontrolle steht auf zwei Säulen, der innerbetrieblichen Kontrolle und der behördlichen Aufsicht. Der aus dem Genehmigungsbescheid Berechtigte hat für eine laufende Aufsicht zu sorgen. Darüberhinaus ist alle drei Jahre eine Bestätigung eines Zivilingenieurs oder einer autorisierten Einrichtung über die Einhaltung aller maßgeblichen Rechtsvorschriften und angeordneten Vorkehrungen vorzulegen. Unbeschadet materienspezifischer Aufsichtsbefugnisse werden der Behörde Befugnisse zur Betretung, zur Durchführung von Messungen, zur Probenentnahme oder zur Einsichtnahme in Unterlagen eingeräumt. Auch in diesem Zusammenhang soll die Bürgerbeteiligung gestärkt werden, indem dem Umweltanwalt und Vertretern von Bürgerparteien eingeschränkte Be-

tretungsrechte und Antragsrechte eingeräumt werden. Die Ergebnisse der Überwachung sind der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen.

Das im geltenden Recht nur unzureichend ausgebildete verwaltungspolizeiliche Instrumentarium wird verbessert. Unzulässige vorzeitige Inangriffnahme oder sonstige konsenslose Inangriffnahme sollen rigoros unterbunden werden. In gleicher Weise muß die Behörde der Nicht-Einhaltung von im Projekt vorgesehenen oder sonst vorgeschriebenen Vorkehrungen effektiv begegnen können. Kernpunkte sind entsprechend hohe Zwangsstrafen, die Bestellung einer besonderen Aufsicht im Wiederholungsfall, unverzügliche Vollstreckung von Anordnungen und die subsidiäre Verantwortlichkeit des Liegenschaftseigentümers. Parallel dazu soll die Behörde Geldstrafen von bis zu S 500.000,- je nach Schwere der Verwaltungsübertretung verhängen können.