

Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen



NEUE TELEFONNR.: 51 5 61-0 Serie

An die
Parlamentsdirektion

Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

Wien, am 11. Dez. 1987
Zl. 6999-80/87-Pa

(Bei Antwortschreiben bitte anführen)

STAMP: URSCHUTZENTWURF	
Zl. 73	GE 9.87
Datum: 14. DEZ. 1987	
Verteilt: 14.12.87	

Auskunft
Klappe

Dr. Schäfer
28

H. Klawns

Betrifft: Entwurf eines Bundesgesetzes über den Schutz der Gesundheit des Menschen und der Umwelt vor schädlichen Einwirkungen durch Anlagen (Umweltschutzgesetz); Stellungnahme

Mit Beziehung auf das Schreiben des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie vom 9. Oktober 1987, Zl. I-32.191/28-3/87, legt das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen anbei 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Schutz der Gesundheit des Menschen und der Umwelt vor schädlichen Einwirkungen durch Anlagen (Umweltschutzgesetz) vor.

25 Beilagen

Erich Schäfer
Dr. Erich Schäfer
(Geschäftsführer)

Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen



Wien, 11. Dez. 1987

Zl.: 6999-80/87

STELLUNGNAHME

ZUM ENTWURF EINES BUNDESGESETZES ÜBER DEN SCHUTZ DES MENSCHEN UND DER UMWELT VOR SCHÄDLICHEN EINWIRKUNGEN DURCH ANLAGEN (UMWELTSCHUTZGESETZ)

1. ALLGEMEINES

Wie sich aus dem Allgemeinen Teil der Erläuterungen zum vorliegenden Gesetzentwurf ergibt, werden mit dem gegenständlichen legislativen Vorhaben vor allem zwei Zielsetzungen verfolgt:

Das derzeit zersplitterte Anlagenrecht soll in einer einzigen Rechtsvorschrift vereinheitlicht zusammengefaßt werden. Darüberhinaus soll das künftige Umweltschutzgesetz im Sinne des Vorsorgeprinzips gestaltet werden, das "an die Seite des bisher geübten Nachbarschutzes tritt" (Erläuterungen S. 2).

In der Tat ist das geltende Anlagenrecht stark zersplittert. Mangels eines eigenständigen verfassungsrechtlichen Regelungssichtspunktes für die Belange der Luftreinhaltung, des Immissionsschutzes bzw. für Umweltbelange ganz allgemein sind die entsprechenden Aufgaben im Rahmen der durch das Bundes-Verfassungsgesetz abgesteckten Aufgaben als Annexmaterie wahrzunehmen.

Die anlagenbezogenen Regelungszuständigkeiten sind mehrheitlich beim Bund zu orten. Als relevante Bundesgesetze kommen für die Genehmigung/Bewilligung einer Anlage insbesondere folgende Materien in Frage:

- (1) Gewerbeordnung 1973, BGBl 50/1974
- (2) Dampfkessel-Emissionsgesetz, BGBl 559/1980
- (3) Berggesetz 1975, BGBl 259/1975
- (4) Forstgesetz 1975, BGBl 440/1975
- (5) Sonderabfallgesetz, BGBl 186/1983

- 2 -

- (6) Altölgesetz 1986, BGBl 373/1986
- (7) Elektrizitätswirtschaftsgesetz, BGBl 260/1975
- (8) Luftfahrtgesetz, BGBl 253/1957
- (9) Eisenbahngesetz, BGBl 60/1957
- (10) Rohrleitungsgesetz, BGBl 411/1975
- (11) Strahlenschutzgesetz, BGBl 227/1969
- (12) Arbeitnehmerschutzgesetz, BGBl 234/1972
- (13) Wasserrechtsgesetz 1959, BGBl 215/1959

Im Landesbereich ergeben sich Genehmigungspflichten für die Errichtung und/oder den Betrieb einer Anlage insbesondere aus dem Baurecht sowie den Luftreinhaltegesetzen und dem Ölfeuerungsrecht.

Im Anlagenrecht gilt das Kumulationsprinzip, demzufolge der Konsenswerber grundsätzlich alle im jeweiligen Einzelfall erforderlichen Genehmigungen/Bewilligungen zu erwirken hat. Dies wird fallweise durch Konzentrationsregelungen in der Form gemildert, daß ein Materiengesetz zugunsten eines anderen zurücktritt, wobei die materiellen Regelungen der zurücktretenden Rechtsvorschrift im abzuführenden Genehmigungsverfahren mit zu berücksichtigen sind (z.B. § 6 (2) DKEG, § 50 (2) ForstG). Dessenungeachtet ist im Regelfall eine Mehrzahl von Verwaltungsverfahren abzuführen, was aus der Sicht aller Beteiligten, insbesondere auch aus verwaltungsökonomischen Überlegungen, nicht sinnvoll erscheint.

Die derzeitige Rechtslage ist überdies aufgrund der unterschiedlichen inhaltlichen Qualität der anlagenbezogenen Rechtsvorschriften unbefriedigend. Die Materiengesetze berücksichtigen das Vorsorgeprinzip in höchst unterschiedlichem Ausmaß, kennen keinen einheitlichen Nachbarbegriff und sehen behördliche Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten höchst unterschiedlicher Reichweite vor.

Schließlich sind im Bereich des Immissionsschutzes, insbesondere der Luftreinhaltung, sowohl der Bund- als auch die Länder regelungsbefugt.

- 3 -

Dies verschärft die Gefahr uneinheitlicher Regelungen und erhöht das Bedürfnis nach Koordination.

Die Beendigung der bestehenden Regelungszersplitterung ist dringlich. Dabei ist es aus vielen Gründen zumindest derzeit nicht tunlich, alle der Emissionsbegrenzung und dem Immissionsschutz dienenden Regelungen schlechthin in einem großen Gesetzeswerk zusammenzufassen. Dies könnte allenfalls nach Abschluß einer Rechtsentwicklung geschehen, an deren Beginn wir erst stehen.

Sinnvollerweise erscheint eine zusammenfassende Regelung des Schutzes vor Immissionen, die von stationären Anlagen ausgehen, worunter die Regelung der luftverunreinigenden Stoffe, des Lärms, der Erschütterungen und der nichtionisierenden Strahlen fallen, geboten. Die Sinnhaftigkeit der Einbeziehung von Gewässer- und Bodenverunreinigungen in den Einwirkungsbegriff des vorliegenden Gesetzentwurfs muß aus kompetenzrechtlichen und regelungstechnischen Gründen bezweifelt werden.

Bei Schaffung einer so abgegrenzten Immissionsschutzregelung würden somit folgende Rechtsvorschriften obsolet werden: Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung 1973, Dampfkessel-Emissionsgesetz, die einschlägigen Bestimmungen des Forstgesetzes 1975 sowie des Berggesetzes 1975 sowie letztlich die Luftreinhaltungs- und Ölfeuerungsvorschriften der Länder. Die Rechtsgrundlagen der somit ausgeklammerten Anlagen (z.B. Eisenbahnanlagen, Flugplätze, Anlagen zur Leitung elektrischer Energie usf.) sollten dem Regelungsstandard des künftigen Immissionsschutzgesetzes angepaßt werden. Dazu bedarf es entsprechender Novellierungen der einschlägigen Materiengesetze.

Wie bereits erwähnt, ist die skizzierte Zusammenfassung und Neuregelung des zersplitterten Normenbestandes auf Grundlage des geltenden Verfassungsrechts nicht möglich. Dies haben auch unsere gleichfalls föderalistisch strukturierten Nachbarstaaten Schweiz

- 4 -

und Bundesrepublik Deutschland früh erkannt und dem Bund durch Verfassungsänderungen weitreichende Regelungszuständigkeiten im Umweltbereich eingeräumt. Der am 6.6.1971 in die Schweizer Bundesverfassung aufgenommene Art 24 septies lautet: "Der Bund erläßt Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche oder lästige Einwirkungen. Er bekämpft insbesondere die Luftverunreinigung und den Lärm."

Durch das 30. Gesetz zur Änderung des bundesdeutschen Grundgesetzes vom 12.4.1972 wurde dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Luftreinhaltung, die Lärmbekämpfung und die Abfallbeseitigung eingeräumt.

Auch in Österreich wird bereits seit Jahren eine entsprechende Änderung des Bundes-Verfassungsgesetzes angestrebt. Die diesbezüglichen Anstrengungen verdichteten sich im Jahr 1979 zu einem parlamentarischen Initiativantrag (Antrag der Abgeordneten Dr. Kurt Steyrer, Sekanina und Genossen, betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz vom ... in der Fassung von 1929 geändert wird, 4657 BlgNR XIV GP). Gemäß Art I Z. 1 dieses Initiativantrags sollte Art 10 (1) Z. 12 B-VG hinzugefügt werden: "Luftreinhaltung; Lärmbekämpfung, soweit diese nicht eine Angelegenheit der örtlichen Sicherheitspolizei ist; ..." Der Vollständigkeit halber sei angemerkt, daß weiters eine Sonderabfallkompetenz des Bundes in Art 10 vorgesehen war und die sonstige Abfallbeseitigung (Hausmüll) dem Art 12 B-VG eingegliedert werden sollte.

In den Erläuternden Bemerkungen zu diesem Initiativantrag wird die Tatsache beklagt, daß die Gebietskörperschaften nur Teilaspekte des Umweltschutzes mosaikartig zu regeln vermögen. Unter Hinweis auf die damals bereits erfolgten Verfassungsänderungen in der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland wird die Kompetenzbündelung im Bereich des Bundes gefordert, um darauf aufbauend eine am letzten Stand der Technik orientierte Emissionsbegrenzung sowie eine Immissionsbegrenzung nach den Erfordernissen der zu schützenden Güter zu erreichen. Gleiches sollte auch für die Lärm-

- 5 -

bekämpfung gelten, wovon allerdings die Lärmbekämpfung im Rahmen der örtlichen Sicherheitspolizei, die erst 1974 zu einer Aufgabe der Länder bzw. des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden geworden war, ausgenommen bleiben sollte.

Damit wurde bereits 1979 die moderne Doppelstrategie des Umweltschutzes für die Belange der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung urgiert. Der Initiativantrag führte allerdings nicht zur Erlassung eines entsprechenden Bundesverfassungsgesetzes.

Im Jahr 1983 wurde durch ein Bundesverfassungsgesetz (BGBl 175/1983) dem Bund die Kompetenz für "Maßnahmen zur Abwehr gefährlicher Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen" eingeräumt. Ein allfälliges Bundesgesetz darf allerdings erst dann erlassen werden, wenn zwischen Bund und Ländern eine einvernehmliche Festlegung von Immissionsgrenzwerten durch Gliedstaatsvertrag gemäß Art 15a B-VG erfolgt. Wie sich aus den Materialien zu diesem Bundesverfassungsgesetz ergibt (AB 1450 BlgNR XV. GP), war damit keinesfalls eine umfassende Luftreinhaltungskompetenz des Bundes intendiert. Vielmehr soll die neugeschaffene Bundeskompetenz konkret drohenden bzw. bereits eingetretenen gefährlichen Belastungen der Umwelt entgegenwirken. Im Bereich des prophylaktischen Umweltschutzes soll es bei der bisherigen Rechtslage bleiben. Damit wurde nur ein kleiner Teil der Luftreinhaltungs- bzw. Umweltagenden in den Bundesbereich überstellt: im wesentlichen handelt es sich um die Regelung des Smog- bzw. Umweltalarms.

Die Notwendigkeit einer Einigung betreffend die kompetenzauslösenden Grenzwerte führte zu langwierigen Verhandlungen, die erst 1987 abgeschlossen werden konnten und zur Erlassung des Smogalarmgesetzes des Bundes führten.

Ein neuer Anlauf liegt nun in Gestalt des Arbeitsübereinkommens über die Bildung einer gemeinsamen Bundesregierung für die Dauer der XVII. Gesetzgebungsperiode des Nationalrates vor (Koalitionsabkommen vom 16. Jänner 1987). Darin wird eine umfassende Zustän-

- 6 -

digkeit des Bundes zur Luftreinhaltung angestrebt (S. 2 der Beilage 18 des Arbeitsübereinkommens). Bedauerlicherweise wurde die Notwendigkeit der Schaffung einer Bundeskompetenz für die sonstigen Belange des Immissionsschutzes, insbesondere die Lärmbekämpfung, nicht erkannt.

Der derzeit im Stadium der Begutachtung befindliche Entwurf des Bundeskanzleramtes betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird (Bundeskanzleramt, GZ 600.573/62-V/1/87), unterstellt zwar in Übereinstimmung mit dem Arbeitsübereinkommen die Belange der Luftreinhaltung der Bundeskompetenz (Neufassung von Art 10 (1) Z. 12 B-VG), beläßt es aber bei der derzeitigen Kompetenzrechtslage im Bereich des Lärmschutzes.

Ein vor kurzem eingebrachter Initiativantrag betreffend ein Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird (Antrag der Abgeordneten Keppelmüller, Graenitz, Weinberger und Genossen, 1976 BlgNR XVII. GP) - er dient als Grundlage des gleichzeitig eingebrachten Initiativantrags betreffend ein Bundesgesetz betreffend den anlagenbezogenen Umweltschutz (1977 der BlgNR XVII. GP) - zielt auf die Unterstellung der Luftreinhaltung in den Regelungsbereich des Bundes (Art 10 (1) Z. 12). Der Lärmschutz soll ebenfalls der Regelungszuständigkeit des Bundes unterstellt werden, allerdings "mit Ausnahme der Angelegenheiten der örtlichen Sicherheitspolizei und des Baulärms, soweit es sich nicht um Bauten im Zusammenhang mit Kompetenzmaterien des Art 10 handelt".

Der vorliegende Entwurf betreffend ein Umweltschutzgesetz läßt die Frage nach seinen verfassungsrechtlichen Grundlagen offen. Er verweist lediglich auf die im Koalitionsabkommen vorgesehene Luftreinhaltungskompetenz des Bundes wie folgt: "Der vorliegende Entwurf geht von der Schaffung einer derartigen Bundeskompetenz aus, die derzeit vorbereitet wird." (Allgemeiner Teil der Erläuterungen, S. 1). Der Verweis auf die künftige Luftreinhaltungskompe-

- 7 -

tenz ist unzureichend, da sich damit nur ein Teil der Bestimmungen des Entwurfs abstützen läßt. Die Erfassung aller über die Luftschadstoffe hinausgehenden Immissionen, insbesondere des Lärms, die der Entwurf verfolgt, wäre damit verfassungsrechtlich nicht abgestützt. Hinsichtlich der über den Luftschadstoffbereich hinausgehenden Immissionen würde es somit bei der derzeitigen Regelungszersplitterung bleiben. Insbesondere könnte das Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung 1973, das auch Lärm und andere Immissionen berücksichtigt, nicht ersetzt werden. Eine umfassende, d.h. auch immissionsbezogene Regelung, insbesondere hinsichtlich des Lärms wäre nicht zulässig. Es bliebe diesbezüglich bei der derzeitigen unzureichenden Regelungskompetenz des Bundes, die im wesentlichen emissionsseitiger Natur ist (im Bereich des Lärms mit der gewichtigen Ausnahme des Baulärms).

Die Autoren des gegenständlichen Entwurfs haben sich bedauerlicherweise mit dessen kompetenzrechtlicher Fundierung nicht auseinandergesetzt. Sie ist jedoch mit der Beurteilung des Regelungsinhalts untrennbar verbunden.

Neben der Zusammenfassung des derzeit zersplitterten Normenmaterials soll der Entwurf weiters dem Vorsorgeprinzip zum Durchbruch verhelfen.

Das Vorsorgeprinzip kommt im Immissionsschutz vor allem durch die Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik als Genehmigungsvoraussetzung und in der sogenannten Vorsorge-Sanierung von Altanlagen zum Ausdruck:

Die Emissionen aller Schadstoffquellen sind soweit zu reduzieren, als dies nach dem Stand der Technik möglich ist. Diese Emissionsbegrenzung hat sich nicht nur auf neu zu genehmigende Anlagen, sondern auch auf bereits bestehende (Altanlagen) zu erstrecken. Diese sind binnen angemessener Fristen an den für vergleichbare Neuanlagen geltenden Stand der Technik heranzuführen (Vorsorgesanierung").

Sinnvollerweise ist der Stand der Technik zu einem Teil auf der Ebene des Verordnungsgebers zu konkretisieren.

- 8 -

Nach der im Immissionsschutz zu verfolgenden Doppelstrategie ist das Vorsorgeprinzip durch das Schutzprinzip zu ergänzen: Reicht die Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik im Einzelfall nicht aus, um den Schutz berücksichtigungswürdiger Interessen (Hintanhaltung von Gefährdungen des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Vermeidung unzumutbarer Belästigungen derselben, Schutz der Umwelt, des Eigentums usw.) zu gewährleisten, so sind zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen. Dieser Immissionsbezug ist der emissionsseitigen Anknüpfung somit nachgeordnet.

Das Vorsorgeprinzip ist im Luftreinhalteungsrecht des Bundes erst teilweise verwirklicht. Als beispielgebend ist das Dampfkessel-Emissionsgesetz anzusehen. Gemäß § 2 (1) lit. a, b DKEG sind Dampfkesselanlagen derart zu errichten, auszurüsten und zu betreiben, daß die nach dem Stand der Technik vermeidbaren Emissionen unterbleiben und nicht vermeidbare Emissionen nach dem Stand der Technik rasch und wirksam so verteilt werden, daß die Immissionsbelastung der zu schützenden Güter möglichst gering ist. Auch kennt das DKEG eine Sanierungspflicht für Altanlagen, die allerdings im Regelfall beim zweifachen Emissionsniveau einer vergleichbaren Neuanlage endet (vgl. § 11 (5), (6) DKEG). Der Stand der Technik wird überwiegend durch Verordnung konkretisiert. Derzeit steht die 2. Durchführungsverordnung, BGBl 209/1984, in Geltung.

Weitere Beispiele sind das Altölgesetz 1986, BGBl 138/1979 sowie die dazugehörige Altölverordnung, BGBl 383/1987. Diese Regelungen sind jedoch nur für einen Teilaspekt der Luftreinhalteung, nämlich die Energiegewinnung aus Altölen (Altölverbrennung) von Bedeutung.

Auch das Kraftfahrrecht wird zunehmend im Sinne des Vorsorgeprinzips gestaltet. Durch die Übernahme der US-Abgasvorschriften im wesentlichen für Personenkraftwagen durch die 18. Novelle zur Kraftfahrzeuggesetz-Durchführungsverordnung 1967, BGBl 395/1985, wurde der Stand der Abgasminderungstechnik für deren Erstzulassung vor-

- 9 -

geschrieben. Bereits zum Verkehr zugelassene Personenkraftwagen sind davon allerdings nicht erfaßt. Die Abgasgrenzwerte für Zweiräder und Nutzfahrzeuge bis zu 3.500 kg Höchstgewicht entsprechen dagegen nicht dem Stand der Abgasminderungstechnik, für schwere Nutzfahrzeuge (über 3.500 kg Höchstgewicht) besteht eine freiwillige Vereinbarung.

Dagegen fehlt es nach wie vor an einer Verankerung des Vorsorgeprinzips in der Gewerbeordnung 1973, die das bedeutsamste anlagenbezogene Regelungswerk des Bundes darstellt. Dieses Regelungsdefizit ist die gravierendste Schwäche des geltenden Luftreinhalterechts des Bundes. Das Betriebsanlagenrecht der GewO (§§ 74 f) knüpft noch immer ausschließlich an die Bedürfnisse der zu schützenden Güter an. Dieser ausschließliche Immissionsbezug ist unzeitgemäß und verhindert eine dem Stand der Technik entsprechende Auslegung von Neuanlagen und eine Sanierung bereits bestehender Anlagen. Eine effiziente Altanlagen-sanierung ist auf Grundlage der GewO nicht möglich, da der Stand der Technik weder ein Genehmigungskriterium für Neuanlagen, noch ein verbindlicher Maßstab für die Sanierung des gegebenen Anlagenbestandes ("Vorsorgesanierung") ist. Auch sind keine Sanierungsfristen festgelegt.

Verunglückt sind weiters die anlagenbezogenen Regelungen des Forstgesetzes 1975, BGBl 440/1975 (§§ 47-57 ForstG). Sie sind das klassische Beispiel einer ausschließlich immissionsbezogenen Legistik. Das ForstG eignet sich für diese Art anlagenbezogener Normierung auch nicht. Die angesprochenen unzureichenden Bestimmungen sind ein regelungstechnischer Irrweg und überdies verfassungsrechtlich bedenklich.

Ebenfalls nicht im Sinne des Vorsorgeprinzips sind die Regelungen des Berggesetzes 1975 gestaltet. Schließlich sind Luftreinhalte-regelungen der Länder ebenfalls unzureichend, da sie zumeist keine Emissionsgrenzwerte, sondern lediglich Emissionsbegrenzungen nach Bacharach bzw. Ringelmann vorsehen.

- 10 -

Hervorzuheben ist das Fehlen einer Regelung über die Prüfung der Umweltverträglichkeit umweltrelevanter Projekte (Umweltverträglichkeitsprüfung). Eine ganzheitliche, frühe Prüfung umweltrelevanter Projekte mit erheblichen Umweltauswirkungen, die als abgesondertes Ermittlungsverfahren in die sektoralen Verfahren eingebaut werden sollte, würde einen wesentlichen Fortschritt auch im Bereich der Luftreinhaltung bedeuten. Wesentlich wäre eine qualifizierte Beteiligung der Öffentlichkeit und eine Absicherung der Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung im Instanzenzug durch entsprechende verfahrensrechtliche Gestaltungen.

Wie zu zeigen sein wird, verwirklicht der vorliegende Entwurf das Vorsorgeprinzip nur in eingeschränktem Ausmaß. Insbesondere wird die Emissionsbegrenzung bei Neuanlagen nicht an den Stand der Technik gebunden sein. Überdies fehlt es an der Dynamisierung der Altanlagenanierung. Unbefriedigend ist weiters die Zuständigkeitsverteilung hinsichtlich der dem Bund zukommenden Luftreinhaltebelange. Die derzeitige Regulationszersplitterung setzt sich in einer Vollzugszersplitterung fort. Der Vollzug der wesentlichen Luftreinhaltevorschriften obliegt dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, (GewO, DKEG, Altölg) gefolgt vom Bundesministerium für öffentliche Wirtschaft und Verkehr (KFG, BStG) und dem Bundesministerium für Landwirtschaft (ForstG, BergG). Das Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie ist dagegen im Vollzug höchst "unterdotiert", da ihm nur punktuelle Mitkompetenzen im Bereich der Verordnungsgebung zukommen. Durch die Trennung des vormaligen Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz (Novelle zum Bundesministeriengesetz, BGBl 78/1987) sind dem verbliebenen Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie weitere Kompetenzen an das Bundeskanzleramt in dessen Eigenschaft als für die Gesundheitsverwaltung zuständiges Ressort verlorengegangen. Unabhängig von neuen Bundeskompetenzen, etwa im Bereich der Luftreinhaltung, steht der Vollzugsbereich des BMUJF zur Diskussion. Völlig inakzeptabel ist es jedenfalls, wenn der gegenständliche Entwurf weiterhin dem Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten die umfassende subsidiäre Vollzugszu-

- 11 -

ständigkeit einräumt (§ 30 (4) Entwurf: "Im übrigen ist mit der Vollziehung dieses Bundesgesetzes der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten betraut. "). Es ist mit Nachdruck zu fordern, daß diese dem Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie zukommt, um endlich zu einer "Waffengleichheit" im Bundes-Umweltvollzug zu gelangen. Insgesamt betrachtet, muß der Entwurf als eine deutlich verpaßte Chance angesehen werden, auf dem Boden einer Luftreinhaltungs- und Immissionsschutzkompetenz des Bundes eine dem Vorsorgeprinzip entsprechende Regelung zu schaffen. Die Bestimmungen sind unzureichend und überdies sehr verkürzt gestaltet. Ebenfalls zu bemängeln sind die höchst unzureichenden Erläuterungen.

2. ZU DEN BESTIMMUNGEN IM EINZELNEN

Zu § 1 -

Da Zielbestimmungen zumeist sehr allgemein formuliert sind, ist deren normativer Gehalt schwer zu bestimmen. In diesem Licht ist auch die Zielbestimmung des Entwurfs zu sehen, die als Beurteilungsmaßstab für den Gesetzesvollzug wenig geeignet ist.

Im übrigen wäre die vorliegende weitgespannte Zieldefinition in zweifacher Hinsicht zu verbessern. Einerseits erscheint es zweckmäßig, neben den Menschen, Tieren und Pflanzen auch den Boden explizit als Schutzgut anzuführen (vgl. auch Art 1 des Schweizer Umweltschutzgesetzes). Andererseits ist unklar, was unter den "Lebensgrundlagen der natürlichen Umwelt" zu verstehen ist. Der Zusatz "und deren Lebensgrundlagen" stellt eine verwirrende Überbestimmung dar und sollte entfallen. Denn mit "natürlicher Umwelt" wird ohnehin die Lebensgrundlage von Mensch, Tier und Pflanze angesprochen und die natürliche Umwelt, worunter wohl die Ökosysteme losgelöst vom Eigentumsbegriff zu verstehen sind, trägt ihre "Lebensgrundlage" in sich!

- 12 -

Zu § 2 -

In der Abgrenzung des sachlichen Geltungsbereichs in § 2 (1) wird ein fundamentaler Irrtum der Autoren des Entwurfs deutlich. Sieht man von der in § 23 vorgesehenen Verordnungsermächtigung betreffend das Verbot oder die Einschränkung des Verbrennens bestimmter Stoffe im Freien ab, so soll der vorliegende Entwurf nur anlagenbezogene Regelungen umfassen. Damit würde das Gesetz seinen Namen als "Umweltschutzgesetz" nicht verdienen. Denn eine moderne Regelung muß neben emissionsbegrenzenden auch immissionsseitige Bestimmungen umfassen. Immissionsseitige Vorschriften sind aber per definitionem einzelnen Emittenten oder Emittentengruppen nicht zurechenbar. Ein "anlagenbezogener" Immissionsschutz scheitert an der Realität und wäre unvollziehbar. Sinn und Zweck der Schaffung der neuen Bundeskompetenz für die Belange der Luftreinhaltung und - damit untrennbar verbunden - des sonstigen Immissionsschutzes ist es, neben der Arrogerung der wenigen, dem Bund nicht zustehenden emissionsseitigen Regelungskompetenzen eine Immissionsschutzkompetenz des Bundes zu schaffen. Die derzeit, etwa auf Grundlage des Forstgesetzes 1975 oder im Bereich der Länder auf Grundlage der jeweiligen Luftreinhaltungsvorschriften in Geltung stehenden Immissionsgrenzwerte dienen zwar der Dokumentation einer bestimmten Luftgüte, darauf gegründete behördliche Maßnahmen sind jedoch kaum vollziehbar, weil sie auf einer fiktiven Aufspaltung der Immissionskonzentration und der Zurechnung von Immissionsanteilen zu bestimmten Emittentengruppen beruhen.

Wenn der BMUJF gemäß § 5 (2), (3) zur Erlassung von Immissionsgrenzwerten verpflichtet ist, so müssen diese Grenzwerte bzw. die tatsächliche Immissionskonzentration als Einheit gesehen werden, auf die Sanierungsmaßnahmen bezüglich aller Emittentengruppen bzw. zugunsten aller schutzwürdigen Güter gestützt werden können.

Festzuhalten ist, daß diese Kritik nicht nur für Luftschadstoffe, sondern für alle sonstigen Immissionen, insbesondere den Lärm, ebenso gilt. Sonst würde die Praxis, daß der Lärm einer Anlage am

- 13 -

schon vorhandenen Verkehrslärm gemessen wird und damit umso höher sein kann je stärker schon die Belästigungen durch den Straßenverkehr sind, gleichsam als Rechtsgrundssatz festgeschrieben.

Zu der in (2) getroffenen Feststellung, daß das Arbeitnehmerschutzgesetz, BGBl 234/1972, unberührt bleibt, wäre anzumerken, daß es der Entwurf verabsäumt, die durch ihn erfolgten Derogierungen anderer Rechtsvorschriften in einem eigenen Artikel als *leges fugitivae* zusammenzufassen. In diesem Zusammenhang sei auf die Konzentrationsnorm von § 27 (2) Arbeitnehmerschutzgesetz verwiesen. Eine explizite Neufassung der betroffenen Bestimmungen (hier etwa: § 27 (2) ArbSchG - "Eine Bewilligung nach Abs. 1 ist nicht erforderlich bei Betrieben, für die durch eine andere bundesgesetzliche Vorschrift, insbesondere durch das Umweltschutzgesetz, BGBl ../....., eine Bewilligung vorgeschrieben ist.") wäre aus Gründen der Rechtsklarheit wünschenswert.

Zu § 3 -

Gemäß § 3 (1) fallen unter den Begriff "Einwirkungen" auch Verunreinigungen des Bodens oder des Wassers (besser: der Gewässer).

Die Anlagengenehmigung ist nur zu erteilen, wenn keine wesentlichen nachteiligen Einwirkungen auf die Beschaffenheit des Bodens herbeigeführt werden (§ 5 (1) Z. 6). Für die Beurteilung der Einwirkungen auf den Boden hat der BMUJF durch Verordnung Immissionsgrenzwerte für Bodenbelastungen nach dem Stand der medizinischen Wissenschaft und der sonst in Betracht zu ziehenden Wissenschaft festzulegen (§ 5 (2)). Bei Überschreitung dieser Immissionsgrenzwerte hat der Landeshauptmann einen Sanierungsplan zu erlassen, der die zur Erreichung der Immissionsgrenzwerte innerhalb von drei Jahren erforderlichen Maßnahmen unter Berücksichtigung ihrer Wirksamkeit und Angemessenheit festzulegen hat (§ 15 (1), (2)).

- 14 -

Was unter "wesentlichen nachteiligen Einwirkungen auf die Beschaffenheit des Bodens" zu verstehen ist, bleibt unklar. Insbesondere ist das Verhältnis zu den gemäß § 5 (2) diesbezüglich zu erlassenden Immissionsgrenzwerten ungeklärt. Sind diese nur eine Beurteilungsrichtlinie oder markieren sie exakt die Grenze zwischen wesentlicher und unwesentlicher Einwirkung? Die Bestimmung betreffend den Sanierungsplan legt die zweite Auslegungsvariante nahe. Hinsichtlich des Sanierungsplans und den darin vorzusehenden Bodenschutzmaßnahmen sind die kompetenzrechtlichen Restriktionen zu beachten. Die Regelung des Bodenschutzes fällt - sieht man von in forstwirtschaftlicher Nutzung stehenden Böden ab - in den Kompetenzbereich der Länder. Immissionsseitige Bestimmungen, wie Bodenprobennahme, Kontrolle, allfällige Schutzmaßnahmen vermag der Bundesgesetzgeber nicht zu regeln. Dies hieße die neue Bundeskompetenz für Luftreinhaltung bzw. Immissionsschutz überfordern. Somit reduzieren sich die bundesgesetzlichen Eingriffsmöglichkeiten aus der Perspektive des Bodenschutzes auf die Summe emissionsseitiger Maßnahmen. Damit ist die Einbeziehung von Bodenverunreinigungen in den Einwirkungsbegriff des Entwurfs allerdings überflüssig.

Die Einbeziehung der Gewässerverunreinigungen entspricht im wesentlichen § 74 (2) Z. 5 GewO, wobei dieser Tatbestand allerdings weiter gefaßt ist, da er jede nachteilige Einwirkung auf die Beschaffenheit der Gewässer erfaßt, der Entwurf dagegen nur wesentliche nachteilige Einwirkungen auf die Beschaffenheit der Gewässer. Da wie dort soll dies nur dann Verfahrensgegenstand sein, wenn keine Bewilligung nach wasserrechtlichen Vorschriften erforderlich ist. Überdies stellt § 74 (2) Z. 5 GewO auf die Eignung einer Betriebsanlage ab, nachteilige Einwirkungen auf die Gewässerbeschaffenheit herbeizuführen, wogegen nach der Formulierung des Entwurfs eher an projektgemäße Einwirkungen gedacht zu sein scheint ("keine Einwirkungen .. herbeigeführt werden"). Das Wasserrechtsgesetz 1959 (WRG) unterstellt jeden über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung öffentlicher Gewässer einer wasserrechtlichen Bewilligungspflicht (§ 9 (1) WRG). Es ist daher angesichts der engen Grenzen des Gemeingebrauchs (vgl. § 8 (1)

- 15 -

WRG) ist mit Sicherheit davon auszugehen, daß "wesentliche nachteilige Einwirkungen auf die Beschaffenheit der Gewässer" im Sinne von § 5 (1) Z. 5 des Entwurfs jedenfalls wasserrechtlich bewilligungspflichtig sind. Auch handelt es sich bei solchen keinesfalls um "bloß geringfügige Einwirkungen" im Sinne von § 32 (1) WRG. Allenfalls könnte auf diesem Weg § 31a WRG partiell saniert werden, da die durch diese Bestimmung vorgesehene wasserrechtliche Bewilligungspflicht für Anlagen zur Lagerung oder Leitung wassergefährdender Stoffe durch die rechtswidrige, weil zu enge Fassung der dazugehörigen Durchführungsverordnung (BGBl 275/1969) verengt ist. Es erhebt sich allerdings die Frage, ob die gemäß § 31a bewilligungspflichtigen Vorhaben als "wesentliche nachteilige Einwirkungen" im Sinne von § 5 (1) Z. 5 gelten können. Da es sich bei solchen Projekten gerade nicht um Einwirkungen im eigentlichen Wortsinn handelt bzw. diese durch die Bewilligungspflicht ausgeschlossen werden sollen, ist dies zweifelhaft.

Angesichts der weitgespannten Bewilligungspflicht des WRG ist die Bedeutung von § 74 (2) Z. 5 GewO wohl bescheiden. Durch die Verschärfung auf "wesentliche nachteilige Einwirkungen" bringt der Entwurf überdies einen Rückschritt. Schließlich ist nicht auszuma-chen, was als wesentliche Gewässereinwirkung zu verstehen ist, da es an näheren Determinanten fehlt. Insgesamt ist daher die Einbeziehung "wesentlicher Gewässerverunreinigungen" in den Einwirkungsbegriff mangels klarer Abgrenzung zum WRG in der gegenständlichen Form wenig zielführend.

Zu der in § 3 (4) verankerten Legaldefinition der Betriebsanlage ist anzumerken, daß unklar ist, was unter einer "wirtschaftlichen" Tätigkeit zu verstehen ist. Die Erläuterungen, die insgesamt bedauerlicherweise allzu summarisch gestaltet sind, führen dazu an, daß eine "Einnahmenerzielungsabsicht", nicht aber die nach der derzeitigen Gewerberechtslage erforderliche Gewinnerzielungsabsicht vorliegen muß.

Die Beschränkung auf gewerbsmäßige Tätigkeiten im Sinne von § 1 (2) GewO wäre eine unter Schutzgutaspekten nicht einsichtige Ver-

- 16 -

engung der neuen Bundeskompetenz, da damit alle Anlagen, die im kommunalen Bereich oder durch Vereine betrieben werden nicht erfaßt wären. Mit "Einnahmenerzielungsabsicht" werden wohl alle auf Kostendeckung ausgerichteten Anlagen erfaßt, doch ist es durchaus denkbar, daß Anlagen ohne jede Einnahmenerzielungsabsicht betrieben werden, wie z.B. wissenschaftliche Versuchsanlagen. Die Bezugnahme auf "wirtschaftliche" Tätigkeiten erscheint somit eine unnotwendige Einschränkung des Anlagenbegriffs, der sich vernünftigerweise auf alle ortsfeste Einrichtungen, die Einwirkungen im Sinne des Gesetzes zu verursachen geeignet sind, erstrecken sollte (vgl. auch den Anlagenbegriff des Bundes-Immissionsschutzgesetzes der Bundesrepublik Deutschland in § 2 (5) leg. cit. sowie den Anlagenbegriff des Schweizer Umweltschutzgesetzes in Art 7 leg. cit. die beide auf die Art der Tätigkeit bewußt keinen Bezug nehmen).

Zur Definition der Hausfeuerungsanlage ist anzumerken, daß industrielle Anlagen zur Warmwasseraufbereitung wohl nicht als Hausfeuerungsanlagen gelten sollten. Hier wäre eine zusätzliche Abgrenzung erforderlich.

Der Legaldefinition des Standes der Technik wohnt ein innovationshemmendes Element inne, da diesbezügliche Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen "erprobt und erwiesen" sein müssen. Dies führt dazu, daß nur bereits am Markt etablierte und somit bereits über einen längeren Zeitraum verfügbare Technologien erfaßt sind. Dies hindert die Markteinführung neuer Technologien, da ihnen im Wege dieser Definition der Marktzutritt nicht erleichtert wird. Gemäß Art 4 der Schweizer Luftreinhalte-Verordnung fallen auch bei Versuchen erfolgreich eingesetzte und nach den Regeln der Technik auf andere Anlagen übertragbare Emissionsbegrenzungsmaßnahmen unter den Stand der Technik (das technisch und betrieblich Mögliche).

Im (7) dürfte ein Schreibfehler passiert sein. Nicht als Nachbarn im Sinne des Gesetzes sollen wohl gelten:

- (1) Die durch das Arbeitnehmerschutzgesetz geschützten Personen sowie - in Entsprechung des derzeitigen Nachbarbegriffs von § 75 (2) GewO -

- 17 -

(2) Personen, die sich vorübergehend in der Nähe der Betriebsanlage aufhalten und nicht im Sinne des vorherigen Satzes dinglich berechtigt sind.

Im übrigen deckt sich der Nachbarbegriff mit dem der GewO.

Zu § 4 -

Die Erläuterungen zu § 4 (1) stellen fest, daß "im Unterschied zur geltenden Gewerbeordnung 1973... eine absolute Genehmigungspflicht für die Anlagen eingeführt (wird), weil das Abstellen auf zu erwartende Einwirkungen das Verfahren mit überflüssigen Sachverhaltserhebungen belastet, ohne praktische Vorteile zu bieten." In der Tat wurde damit das Erfordernis der selbständigen Beurteilung der Genehmigungspflichtigkeit durch den Anlagenbetreiber und das Erfordernis allfälliger diesbezüglicher Feststellungsbescheide (§ 358 GewO) wegfallen. Doch ist festzuhalten, daß die derzeit nach der GewO genehmigungsfreien Betriebsanlagen nur eine verschwindend kleine Gruppe ausmachen.

Diesem durch die Statuierung einer "absoluten Genehmigungspflicht" erzielten Zuwachs an Vollzugsklarheit steht allerdings ein eklatanter Nachteil gegenüber: Die Herausnahme einer ganzen Gruppe von Betriebsanlagen durch § 4 (2). Damit wird erstmals eine Kategorie genehmigungsfreier Betriebsanlagen eingeführt und dem Mißbrauch Tür und Tor geöffnet. Denn was unter Einwirkungen, die "ihrer Art und ihrem Umfang nach nicht über das bei Haushalten übliche Ausmaß hinausgehen" zu verstehen ist, kann wohl kaum konkret festgelegt werden. Diese Bestimmung bedeutet einen Rückschritt aus der Perspektive des Nachbarschutzes, da der Anlagenbetreiber die Genehmigungspflichtigkeit seiner Anlage nicht mehr eigenständig prüfen muß (wie wichtig diese Frage ist, erhellt auch aus dem in § 358 GewO vorgesehenen Instrument des Feststellungsbescheides), sondern sich a priori auf die gesetzlich festgelegte Genehmigungsfreiheit seiner Anlage (zu Recht oder zu Unrecht) berufen kann. Aus verwaltungsökonomischer Sicht ergibt sich weiters keine Entlastung, da

- 18 -

die Behörden in einer Vielzahl von Fällen angesichts von Nachbarbeschwerden sehr wohl zu prüfen haben werden, ob es sich um eine genehmigungsfreie Betriebsanlage im Sinne von § 4 (2) handelt. Dies wird auch z.B. als Vorfrage in einem Verwaltungsstrafverfahren betreffend den konsenslosen Anlagenbetrieb zu prüfen sein!

Die Schaffung einer Kategorie genehmigungsfreier Betriebsanlagen erscheint somit insbesondere unter dem Aspekt der damit verbundenen Möglichkeiten der Gesetzesumgehung äußerst problematisch.

Hinsichtlich der Genehmigungspflichtigkeit von Änderungen ist anzumerken daß die Einbeziehung der bereits genehmigten Anlage in die Genehmigungspflicht, wenn sich die Änderung auch auf diese auswirkt (d.h. nunmehr auch bei dieser neue oder erhöhte Emissionen auftreten), fehlt.

Eine der schmerzhaftesten Schwächen des Entwurfs aus der Sicht des Umweltschutzes ist die in § 4 (4) vorgesehene Typengenehmigung. Zwar findet sich in § 76 (1) GewO ein diesbezüglicher Ansatz. Doch bezieht sich diese - ihrerseits kritikwürdige - Bestimmung nur auf "Maschinen, Geräte und Ausstattungen", § 4 (4) dagegen gleich auf ganze Betriebsanlagen. Dem liegt die unsinnige Idee der von der Stange zu kaufenden Betriebsanlage zugrunde, die in der Realität keine Entsprechung findet. Betriebsanlagen können nun einmal nicht nach Gattungsmerkmalen in der Art von Würstelbuden zusammengefaßt werden. Den betroffenen Nachbarn stehen keinerlei Rechte zu! Im Wege der Typengenehmigung können somit ganze Betriebsanlagen unbenutzt am Schutzinstrumentarium des Gesetzes "vorbeigeschleust" werden!

Der Stand der Technik, der bei der Typengenehmigung zu beachten ist, ist nirgendwo konkretisiert. Eine Dynamisierung der Typengenehmigung nach dem jeweiligen Stand der Technik ist ebenfalls nicht vorgesehen.

- 19 -

Völlig unbeantwortet bleibt auch die Frage, ob die im Entwurf hinsichtlich "genehmigter" Anlagen vorgesehenen sonstigen Zugriffsmöglichkeiten auch auf typengenehmigte Anlagen anzuwenden sind. Hinsichtlich der in § 14 vorgesehenen Altanlagenanierung bei Überschreitung von Emissionsgrenzwerten sowie dem in § 16 normierten Ausgleichsverbund ist dies - aus dem Textzusammenhang beurteilt - wohl zu verneinen. Offenbar soll sich das weitere rechtliche Schicksal typengenehmigter Betriebsanlagen bzw. -teile auf die in § 4 (5) vorgesehene behördliche Überprüfung, die im übrigen nicht näher determiniert ist (Prüfintervalle, Folgen bei Nichtübereinstimmung der kontrollierten Anlage mit der Typengenehmigung?), beschränken.

Überdies steht diese Typengenehmigung für ganze Betriebsanlagen, für die es in der geltenden Rechtsordnung, soweit ersichtlich, keine Entsprechung gibt, in der alleinigen Kompetenz des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten. Da die Voraussetzungen für die Typengenehmigung nicht hinreichend konkretisiert sind (insbesondere ist auch unklar, was unter einer "Erhöhung der örtlichen Immissionsbelastung", die "von der Anlage ihrer Art nach" zu erwarten sein muß, zu verstehen ist) hat der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten de facto eine Kompetenz-Kompetenz hinsichtlich der Bestimmung des einem behördlichen Genehmigungsverfahren unterliegenden Kreises von Betriebsanlagen.

Es wäre wünschenswert, die vorgesehene Typengenehmigung hinsichtlich ganzer Betriebsanlagen ersatzlos zu streichen. Sollte sich dies als nicht durchsetzbar erweisen, so wäre als Mindestprogramm einer "Sanierung" dieser Bestimmung die Mitkompetenz des Bundesministers für Umwelt, Jugend und Familie vorzusehen und der einschlägige Stand der Technik durch Verordnung, hinsichtlich derer dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie die federführende Vollzugskompetenz eingeräumt werden sollte (vgl. auch § 5 (2) des Entwurfs), vorzusehen.

- 20 -

Ähnlichen Einwänden begegnet § 4 (6), der eine Typengenehmigungspflicht von Hausfeuerungsanlagen bis zu einer Brennstoffwärmeleistung von 150 kW vorsieht. Auch hier besteht eine alleinige Vollzugskompetenz des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten, als Genehmigungskriterium ist lediglich die Übereinstimmung mit dem - nicht näher konkretisierten - Stand der Technik statuiert. 150 kW ist eine sehr hoch eingezogene Abgrenzung, wenn man bedenkt daß das DKEG bereits für Dampfkesselanlagen ab einer Brennstoffwärmeleistung von 50 kW eine dampfkesselrechtliche Genehmigungspflicht vorsieht (§ 4 (1) DKEG). 100 kW sind bei Dampfkesselanlagen für feste oder flüssige Brennstoffe bereits die relevante Grenze für die Pflicht zur Altanlagenanierung nach dem DKEG.

Zu den §§ 5, 6 -

Bezeichnenderweise werden die immissionsbezogenen Genehmigungskriterien von den emissionsseitigen getrennt und diesen voranstehend angeführt. Regelungstechnisch sinnvoller wäre die Zusammenfassung aller Genehmigungskriterien in einem Paragraphen gewesen, wobei - in Übereinstimmung mit der modernen Doppelstrategie des Umweltschutzes - die emissionsseitigen Genehmigungskriterien zuerst anzuführen gewesen wären und - gleichsam ergänzend - der nachgeordnete Immissionsbezug herzustellen gewesen wäre.

Hinsichtlich der immissionsbezogenen Genehmigungskriterien bleibt es bei der Monetarisierung des Umweltschutzes, da nach wie vor - ungeachtet der weitgespannten Zieldefinition in § 1 - nur das Eigentum nicht gefährdet sein darf. Wenn und insoweit sich der Eigentümer einer diesbezüglichen Gefährdung nicht widersetzt, wobei eine "bloße Minderung des Verkehrswerts" keinen Einwendungsgrund darstellt, bleibt die Umwelt ungeschützt. Hinsichtlich des Waldes bringt § 5 (1) Z. 6 wohl kaum eine einschneidende Verbesserung, da die Frage, was unter einer "wesentlichen nachteiligen Einwirkung"

- 21 -

auf den Pflanzenbewuchs sowie unter dem "den natürlichen Gegebenheiten entsprechenden Pflanzenbewuchs" zu verstehen ist, große Vollzugsschwierigkeiten aufwirft. Eine Differenzierung, etwa bezüglich Bannwäldern einerseits und sonstigen Wäldern andererseits wird nicht vorgenommen.

Was unter einer bloßen Minderung des Verkehrswerts zu verstehen ist wirft bereits de lege lata Auslegungsschwierigkeiten auf. Das denkbare Ende der Verkehrswertminderung ist die Substanzzerschlagung. Auch hier wäre eine Klarstellung sinnvoll.

Hinsichtlich der Zumutbarkeitsgrenze wird auf ein gesundes, normal empfindendes Kind und einen gesunden, normal empfindenden Erwachsenen abgestellt. Nun impliziert der Begriff Kind bereits die erhöhte Schutzwürdigkeit. Durch den Zusatz "gesundes, normal empfindendes" Kind soll dies offenbar relativiert werden. Es werden somit 2 Kategorien von Kindern, nämlich die gesunden und die "kranken, nicht normal empfindenden" geschaffen. Offenbar hat man nicht den Mut, Risikogruppen, wie Kinder, Betagte, Kranke und Schwangere in die Beurteilung mit einzubeziehen. Das Abstellen auf ein "gesundes, normal empfindendes" Kind ist jedenfalls abzulehnen.

Eine Ausnahme soll dagegen dann gelten, wenn diesbezügliche Immissionsgrenzwerte erlassen wurden (§ 5 (6)). In diesem Fall haben die Immissionsgrenzwerte offenbar den Charakter einer verbindlichen Abgrenzung. Für die übrigen im Verordnungsweg festzulegenden Immissionsgrenzwerte ist dies dagegen unklar (vgl. oben die Ausführungen zu § 3).

Welchen Zweck die gemäß § 5 (3) durch den Landeshauptmann festzulegenden Luftgüte- und Lärmschutzzonen haben sollen, ist völlig unklar. Auch wird mit keinem Wort erklärt, welche allfälligen behördlichen Maßnahmen sich an derartige - fakultative - Festlegungen knüpfen sollen bzw. können.

- 22 -

Schließlich muß bemängelt werden, daß das Verhalten von Kunden der Betriebsanlage im unmittelbaren Nahbereich derselben nicht Gegenstand des Genehmigungsverfahrens sein soll (§ 5 (5) letzter Satz). Damit ist es der Behörde vor allem verwehrt, dem Lärmschutz dienende Auflagen, etwa hinsichtlich des Verhaltens von Gästen der Gastgewerbebetriebe im unmittelbaren Nahbereich der Lokale, zu verfügen. Dies ist eine unzulässige Einschränkung des Vorsorgeprinzips, da es damit bei der Unterstellung dieser Handlungen unter die örtliche Sicherheitspolizei bleibt.

Völlig unverständlich ist die Fassung von § 6 (1), der die emissionsseitigen Genehmigungskriterien festlegt. Die Erläuterungen vermerken geradezu euphorisch, daß § 6 "erstmalig durchgehend für den gesamten Bereich des Anlagenrechts den Gedanken des Vorsorgeprinzips (verwirklicht)". § 6 (1) spricht dagegen eine ganz andere Sprache. Denn es sollen lediglich vermeidbare Emissionen unterbleiben, nicht aber - wie dies das Vorsorgeprinzip verlangt - die nach dem Stand der Technik vermeidbaren Emissionen.

Unklar ist sohin, ob sich dieses Vermeidungsgebot am Stand der Technik, an allen Möglichkeiten der Technik oder aber an den ohne zusätzlichen technischen Aufwand, also ohne Sekundärmaßnahmen, je nach der Anlagenart zu erwartenden Emissionen zu orientieren hat. Was als vermeidbar oder nicht vermeidbar anzusehen ist, soll wohl im Interesse der "Flexibilität" von Fall zu Fall entschieden werden. Damit wird die derzeitige Uneinheitlichkeit des Vollzugs, etwa im Gewerberecht, zementiert. Unverständlich ist, daß der BMUJF im Einvernehmen mit dem BMWA durch Verordnung nach dem Stand der Technik Emissionsgrenzwerte, Bau- und Ausrüstungsvorschriften, Vorschriften über die Wärmedämmung und Vorschriften über Brenn- und Treibstoffe festzulegen hat, obwohl der Inhalt einer solchen Verordnung für die Genehmigungsbehörde nicht bindend sein soll. Damit wird die Verordnungsgebung zu einer müßigen Pflichtübung, die im Interesse der Verwaltungsökonomie eingespart werden sollte! Die Genehmigung wird nicht ausdrücklich von der Einhaltung der vom Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie verordneten

- 23 -

Emissionsgrenzwerte abhängig gemacht. Im Gegenteil! § 6 Abs. 3 verpflichtet den Wirtschaftsminister, Abweichungen von der Verordnung auf Antrag zuzulassen, wenn "auf andere Weise" in mindestens "gleichwertigen Ausmaß" Vorsorge getroffen wird.

Auch die - zu fordernde - Dynamisierung der Emissionsbegrenzung, insbesondere eine entsprechende Anpassungsverpflichtung des Verordnungsgebers ist nicht vorgesehen. Da der Stand der Technik ohnehin kein Kriterium für die Genehmigung von Neuanlagen darstellt, ist dies allerdings nicht gravierend. Zusammenfassend bleibt festzuhalten, daß die Fassung der Genehmigungskriterien das Vorsorgeprinzip verfehlt.

Zu § 7 -

Die Genehmigung einer Betriebsanlage, deren Auswirkungen auf die Schutzgüter im Genehmigungszeitpunkt nicht ausreichend beurteilt werden können, ist insgesamt höchst problematisch. Derartige Anlagen sollten überhaupt nicht genehmigt werden, da damit ein nicht beurteilbares "Restrisiko" bestehen bleibt. Insbesondere die Nachbarn von gefährlichen Anlagen werden damit zum "Exerzierfeld" nicht hinreichend beurteilbarer Technologien. Das zweistufige Verfahren, das sich derzeit in § 78 (2) GewO findet, ist somit insgesamt in Frage zu stellen.

Im übrigen erscheint die Befristung des Probetriebs zu lang. Die Behörde hat somit bis zu drei Jahren Zeit (bzw. bei nicht rechtzeitiger Entscheidung über ein Fristerstreckungsansuchen noch länger!), um die Auswirkungen der Anlage zu beurteilen. Der Probetrieb sollte auf 1 Jahr begrenzt sein, wobei allenfalls eine Verlängerung um 6 Monate zulässig sein sollte.

Schließlich wäre der Probetrieb obligatorisch vorzusehen (vgl. dazu § 4 (10) DKEG).

- 24 -

Ob und inwieweit in der Praxis die Voraussetzungen einer teilweisen Betriebsbewilligung (§ 7 (3)) tatsächlich gegeben sind (sein werden), kann nicht beurteilt werden.

§ 7 (4) bis (6) entsprechen §§ 78 (1), (4) und 80 (4) GewO.

Zu § 8 -

Zum obligatorischen Inhalt des Genehmigungsbescheids (§ 8 (2) Z. 1 bis 4) ist anzumerken, daß nicht klar ist, woran sich die Beschreibung von Emissionsgrenzwerten orientieren soll. Bewußt wurde nicht auf allfällige in Verordnungen gemäß § 6 (2) enthaltene Grenzwerte verwiesen, da der Verordnungsinhalt für die Anlagengenehmigung nicht verbindlich ist. Es hängt vom guten Willen der Genehmigungsbehörde ab, ob sie die bescheidmäßig vorzuschreibenden Grenzwerte in Entsprechung zu den gemäß § 6 (2) ergangenen Verordnungen festlegt oder nicht.

Die Meßverpflichtung nach Z. 3 orientiert sich offenbar an § 8 (3) DKEG. Allerdings muß auf die wesentlich höhere Regelungsdichte des DKEG betreffend die Emissionsmessungen hingewiesen werden (vgl. dazu § 8 DKEG).

In § 23 der 2. Durchführungsverordnung zum DKEG, BGBl 209/1984, sind bereits für Dampfkesselanlagen bis 300 kW Schornsteinhöhen festgelegt.

Die so wesentlichen Bestimmungen betreffend Brenn- und Treibstoffe, Ausrüstung, Betriebszeiten sowie Immissionsmessungen stellen bloß einen fakultativen Bescheidinhalt dar. Die Brennstoffanforderungen der 2. DVO zum DKEG (§§ 9 - 12) sowie die Begrenzung des Schwefelgehalts im Heizöl durch Verordnung auf Grundlage der §§ 69, 82 GewO (BGBl 251/1982 idgF) sowie die Brennstoffanforderungen im Luftreinhaltungs- und Ölfeuerungsrecht der Länder sind dagegen zwingendes Recht!

- 25 -

Die Abgrenzung der zulässigerweise zu Immissionsmessungen zu verpflichtenden Anlagen ist mit 25 MW Brennstoffwärmeleistung sehr hoch angesetzt.

Daß angesichts des Anwachsens des Abfallaufkommens, den derzeit noch unterentwickelten Bemühungen um eine effiziente Abfallvermeidung, die nur im betrieblichen Bereich erreicht werden kann sowie den Schwierigkeiten der Entsorgung Abfallvermeidungs- und -verwertungsgebote nicht obligatorischer Bescheidbestandteil sind muß verwundern! Damit fehlt es an der Möglichkeit, dem Genehmigungskriterium von § 6 (1) Z. 3 gerecht zu werden. Daß gemäß § 8 (3) Z. 7 lediglich die (Zwischen-)Lagerung oder Behandlung der Abfälle im Betrieb einer - fakultativen - Festlegung durch Auflagen zugeführt werden können, reicht keineswegs aus!

Zu § 9 -

Neben den technischen Unterlagen zur Beurteilung des Projektes und der zu erwartenden Emissionen sollte der Antragsteller auch verpflichtet werden, sich über die zu erwartenden Umweltauswirkungen seines Projektes zu äußern. Die einzureichenden Unterlagen würden der Behörde damit konkrete Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage nach der Belastung der schutzwürdigen Interessen durch die künftige Anlage geben und ihr damit die schwierige Prognoseentscheidung erleichtern. Auch sollten umweltverträglichere Projektvarianten dargestellt und die Schlüssigkeit der getroffenen Annahmen durch den Antragsteller nachgewiesen werden müssen. Es ist davon auszugehen, daß niemand das Projekt so gut kennt wie der Konsenswerber, sodaß er mit vergleichsweise geringerem Aufwand als die Behörde die entsprechenden Angaben ermitteln kann. Technische Unterlagen allein sind jedenfalls nicht ausreichend.

- 26 -

Zu § 10 -

Die Zulässigkeit von Vorarbeiten ist grundsätzlich abzulehnen. Einzig aus Gründen der besseren Entscheidungsfindung der Behörde (3. Variante) könnte die Genehmigung genau umgrenzter Vorarbeiten diskutiert werden.

Zu § 11 -

Warum die Nachbarn das Vorliegen wesentlicher Gewässerverunreinigungen (§ 5 (1) Z. 5) relevieren dürfen, wesentliche Luft- und Bodenverunreinigungen (§ 5 (1) Z. 6) dagegen nicht, ist nicht einsichtig!

Unverständlich ist weiters § 11 (3) 2. Satz. Es ist nicht anzunehmen, daß damit Nachbarn, die (noch) nicht Parteien sind, das Recht der Akteneinsicht eingeräumt werden soll (dies wäre eine gemäß Art 11 (2) 2. Halbsatz B-VG getroffene Abweichung von § 17 AVG, der dieses Recht nur Parteien einräumt). Wenn lediglich klargestellt werden soll, daß die Parteistellung genießenden Nachbarn das Recht auf Akteneinsicht haben, so erhebt sich die Frage, wie die Wendung "jedenfalls bis zum Ende der Augenscheinsverhandlung" zu verstehen ist. Bedeutet dies eine Präklusion des Akteneinsichtsrechts mit Ende der Augenscheinsverhandlung? Dies scheint im Hinblick auf § 17 AVG nicht gedeckt, da das Einsichtsrecht bis zum Schluß des erstinstanzlichen Verfahrens und auch im Berufungsverfahren offensteht. § 11 (3) 2. Satz bleibt unklar.

Auch weiterhin soll es beim bloßen Anhörungsrecht der Gemeinde bleiben (vgl. § 355 GewO). Da die Gemeinde im Wege der örtlichen Raumplanung sowie der örtlichen Bau- und Feuerpolizei ohnehin massiv mit einschlägigen Fragen befaßt ist, sollte ihr auch Parteistellung und damit das Recht der Berufung im Genehmigungsverfahren nach dem Umweltschutzgesetz eingeräumt werden. Es bleibt anzumerken, daß die GewO 1973 die bis dahin gegebene Parteistellung der Gemeinde zu einem bloßen Anhörungsrecht reduzierte.

- 27 -

Die in § 11 (6) vorgesehene Absprache über die Genehmigungspflichtigkeit von Betriebsanlagen wird sich insbesondere aufgrund der Ausnahmeregelung von § 4 (2) (vgl. oben) als bedeutsam erweisen.

Zu § 12 -

Die völlige Unzulänglichkeit der Erläuterungen zum vorliegenden Entwurf zeigt sich auch an dieser Stelle ganz deutlich. In § 12 wird eine "Umweltverträglichkeitsprüfung" (UVP) näher geregelt, die derart verkürzt ist, daß die Bezeichnung UVP hierfür irreführend ist. Wie diese UVP mit den Bemühungen um die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung in Österreich, die durch die Erlassung der einschlägigen UVP-Richtlinie in der EG (85/337 EWG) neuen Auftrieb erhalten haben, in Einklang zu bringen ist, ist völlig unklar. Es ist bekannt, daß - gleichsam als Vorgriff auf eine künftige bundesgesetzliche Regelung der UVP - bereits in der abgelaufenen Legislaturperiode ein Bürgerbeteiligungsverfahren angestrebt wurde (841 BlgNR XVI. GP), das einen integralen Bestandteil der UVP - die Öffentlichkeitsbeteiligung - zu verwirklichen beabsichtigte. Da die Beschlußfassung in der abgelaufenen Legislaturperiode nicht mehr möglich war, wurde in der neuen Gesetzgebungsperiode ein neuerlicher Versuch unternommen (240 BlgNR XVII. GP).

Die bundesgesetzliche Regelung der UVP soll gleichsam "nachgereicht" werden. Entsprechende Bemühungen zur Erarbeitung eines Ressortentwurfs sind im BMUJF im Gange.

Sollen diese legislativen Bemühungen nunmehr durch eine "Minimalvariante" in Gestalt der vorliegenden Bestimmung torpediert werden oder handelt es sich um einen Vorgriff auf eine künftige bundesgesetzlich geregelte UVP?

Ein Ersatz dafür ist die vorliegende Regelung jedenfalls mitnichten. Sie ist eine verkürzte "Billigversion", die nur Ansätze einer rechtlich geregelten UVP beinhaltet.

- 28 -

Schon die Aufzählung der einer UVP unterworfenen Projekte in § 11 (1) ist völlig unzulänglich. Diesbezüglich kann auf die Anhänge I und II der erwähnten EG-Richtlinie verwiesen werden, die in höchst detaillierter Weise die einer zwingenden (Anhang I) oder fakultativen (Anhang II) UVP unterworfenen Projekte aufzählen.

Der Inhalt der Umweltverträglichkeitserklärung ist schwammig formuliert. Unklar ist, was mit "auf fachlicher Grundlage" gemeint ist. Weiters fallen unter den Begriff der Einwirkungen im Sinne des Entwurfs auch Boden- und Gewässerverunreinigungen, sodaß § 12 (2) 2. Satz redundant erscheint. Zu bemängeln ist weiters das Fehlen von Angaben bezüglich der Gesundheitsgefährdung bzw. möglichen Belästigung im Sinne von § 5 (1) Z. 1, 2. Gleiches gilt für das nicht einleuchtende Verbot, vom Betreiber Angaben zur Umweltsituation zu fordern.

In § 12 (4) fehlt es an einer näheren Eingrenzung des in Frage kommenden Kreises von Sachverständigen (vgl. etwa die durch § 4 (1) Z. 7 des Bundesgesetzes über die Umweltkontrolle, BGBl 127/1985, dem Umweltbundesamt zukommende Aufgabe der Stellungnahme zu Umweltverträglichkeitserklärungen). Daß die Sachverständigen lediglich auf Grundlage der - unzureichenden - Umweltverträglichkeitserklärung Gutachten dürfen, wird sich auf die Qualität ihrer Gutachten negativ auswirken!

Eine weitere Schwäche dieser Bestimmung besteht darin, daß nicht klargestellt ist, ob und allenfalls wie bzw. in welchem Umfang das UVP-Gutachten im weiteren Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen ist. Insbesondere kann nicht beurteilt werden, ob die Behörde weitere Gutachten einholen darf oder nicht bzw. ob die Behörde an die Ergebnisse der gegenständlichen "UVP" gebunden ist oder nicht, wenn sie binnen eines Jahres zu entscheiden hat (§ 11 (6); im übrigen: ab wann läuft diese Jahresfrist?).

- 29 -

Zu § 13 -

Auch zur Frage der Störfälle ist zu bemerken, daß deren Regelung (Störfallprävention und -abwehr) in einem einzigen Paragraphen äußerst summarisch ist und nicht ausreicht, eine sachgerechte Regelung dieser Materie, etwa nach dem Muster der einschlägigen EG-Richtlinie (82/501 EWG), deren innerstaatliche Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland durch die sog. Störfall-Verordnung (12. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes) erfolgt ist, zu ermöglichen.

Leider wurde verabsäumt, die Störfallprävention zu einer eigenständigen Rechtspflicht zu erheben. Sie wurde an die Erlassung einer diesbezüglichen Verordnung gebunden (§ 13 (4)). Dies ist abzulehnen, da es Aufgabe der Anlagenbetreiber ist, sich mit der Gefahreneigtheit ihrer Anlage und den allenfalls erforderlichen Vorsorgemaßnahmen im Sinne von § 13 (1) auseinanderzusetzen.

Die Definition eines Störfalls ist unscharf, da unklar ist, was unter einer "erheblichen" Überschreitung der zulässigen Immissionen bzw. unter einer "erheblichen" Überschreitung der zulässigen Emissionen "über längere Zeit" zu verstehen ist. Als Störfall sollte ein Abweichen vom konsensgemäßen Zustand der Anlage gelten, von dem eine Gefahr für Leben oder Gesundheit einer größeren Zahl von Menschen, für Eigentum in großem Ausmaß oder eine erhebliche Gefährdung der Umwelt ausgehen kann. Die nach herrschender Lehre als "abstrakte" Gefährdung geltende Gefahrensituation wäre somit handlungsauslösend.

Zwar ist für gefahreneigte Anlagen eine besondere behördliche Überwachung vorgesehen (§ 20 (6)), doch fehlt es an einer Rechtsgrundlage für allenfalls erforderliche behördliche Vorschriften.

- 30 -

Zu § 14 -

Die Altanlagenanierung ist ebenfalls nur äußerst summarisch geregelt.

Aus Gründen der Klarheit sollte nicht bloß von "genehmigten" Anlagen, sondern von "vor dem Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes aufgrund bundes- oder landesgesetzlicher Bestimmungen" genehmigter oder bewilligter Anlagen gesprochen werden.

Bezüglich der Sanierungsstandards wird auf die gemäß § 6 (2) zu erlassende(n) Verordnung(en) verwiesen. Damit tritt das unter Aspekten des Eigentumsschutzes kuriose Ergebnis ein, daß bestehende Anlagen strengerem Anforderungen genügen müssen als vergleichbare Neuanlagen, da für diese der Stand der Technik kein verbindliches Kriterium darstellt (vgl. § 6 (1) Z. 1).

Weiters ist hervorzuheben, daß die Altanlagenanierung des Entwurfs ein "Einmal und nie wieder" darstellt. Die bestehenden Anlagen haben der Verordnung zu entsprechen, um dann "eingefroren" zu werden. Eine Dynamisierung der Altanlagenanierung, etwa nach dem Muster des seinerzeitigen Entwurfs zu einem "Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen", ist nicht vorgesehen. Offenbar soll es für alle Zeit beim ersten Sanierungsschritt bleiben!

Hinsichtlich der vorgesehenen Fristen ist zu konzедieren, daß diese im wesentlichen den in der Bundesrepublik Deutschland und der Schweiz vorgesehenen Sanierungsfristen entsprechen. Unbestritten sind 5 Jahre als gleichsam ordentliche Sanierungsfrist anzusehen. Dies bestimmt etwa Art 10 der Schweizer Luftreinhalte-Verordnung oder auch § 36 (2) der bundesdeutschen Verordnung über Großfeuerungsanlagen (diese gilt für Feuerungsanlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von mindestens 50 MW).

- 31 -

Die in § 14 (1) Z. 1 bis 3 statuierten Sanierungsfristen entsprechen genau den in der bundesdeutschen Technischen Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA-Luft) festgelegten Fristen. Sie erscheinen akzeptabel.

Allerdings wurde vergessen, über das Emissionsniveau hinaus sonstige Determinanten für die Bemessung der Sanierungsfrist zu normieren. Insbesondere wird die Qualität der emittierten Stoffe nicht berücksichtigt. Anlagen, die beispielsweise kanzerogene Stoffe emittieren, sollten, unabhängig von der Emissionsmenge, der kurzen Sanierungsfrist von drei Jahren unterworfen werden. Gleiches gilt für jene Anlagen, bei denen die Erfüllung des für vergleichbare Neuanlagen geltenden Standes der Technik nur geringe Anforderungen bedingt (z.B. Änderung des Brennstoffeinsatzes, der Prozeßführung usw.). In diesen Fällen sollte es nicht (ausschließlich) auf das Emissionsniveau der Altanlage ankommen. Schließlich wurde verabsäumt, die Restnutzungsdauer der Altanlage zu berücksichtigen. Es wäre unsinnig, eine Betriebsanlage der Nachrüstungsverpflichtung zu unterwerfen, wenn diese in absehbarer Zeit stillgelegt wird. Nach dem Muster der zitierten Großfeuerungsanlagenverordnung sollte die Möglichkeit vorgesehen werden, Altanlagen in Abhängigkeit von deren Restnutzungsdauer erhöhte Emissionen bis zu einem zu fixierenden Endtermin zu konzessionieren. Ein Betreiben der Anlage über den Endtermin hinaus wäre sodann unzulässig. Eine solche Ausnahmeregelung hätte vorzusehen, daß der Betreiber der Behörde binnen angemessener Frist (regelmäßig 1 Jahr) bekanntzugeben hat, ob er die Anlage auslaufen läßt oder sich zur Nachrüstung entschließt.

An der Vollziehbarkeit der in § 14 vorgesehenen Altanlagen-sanierung bestehen überdies berechtigte Zweifel. Nach der gewählten Formulierung muß davon ausgegangen werden, daß die Altanlagen-sanierung als eine selbständige Betreiberpflicht konstruiert ist. Es muß aber mit Nachdruck im Interesse der Praktikabilität der Altan-

- 32 -

lagensanierung und der Rechts- und Vollzugssicherheit gefordert werden, daß die Behörde einen Sanierungsauftrag zu erlassen hat. Um die Behördenbelastung in erträglichem Rahmen zu halten, wären die Betreiber der Altanlagen zu verpflichten, binnen angemessener Frist ein Sanierungsprojekt vorzulegen, an dem sich der behördliche Sanierungsauftrag orientieren könnte. Nur durch behördliche Vorschreibung der Sanierungsmaßnahmen ist es möglich, den Befolgungsgrad der Altanlagenanierung festzustellen. Wie schwierig eine Altanlagenanierung ohne Festlegung der Sanierungspflicht durch individuelle behördliche Vorschreibung ist, zeigen die Erfahrungen mit den aufgrund von § 82 (1) GewO ergangenen Verordnungen. Bei diesen ist bis heute strittig, ob sie unmittelbar für Altanlagen anwendbar sind oder es eines Nachrüstungsbescheides bedarf (vgl. Stanger-Duschanek, Zur Anwendung von Verordnungen gemäß § 82 Abs. 1 GewO 1973 auf genehmigte Betriebsanlagen. ÖZW 1984/2, S. 35 - 45).

Auch für die Sanierungspflicht der Hausfeuerungsanlagen gilt der Einwand der bloß einmaligen Sanierung sowie die undifferenzierte Festlegung einer Frist von 8 Jahren.

Zu § 15 -

Die Bestimmung unterläßt die für die Erlassung des Sanierungsplans erforderliche Abgrenzung des "Einwirkungsgebiets", in dem der Sanierungsplan zum Tragen kommen soll. Diese Unterlassung ist auch unter dem Blickwinkel des Erfordernisses der hinreichenden Determinierung der Verwaltung problematisch. Weiters ist völlig unklar, welcher Art die in § 15 (1) angesprochene Überschreitung "eines gemäß § 5 Abs. 2 festgelegten Immissionsgrenzwertes" sein muß: genügt ein einmaliges Überschreiten oder müssen die Überschreitungen häufig erfolgen bzw. lange anhalten? Genügen bereits geringfügige Überschreitungen oder muß es sich um maßgebliche Überschreitungen handeln? Auch diesbezüglich fehlt es an jeglicher näheren Festlegung. Schließlich wird auf Art und Umfang der Luftgütemessungen nicht eingegangen.

- 33 -

Weiters erhebt sich auch im Zusammenhang mit der Erstellung des Sanierungsplans die Frage, warum die für die Immissionssituation ursächlichen (Groß-)Emittenten nicht verpflichtet sein sollen, durch konkrete Maßnahmenvorschläge zur effizienteren Gestaltung des Sanierungsplans beizutragen.

Die Bestimmung sollte ferner gegenüber der in § 14 vorgesehenen Altanlagenanierung besser abgegrenzt werden. Die Fassung von § 15 (5) läßt den Schluß zu, daß gegenüber der in § 14 vorgesehenen Altanlagenanierung durch längere Sanierungsfristen und die Gestattung von über dem Stand der Technik liegenden Emissionsraten abgewichen werden kann (denn auch das ist ein Abweichen "in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht"). Die Altanlagenanierung gemäß § 14, die ohnehin unzulänglich ist (vgl. oben) sollte als absolute Grenze gelten, von der nicht abgegangen werden darf. Die emissionsreduzierenden Maßnahmen des Sanierungsplans im Bereich der Betriebsanlagen sollten daher erforderlichenfalls strenger als die Erfordernisse der Altanlagenanierung, niemals aber schwächer als diese sein!

Zu § 16 -

Diese Bestimmung entspricht der sog. "bubble-policy", die eine in den Vereinigten Staaten im Interesse der Kostenoptimierung entwickelte Sanierungsstrategie darstellt. Sie bezieht sich nach dem US-Modell auf bestehende Anlagen, die von den für die einzelnen Anlagen geltenden Emissionsminderungserfordernissen ausgenommen werden können, wenn durch die in den zu einer gedachten Blase zusammengefaßten Betriebsanlagen durchgeführten Sanierungsmaßnahmen derselbe Emissionsminderungserfolg herbeigeführt wird wie bei Anwendung der gesetzlichen Anforderungen an jede einzelne Anlage.

Ein gewichtiger Einwand gegen das Blasenmodell ist, daß das Ganze nicht immer der Summe seiner Teile entspricht. M.a.W.: den betroffenen Nachbarn einer Anlage ist es wohl kein Trost, wenn sie wei-

- 34 -

terhin mehr Schadstoffimmissionen ausgesetzt sind, als es das Luftreinhaltungsrecht an sich zuläßt, daß zum Ausgleich dafür an einer anderen Anlage weitergehende Emissionsminderungen erfolgen. In Gestalt des Ausgleichsverbundes dokumentiert sich einmal mehr das Übergewicht ökonomischer Interessen zu Lasten einer vorsorgenden Luftreinhaltungspolitik.

In der bundesdeutschen TA-Luft wurde das Modell ebenfalls verankert (4.2.10 TA-Luft). Die TA-Luft fordert einen verglichen mit den "normalen" Emissionsbegrenzungserfordernissen erhöhten Sanierungserfolg der Blasenpolitik. Es darf aber nur innerhalb einer bestimmten Frist von den allgemein festgelegten Anforderungen (Emissionsgrenzwerten) abgewichen werden. Dann gelten für alle Anlagen die festgelegten Emissionsgrenzwerte.

Eine bedeutsame Schwäche der vorgeschlagenen Fassung des Ausgleichsverbundes ist das Fehlen des Erfordernisses der Stoffidentität. Es ist unklar, was unter den "Gesamtemissionen der Anlagen des Ausgleichsverbundes" zu verstehen ist. Eine "Saldierung" unterschiedlicher Schadstoffe ist nicht durchführbar und jedenfalls abzulehnen. Abzulehnen ist weiters die in § 16 (3) vorgesehene Möglichkeit der Auflösung des Ausgleichsverbundes unabhängig vom Stadium des Sanierungsverfahrens an den beteiligten Anlagen. Sofern sich Betreiber zu einem Ausgleichsverbund zusammengefunden haben, sollten sie auch verpflichtet sein, den eingeschlagenen Weg zu Ende zu gehen, sprich die Sanierung zu beenden. Erst nach Anzeige der Beendigung des Sanierungsprogramms sollte die Auflösung erfolgen. Die vorgesehene Regelung unterstellt es dagegen der Disposition eines einzigen Betreibers, die Blase auflösen zu lassen und damit erhebliche Sanierungsverzögerungen gegenüber der "gewöhnlichen" Altanlagen-sanierung zu provozieren, da dann erst bescheidmäßige Vorschreibungen (§ 16 (3)) erfolgen müssen.

- 35 -

Unklar ist schließlich, in welchen Fällen die Schaffung eines Ausgleichsverbunds zulässig ist (was ist mit "Maßnahmen nach diesem Bundesgesetz" gemeint?). Soll der Ausgleichsverbund nur als Alternative zu der in § 14 vorgesehenen Altanlagenanierung zulässig sein oder aber auch im Bereich des Sanierungsplans (§ 15)?

Zu § 17 -

In Gestalt dieser Bestimmung sollen nach den Erläuterungen die §§ 79 und 79a GewO integriert werden. Im wesentlichen soll die "bewährte Regelung" des § 79 der geltenden GewO übernommen werden (Erläuterungen, S. 7).

§ 79 GewO kann wohl kaum als bewährte Regelung angesehen werden. Dies ist umso schmerzlicher, als § 79 zu Recht als die "schlecht-hin entscheidende Norm des österreichischen Umweltschutzrechts" (Raschauer, Umweltschutzrecht, S. 16) gelten kann. Die derzeitige große Bedeutung von § 79 erklärt sich aus dem Fehlen einer dem Vorsorgeprinzip entsprechenden Altanlagenanierung auf Grundlage der GewO, sodaß § 79 einen - dafür allerdings denkbar untauglichen - Ersatz darstellt. Die durch das Umweltfondsgesetz, BGBl 567/1983, in die GewO eingefügte Bestimmung von § 79a ist überdies unausgegoren und gegenüber § 79 nicht eindeutig abgegrenzt.

Die Kritik an der vorgeschlagenen Neufassung (§ 17) ist allerdings insofern zu relativieren, als durch die aufgrund der §§ 14 bis 16 zu veranlassenden Maßnahmen die nachträglichen Auflagen an Bedeutung verlieren werden, da damit keine "versteckte" Altanlagenanierung mehr betrieben werden muß.

- 36 -

Dessenungeachtet ist § 17 mehrfach kritikwürdig:

- o Die - auch unter wirtschaftlichen Aspekten - unglückliche Förderungspraxis soll beibehalten werden. Sie wird sogar im Gesetz explizit verankert. Weiterhin soll dem Begriff der wirtschaftlichen Zumutbarkeit eine betriebsindividuelle Betrachtungsweise zugrunde gelegt werden. Daß dies strukturpolitisch, aber auch aus der Sicht der Anbieterindustrie von Umwelttechnologien abzulehnen ist, bedarf keiner näheren Erläuterung.
- o Das Erfordernis der wirtschaftlichen Zumutbarkeit hat zur Folge, daß nachträgliche Auflagen vielfach nicht erteilt werden können. In der Bundesrepublik Deutschland wurde durch eine Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes der aus der Sicht der Anlageninhaber wesentlich strengere Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eingeführt (vgl. die nunmehrige Fassung von § 17 (2) BImSchG). Damit wird der erforderliche Aufwand nicht mehr ausschließlich betriebswirtschaftlich, sondern in seinem Verhältnis zum erzielbaren Erfolg beurteilt.
- o Der BMUJF soll nicht mehr, wie derzeit (§ 79a (2) GewO) zur Antragstellung verpflichtet sein. Diese steht nunmehr in seinem Ermessen.
- o Unbeantwortet bleibt weiters die so wichtige Frage der Parteistellung von Nachbarn im Verfahren zur Erteilung nachträglicher Auflagen. Diese Parteistellung ist durch die Judikatur hinreichend geklärt und bejaht worden (z.B. VwGH, Zl. 04/3834/80). Besonders wichtig erscheint angesichts einschlägiger Vollzugs- (oder besser: Nichtvollzugs-)erfahrungen die Einräumung eines aus dieser Parteistellung erfließenden Antragsrechts an die Nachbarn (ein solches hat der VwGH bisher offenbar verneint). Dieses berechnete Anliegen - denn nur das Antragsrecht ermög-

- 37 -

licht die Geltendmachung der Entscheidungspflicht sowie eine allfällige Säumnisbeschwerde vor dem VwGH - soll ausgeschlossen bleiben.

Zu beachten ist, daß das Antragsrecht des BMUJF nur in jenen Fällen gegeben ist, in welchen eine über die unmittelbare Nachbarschaft hinausgehende beträchtliche Belastung durch Luftschadstoffe, Lärm oder Sonderabfälle zu vermuten ist. Dies ist kein probater Ersatz für ein Antragsrecht der Nachbarn, zumal es sich überdies nur um ein Antragsrecht des BMUJF, nicht aber um eine Antragsverpflichtung handelt.

Angesichts der - etwa in den jährlichen Berichten der Volkswirtschaft eindrucksvoll dokumentierten - fallweisen Säumnis der (Gewerbe-)Behörden, die erforderlichen Schritte zu setzen, ist das Antragsrecht des BMUJF, das diesem überdies nur in bestimmten Fällen zusteht, nur ein schwacher Trost.

Zu § 18 -

Diese Bestimmung entspricht im wesentlichen § 338 GewO. Lediglich die Regelung betreffend die Probennahme (§ 18 (3)) ist ausführlicher gestaltet.

Die vorgesehene Entschädigungspflicht des Bundes für entnommene Proben ist nicht einsichtig. Sie steht im Widerspruch zur üblichen legislatischen Praxis, derzufolge für entnommene Proben keine Entschädigung gebührt (vgl. z.B. § 49 (5) Chemikaliengesetz; auch das Düngemittelgesetz sieht keine Entschädigungspflicht vor).

Ein Regelungsfehler ist der Verzicht auf die Festlegung der Mitwirkungspflicht von Bundesgendarmerie bzw. Bundespolizeibehörden nach dem Muster von § 336 GewO im Umweltschutzgesetz.

- 38 -

Die Weitergeltung dieser Bestimmung (vgl. § 26 (1)) ist für das neue Anlagenrecht ohne Belang.

Zu § 19 -

Die Emissionserklärung sollte bereits in der Verordnungsgrundlage näher determiniert werden.

Erfreulicherweise erstreckt sich die Pflicht zur Abgabe einer Emissionserklärung auf alle dem Gesetz unterliegenden Anlagen über 2 MW Brennstoffwärmeleistung, somit nicht nur auf Neuanlagen.

Zu § 20 -

Was unter den "genannten sonstigen Vorschriften" zu verstehen ist, muß dunkel bleiben.

Die für alle Betriebsanlagen undifferenziert festgelegte Frist von 5 Jahren ist, gemessen an der Heterogenität des Anlagenbestandes, teilweise sehr lang. Überdies handelt es sich nicht um eine behördliche Kontrolle, sondern um eigenverantwortliche Überprüfungen. Abhilfe wird durch die kürzere Prüffrist bei gefahrengeneigten Anlagen geschaffen, die überdies direkt durch die Behörde zu kontrollieren sind.

Das vorgesehene Procedere ist mangelhaft. Erstens wäre es vorteilhaft, die in Frage kommenden Sachverständigen durch Verordnung zu bezeichnen. Zweitens wäre der Sachverständige zu verpflichten, sofern der Inhaber der Betriebsanlage festgestellte Mängel binnen angemessener Frist nicht (ausreichend) behebt, nach Ablauf der fruchtlos verstrichenen Behebungsfrist die Prüfbescheinigung und eine Darstellung des Sachverhalts an die Behörde zu senden.

- 39 -

Schließlich fehlt es an der Möglichkeit, dem Betreiber die sodann erforderliche Mängelbehebung durch Bescheid vorzuschreiben.

In der vorgeschlagenen muß Form an der Effizienz der Anlagenkontrolle gezweifelt werden.

Zu § 21 -

Keine Bemerkungen.

Zu § 22 -

Keine Bemerkungen.

Zu § 23 -

Eine Aufzählung bestimmter Stoffe, deren Verbrennung unzulässig ist, könnte durchaus bereits in § 23 selbst erfolgen, weitere Ergänzungen dagegen durch Verordnung,

Zu § 24 -

Ob die generelle Beschränkung auf ein zweiinstanzliches Verfahren im Interesse des Umweltschutzes tunlich ist, kann nicht abschließend beurteilt werden.

Unerklärlich ist die Vollzugszuständigkeit des BMwA gemäß § 24 (3). 15 Jahre nach Gründung des Umweltressorts wäre es an der Zeit, den Vollzug von Umweltgesetzen auch tatsächlich dem Umweltressort zuzuweisen. Die nunmehrige Ausgangslage für die Verbes-

- 40 -

serung des Immissionsschutzrechts (Bundeskompetenz, Schaffung eines umfassenden Immissionsschutzgesetzes des Bundes) ist eine durch jahrelange Beharrlichkeit erkämpfte legislative Chance. Daß die Wahrnehmung dieser Chance durch einen vom Umweltressort(!) erarbeiteten Entwurf in eine weitgehenden Perpetuierung der derzeitigen Vollzugssituation im umweltbezogenen Aufgabenbereich des Bundes mündet, ist sehr enttäuschend.

In der Bundesrepublik Deutschland wurde bereits 1974 aufgrund der im Jahr 1972 geschaffenen Kompetenztatbestände für Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung das Betriebsanlagenrecht aus der Gewerbeordnung herausgelöst und so ein alle Anlagen umfassendes Bundes-Immissionsschutzgesetz geschaffen, das heute vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vollzogen wird.

Zu § 25 -

Keine Bemerkungen.

Zu § 26 -

Keine Bemerkungen.

Zu § 27 -

In § 27 (1) fehlt es an der Klarstellung: "Bis zur Erlassung von Verordnungen gemäß § 5 Abs. 2 hinsichtlich § 5 (1) Z. 6".

Zu § 28 -

Die in Z. 2 vorgesehene Geldstrafe erscheint angesichts der Vielzahl der möglichen folgenschweren Übertretungen dieser Blankettstrafnorm sehr gering.

- 41 -

Zu § 29 -

Kein Bemerkungen.

Zu § 30 -

Zu dieser aus der Sicht des Umweltschutzes unverständlichen Vollzugsklausel, insbesondere § 30 (4), vgl. die Ausführungen unter Punkt 1.