



Amtssigniert. SID2013051024997
Informationen unter: amtssignatur.tirol.gv.at

Amt der Tiroler Landesregierung

Verfassungsdienst

Dr. Gerhard Thurner

An das
Bundesministerium für Wirtschaft, Familie
und Jugend

Telefon 0512/508-2212
Fax 0512/508-742205
verfassungsdienst@tirol.gv.at

post@i7.bmwfj.gv.at

DVR:0059463

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die Gewerbeordnung 1994 geändert wird, „IE-R – Novelle“; Stellungnahme

Geschäftszahl VD-312/1595-2013

Innsbruck, 07.05.2013

Zu GZ BMWFJ-32.830/0012-I/7/2013 vom 05.04.2013

Zum übersandten Entwurf einer Novelle zur Gewerbeordnung 1994 wird folgende Stellungnahme abgegeben:

I. Allgemeines:

Das unionsrechtliche IPPC-Regime wird in Österreich primär durch die Gewerbeordnung 1994 (GewO 1994) umgesetzt und es soll deshalb mit dem vorliegenden Entwurf eine Anpassung der gewerberechtlichen Bestimmungen an die Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 2010 Nr. L 334, S. 17 – in der Folge kurz: „IE-R“) erfolgen. Allerdings finden sich Umsetzungsvorschriften auch in anderen Gesetzen. Im Besonderen ist hier auf das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (AWG 2002) zu verweisen. Ein Begutachtungsverfahren zur Anpassung des AWG 2002 an die IE-R wurde bereits durchgeführt.

Für die durch Anhang I der IE-R erfassten Abfallbehandlungsanlagen sind IPPC-Bestimmungen sowohl in der GewO 1994 als auch im AWG 2002 vorgesehen. Die gewerberechtlichen Vorschriften sollen dabei uneingeschränkt Anwendung finden, also nicht nur für solche Abfallbehandlungsanlagen, die gemäß § 37 Abs. 2 AWG 2002 aus dem AWG-Regime ausgenommen sind. Folgerichtig muss die Abfallbehörde im Genehmigungsverfahren für Abfallbehandlungsanlagen nicht nur die abfallrechtlichen IPPC-Bestimmungen, sondern aufgrund der Konzentrationsbestimmung im § 38 Abs. 1a AWG 2002 gegebenenfalls auch die materiellrechtlichen IPPC-Vorschriften der GewO 1994 anwenden. Dies ist dann unproblematisch, wenn die Vorschriften übereinstimmen. Sofern sich allerdings Widersprüche ergeben, führt dies – wie bereits in der Vergangenheit – zu schwer lösbaren Vollziehungsproblemen. Zu erinnern ist dabei insbesondere an die voneinander abweichende Bezeichnung IPPC-pflichtiger Abfallbehandlungsanlagen im Anhang zur GewO 1994 und im Anhang zum AWG 2002, die nunmehr gelöst werden soll. Nur mit

Eduard-Wallnöfer-Platz 3, 6020 Innsbruck, ÖSTERREICH / AUSTRIA - <http://www.tirol.gv.at>

Bitte Geschäftszahl immer anführen!

beträchtlichem argumentativem Aufwand konnte dieser Widerspruch aufgelöst werden, um beispielsweise das gleichheitswidrige Ergebnis zu vermeiden, dass Anlagen mit denselben Umweltauswirkungen je nachdem, ob sie von einem Privaten mit Gewinnerzielungsabsicht oder von einer Gemeinde ohne derartige Absicht betrieben werden sollen, in Bezug auf die IPPC-Pflicht unterschiedlich behandelt werden.

Vergleicht man nun die vorliegenden Entwürfe zur GewO 1994 und zum AWG 2002, so zeichnen sich wiederum rechtliche Schwierigkeiten ab, und zwar insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Übergangsbestimmungen. Während nämlich in der geplanten Novelle zum AWG 2002 vorgesehen ist, dass für IPPC-Behandlungsanlagen, für die vor dem 7. Jänner 2013 ein vollständiger Genehmigungsantrag gestellt wurde und die spätestens am 7. Jänner 2014 in Betrieb genommen werden, die neuen IPPC-Bestimmungen erst am 7. Jänner 2014 in Kraft treten, enthält die GewO 1994 lediglich Übergangsregelungen über die Anpassung von IPPC-Anlagen an die BVT-Schlussfolgerungen, wobei zwischen Anlagen unterschieden wird, die bereits nach bisheriger Gesetzeslage unter das IPPC-Regime gefallen sind, und solchen, die erst durch die vorgesehene Novelle zu IPPC-Anlagen werden.

Für die mit den vorliegenden Entwürfen zum AWG 2002 bzw. zur GewO 1994 erstmals vom IPPC-Regime erfassten Abfallbehandlungsanlagen bedeutet dies offenbar, dass dann, wenn bis zum 07. Jänner 2013 ein Genehmigungsverfahren anhängig war, die Abfallbehörde nach dem AWG-Übergangsrecht die neuen IPPC-Bestimmungen nicht anzuwenden hat. Sofern allerdings im Rahmen des Mitvollzuges auch die gewerberechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen sind, kommen die neuen materiellrechtlichen IPPC-Bestimmungen auf diesem „Umweg“ dennoch zum Tragen (z.B. die Bestimmungen betreffend die Anwendung der BVT-Schlussfolgerungen als Referenzdokumente, die Vorgaben für die Festlegung von Emissionsgrenzwerten oder die Regelungen bezüglich erforderlicher Bescheidinhalte). Damit ergibt sich wiederum ohne erkennbare sachliche Rechtfertigung eine Ungleichbehandlung von Abfallbehandlungsanlagen, für die auch die gewerberechtlichen Bestimmungen Anwendung finden, und solchen für die dies wegen fehlender Gewinnerzielungsabsicht nicht zutrifft.

Insgesamt stellt sich die Rechtslage aufgrund der offenbar nicht aufeinander abgestimmten Übergangsregelungen des AWG 2002 und der GewO 1994 weiterhin unübersichtlich und unklar dar. Es sollte daher zur Vermeidung von Vollziehungsproblemen überlegt werden, in die GewO 1994 eine Bestimmung aufzunehmen, wonach die gewerberechtlichen IPPC-Regelungen nur für solche Abfallbehandlungsanlagen Anwendung finden, die nach § 37 Abs. 2 AWG 2002 aus dem AWG-Regime ausgenommen sind.

In der Praxis werden in gewerberechtlichen Betriebsanlagenbescheiden die zulässigen Abfallarten öfters nicht ausreichend konkret, nämlich durch die Anführung der Schlüsselnummern, bezeichnet. Auch die Kapazität, also die zulässige Menge behandelter Abfälle, lässt sich den gewerberechtlichen Genehmigungsbescheiden zuweilen nicht klar entnehmen. Dabei handelt es sich aber um Kenndaten einer Abfallbehandlungsanlage, an die auch andere Vorschriften anknüpfen. Es wird deshalb angeregt, in der GewO 1994 für gewerberechtliche Bescheide, mit denen eine Abfallbehandlungsanlage genehmigt wird, die im § 47 Abs. 1 AWG 2002 enthaltenen Inhalte vorzusehen.

Eine Höchststrafe von lediglich 3.600,-- Euro für die konsenslose Errichtung oder den konsenslosen Betrieb von gewerblichen Betriebsanlagen steht in keinem Verhältnis zu den in anderen Anlagengesetzen vorgesehenen Strafbeträgen. So sieht etwa das AWG 2002 für die konsenslose Errichtung oder den konsenslosen Betrieb einer Abfallbehandlungsanlage Geldstrafen bis 36.340,-- Euro vor und beträgt für die gewerbsmäßig im Bereich der Abfallwirtschaft tätigen Personen bereits die Mindeststrafe 3.630,-- Euro.

II. Zu einzelnen Bestimmungen wird bemerkt:

Zu Z. 1 (§ 71a Abs. 1):

Wenn, wie in den Erläuterungen ausdrücklich klargestellt, im Geltungsbereich der IE-R für IPPC-Anlagen und Anlagen unterhalb des „IPPC-Niveaus“ derselbe Technikstandard gilt und somit die BVT-Schlussfolgerungen offenbar für alle Anlagen, in denen IPPC-relevante Tätigkeiten ausgeübt werden, volle Geltung haben (und zwar auch bei Nichterreichung der jeweils vorgesehenen Schwellenwerte), könnte sich durchaus eine unionsrechtlich nicht geforderte und möglicherweise auch nicht sachgerechte Verschärfung des Technikstandards für nicht unter das IPPC-Regime fallende Anlagen ergeben. Durch die Aufnahme des Klammerausdruckes dürfte insbesondere auch ausgeschlossen sein, dass die Technikklausel im § 71a Abs. 1 GewO 1994 differenziert verstanden wird, und zwar je nachdem, ob der Stand der Technik in Bezug auf IPPC-Anlagen oder in Bezug auf Anlagen, die die IPPC-Schwellenwerte nicht erreichen, zu ermitteln ist. Es wird deshalb angeregt, in die GewO 1994 eine eigene Legaldefinition für die „besten verfügbaren Techniken“ aufzunehmen, die speziell für IPPC-Anlagen Anwendung finden.

Insgesamt kann auch keine Notwendigkeit für die Aufnahme des Klammerausdruckes erkannt werden. Richtlinien sind bekanntlich nur hinsichtlich der darin genannten Ziele verbindlich. Es ist dem Gesetzgeber daher jedenfalls unbenommen, andere Begrifflichkeiten zu verwenden. Wenn – wie in den Erläuterungen ausgeführt – der Begriff „Stand der Technik“ ohnedies dem Richtlinienbegriff „beste verfügbare Techniken“ entspricht, ist kein Grund ersichtlich, weshalb nun dennoch wieder auf den Begriff der Richtlinie zurückgegriffen wird.

Zu Z. 3 (§ 77a):

Zu Abs. 2:

Durch Z. 2 soll Art. 14 Abs. 1 lit. c der IE-R umgesetzt werden. Die Richtlinienbestimmung regelt abschließend, welche Angaben ein Genehmigungsbescheid in Bezug auf die Überwachung der Emissionen zu enthalten hat. Die Formulierung in Z. 2 indiziert aber durch Verwendung des Wortes „einschließlich“, dass außer den in der Richtlinie angeführten noch weitere Überwachungsmaßnahmen vorzusehen sind. Es stellt sich daher die Frage, ob hier über die Anforderungen der Richtlinie hinausgegangen werden soll, also neben der Festlegung der Messmethodik, Messhäufigkeit und Bewertungsverfahren noch weitere Vorgaben für die Emissionsüberwachung zu treffen sind.

Angemerkt wird weiters, dass das Zitat in Z. 2 statt „§ 77b Z 2“ wohl „§ 77b Abs. 2 Z 2“ lauten müsste.

Zu den Abs. 3 bis 5:

Es wird angeregt, in den Erläuterungen die Auslegung dieser Regelungen konkreter darzustellen. Allenfalls könnte auch durch Einbeziehung des Abs. 4 in den Abs. 3, wie dies auch der IE-R entspricht, das Verständnis erleichtert werden.

Zu Abs. 6:

In den Erläuterungen zu § 71b Z. 9 des Entwurfes wird ausgeführt, dass der in der IE-R regelmäßig verwendete Begriff der „Genehmigungsaufgaben“ weiter reicht als der innerstaatliche Auflagenbegriff. Darunter sind also nicht bloß pflichtenbegründende Nebenbestimmungen eines begünstigenden Verwaltungsaktes zu verstehen, sondern die Genehmigung insgesamt.

Es stellt sich daher die Frage, ob im Abs. 6, der der Umsetzung von Art. 18 der IE-R dient, nicht eine Formulierung gewählt werden sollte, die diesem unterschiedlichen Begriffsverständnis Rechnung trägt. So

könnte als Genehmigungskriterium vorgesehen werden, dass eine Anlage einem höheren als dem sich aus den BVT-Schlussfolgerungen ergebenden technischen Standard zu entsprechen hat, wenn dies zur Verhinderung einer Überschreitung von unionsrechtlich vorgegebenen Immissionsgrenzwerten erforderlich ist. Eine solche Regelung scheint auch deshalb günstiger, weil es Schwierigkeiten bereiten kann, einen höheren technischen Standard durch Vorschreibung von Auflagen sicherzustellen. Vielfach wird es dafür einer entsprechenden Projektierung durch den Antragsteller bedürfen. Außerdem wird angeregt, den Begriff „gemeinschaftsrechtlich“ durch den Begriff „unionsrechtlich“ zu ersetzen.

Zu Abs. 7:

Die Wortfolge „periodisch erscheinende Tageszeitung“ scheint unklar. Das Wort „Tageszeitung“ bedeutet, dass dieses Druckwerk täglich erscheint. Üblicherweise wird zwischen Tageszeitungen und periodisch erscheinenden Druckwerken, also Wochen- oder Monatszeitungen, unterschieden. Insgesamt wird angeregt, anstelle dieser Kundmachungsform eine Bekanntmachung durch Anschlag an der Amtstafel der betroffenen Gemeinde vorzusehen.

Zu Z. 4 (§ 77b Abs. 2):

Durch Abs. 2 wird geregelt, wie die Emissionsgrenzwerte in Genehmigungsbescheiden festzulegen sind. Maßgeblich sind demnach die mit den besten verfügbaren Techniken assoziierten Emissionsgrenzwerte der BVT-Schlussfolgerungen. Unklar bleibt allerdings, wie vorzugehen ist, wenn keine BVT-Schlussfolgerungen existieren oder diese keine Emissionsgrenzwerte beinhalten. Weiters bringt der vorliegende Entwurf anders als die geplante AWG-Novelle nur unzureichend zum Ausdruck, wie vorzugehen ist, wenn innerstaatliche Vorschriften strengere Emissionsgrenzwerte vorsehen als die BVT-Schlussfolgerungen. Dem Wortlaut nach könnte § 77b Abs. 2 des Entwurfes dahingehend verstanden werden, dass auch in diesem Fall die in BVT-Schlussfolgerungen enthaltenen Emissionswerte maßgeblich sind. Möglicherweise wurde aber eine Regelung wie in der AWG-Novelle deshalb für entbehrlich erachtet, weil die geänderte Verordnungsermächtigung im § 82 Abs. 1 GewO 1994 die Festlegung von Emissionsgrenzwerten nur entsprechend den Vorgaben der BVT-Schlussfolgerungen erlaubt, sodass es keinen Widerspruch zwischen den innerstaatlichen und den in BVT-Schlussfolgerungen enthaltenen Emissionsgrenzwerten geben kann. Zweifelsfrei lässt sich eine solche Einschränkung dem § 82 Abs. 1 aber nicht entnehmen. Außerdem dürfte es auch Fälle geben, in denen die Gewerbebehörde in anderen Rechtsvorschriften festgelegte innerstaatliche Emissionsgrenzwerte zu berücksichtigen hat. Es wird deshalb angeregt, im § 77b als Ergänzung zu § 77a Abs. 2 Z. 1 alle Regelungen über die Festlegung von Emissionsgrenzwerten zu konzentrieren, also alle denkbaren Fallkonstellationen zu erfassen.

Zu Z. 7 (§ 81b):

Zu Abs. 1

Es wird angeregt zu prüfen, ob in der GewO 1994 eine ähnliche Regelung wie im § 57 des AWG-Anpassungsentwurfes getroffen werden könnte. Demnach hat der Anlageninhaber innerhalb eines Jahres nach Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen einen allfälligen Anpassungsbedarf und die Genehmigungs- und Anzeigepflicht für Anpassungsmaßnahmen zu erheben und sodann erforderlichenfalls eine Änderungsgenehmigung zu beantragen oder eine Änderungsanzeige zu erstatten. Damit wird klarer als im vorliegenden Entwurf zum Ausdruck gebracht, dass Anpassungsmaßnahmen nicht jedenfalls ohne behördliche Zustimmung durchgeführt werden dürfen, bzw. kann ein diesbezüglicher Rechtsirrtum vermieden werden.

Der zweite Satz, wonach auch jenen BVT-Schlussfolgerungen Rechnung zu tragen ist, deren Erlassung oder Aktualisierung seit der Genehmigung oder seit der letzten Anpassung der IPPC-Anlage veröffentlicht wurden, bereitet gewisse Verständnisschwierigkeiten, die durch die insgesamt sehr knapp gehaltenen Erläuterungen nicht beseitigt werden. Es ist unklar, welche BVT-Schlussfolgerungen damit gemeint sind. Da die Veröffentlichung neuer oder geänderter BVT-Schlussfolgerungen jeweils einen Anpassungs- bzw. Aktualisierungsbedarf auslöst, kann es an sich keine noch nicht berücksichtigten BVT-Schlussfolgerungen geben, es sei denn, dass mit dieser Bestimmung jene BVT-Schlussfolgerungen erfasst werden sollen, die nicht die Haupttätigkeit der IPPC-Anlage betreffen. Beispielhaft kann hier etwa die Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen für die einen Bestandteil eines Zementwerkes bildende Abfallmitverbrennungsanlage genannt werden. Die Genehmigung für eine solche Anlage ist nach der Anordnung im ersten Satz offenbar nur dann zu aktualisieren, wenn es neue oder überarbeitete BVT-Schlussfolgerungen für die Haupttätigkeit Zementerzeugung gibt. Neue BVT-Schlussfolgerungen für die Nebentätigkeit Abfallverbrennung führen hingegen für sich allein zu keiner Anpassungspflicht. Sollte diese Annahme zutreffend sein, wäre eine entsprechende Klarstellung im Gesetz oder zumindest in den Erläuterungen hilfreich.

Zu Abs. 5:

Wie bereits erwähnt, ist der in der IE-R regelmäßig verwendete Begriff der Genehmigungsaufgaben umfassender zu verstehen als der innerstaatliche Auflagenbegriff. Es stellt sich daher die Frage, ob eine längere Anpassungsfrist nicht nur bei der amtswegigen Änderung von Auflagen, sondern auch im Zusammenhang mit der Erteilung einer Änderungsgenehmigung für Anpassungsmaßnahmen oder im Zuge eines entsprechenden Anzeigeverfahrens festgelegt werden kann.

Zu Abs. 6:

Die vorgesehene Regelung wirft folgende Fragen auf:

Kommt § 81b Abs. 6 Z. 2 des Entwurfes schon dann zum Tragen, wenn eine Überschreitung von neuen oder geänderten Luftqualitätsnormen bloß droht oder ist ein solches Vorgehen erst bei festgestellten Grenzwertüberschreitungen geboten? Dem Wortlaut nach müssten nach dieser Bestimmung wohl jedenfalls auch Vorsorgemaßnahmen vorgeschrieben werden.

Wie verhält sich diese Bestimmung zu § 79 Abs. 4 GewO 1994, der die Anpassung von Anlagen an die Vorgaben von sie betreffenden Maßnahmenverordnungen nach § 10 Immissionsschutzgesetz-Luft (IG-L) regelt? § 79 Abs. 4 GewO 1994 zielt jedenfalls auf bereits eingetretene Überschreitungen von Immissionsgrenzwerten ab. Soll § 81b Abs. 6 Z. 2 des Entwurfes demgegenüber ausschließlich dem Vorsorgeprinzip Rechnung tragen?

Wie soll seitens der Behörde festgestellt werden, dass die Erlassung von Anpassungsmaßnahmen zur Verhinderung der Überschreitung unionsrechtlich festgelegter Immissionsgrenzwerte erforderlich ist, bzw. wann ist eine solche Erforderlichkeit anzunehmen? Wenn das Unternehmen eindeutig als hauptverursachender oder sogar alleiniger Emittent festgestellt werden kann, wird die vorgesehene Regelung eine effektive rechtliche Möglichkeit dafür bieten, Grenzwertüberschreitungen entweder abzuwenden oder für die Zukunft auszuschließen. Vielfach verursacht aber schon die Feststellung der hauptverursachenden Emittenten einen erheblichen Ermittlungsaufwand. In diesem Zusammenhang ist auf die Bestimmungen des IG-L bezüglich der Erstellung einer Statuserhebung zu verweisen. Ist die Gewerbebehörde in Vollziehung dieser Bestimmung tatsächlich zur Erstellung einer solchen Statuserhebung verpflichtet? Sofern festgestellt wird, dass eine IPPC-Anlage in relevanter Weise zur Überschreitung der Immissionsgrenzwerte beiträgt bzw. einen relevanten Schadstoffbeitrag verursacht, sind nach § 81b Abs. 6 Z. 2 des Entwurfes Anpassungsmaßnahmen anzuordnen. Unklar ist dabei, wie sich der Beitrag bemisst, den der Betreiber der betreffenden IPPC-Anlage zur Schadstoffreduktion zu leisten hat. Dies muss aber für die Bestimmung der konkreten Anpassungsmaßnahmen feststehen. Unklar ist auch, ob dann, wenn durch Maßnahmen bei der

IPPC-Anlage allein die Überschreitung des Immissionsgrenzwertes nicht verhindert werden kann und eine Maßnahmenverordnung nach IG-L, die auch die anderen Emittenten erfasst, noch nicht erlassen ist, dennoch die Erforderlichkeit von Anpassungsmaßnahmen im Sinn des § 81b Abs. 6 Z. 2 des Entwurfes zu bejahen ist, die Behörde also auch in diesem Fall bereits Anpassungsmaßnahmen aufzutragen hat, obwohl diese nur zu einer Verbesserung der Luftgütesituation, aber noch nicht zu einer Verhinderung der Grenzwertüberschreitung führen können.

Es wird auch angeregt, in der Z. 2 den Begriff „gemeinschaftsrechtlich“ durch den Begriff „unionsrechtlich“ zu ersetzen.

Zu Z. 14 (§ 84h):

Es wird angeregt, den Begriff „gemeinschaftsrechtlicher Berichtspflichten“ durch den Begriff „unionsrechtlicher Berichtspflichten“ zu ersetzen.

Zu Anlage 6:

Unklar ist, weshalb in Anlage 6 abweichend von der IE-R als weiteres Kriterium für die Bestimmung des Standes der Technik auf die „in BVT-Merkblättern enthaltenen Informationen“ verwiesen wird. Dieses aus der IVU-RL stammende Kriterium ist in der IE-R entfallen, und zwar offenbar deshalb, weil die BVT-Schlussfolgerungen im Richtlinien text selbst als Referenzdokumente bezeichnet werden.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird unter einem auch dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die Landesregierung:

Dr. Liener
Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An die

Abt. Finanzen zu Zl. FIN-1/154/6507-2013 vom 11.04.2013

Abt. Wirtschaft und Arbeit zum E-Mail vom 26.04.2013

Abt. Umweltschutz zum E-Mail vom 29.04.2013

das SG. Gewerberecht zum E-Mail vom 24.04.2013

im Hause

zur gefälligen Kenntnisnahme.