

1180/AE XX.GP

ENTSCHLIESSUNGSSANTRAG

der Abgeordneten Mag. Monika Langthaler, Petrovic, Freundinnen und Freunde
betreffend ein Umweltanlagengesetz

A. Die Klagen über die lange Dauer der Genehmigungsverfahren für umweltrelevante Betriebsanlagen sind überzogen und unberechtigt.

Im internationalen Vergleich der **UVP - Verfahren** kann sich **Österreich** durchaus sehen lassen. Die per Jahresende 1998 abgeschlossenen UVP - Verfahren hatten zwischen Antragstellung und Bescheiderlassung 1. Instanz eine durchschnittliche Verfahrensdauer von **16 Monaten** (siehe Bericht des BMUJF über die Vollziehung des UVP - G vom Dezember 1998, III -171 dBeilStenProt). Amtliche Schätzungen weisen demgegenüber für **Deutschland** eine Dauer zwischen 9 bis 24 Monate, für die **Niederlande** von 30 Monaten, für **Frankreich** zwischen 5 und 18 Monaten und für **Großbritannien** eine Dauer von 36 Wochen aus, wobei ein Viertel der UVP - Verfahren länger als ein Jahr dauert (siehe Baumgartner/Madner/Meyer/Merl, Die Projekt - UVP in Europa - Eine Gegenüberstellung, Recht der Umwelt 1998/3, S 107 ff).

In Bezug auf die Verfahren nach der **GewO** ergab eine Stichprobenuntersuchung, daß im Erhebungszeitraum 1993 bis 1996 die durchschnittliche Verfahrensdauer bei rund 7 Monaten lag. Nur in 3% der Fälle wurde Berufung erhoben (Berufungen des/der Antragsteller/innen eingerechnet). Ab Mitte 1994 zeigten die zwischenzeitlich von den Behörden eingeleiteten Verbesserungsmaßnahmen dergestalt Wirkung, daß 55 % der Verfahren ab Vollständigkeit des Projektantrags in 90 Tagen abgewickelt werden konnten (Grün/Michl/Haller/Eder, Genehmigungsverfahren bei Betriebsanlagen, Informationen zur Umweltpolitik Nr. 129, S 29 f).

Die Fokussierung auf die Dauer des Genehmigungsverfahrens greift zu kurz. **Berücksichtigung** müssen auch das verwaltungsrechtliche Rechtsschutz - und Kontrollregime sowie die zivilrechtlichen Möglichkeiten der Nachbarn und Nachbarinnen, gegen erteilte Genehmigungen vorzugehen. So können in Frankreich UVP - Genehmigungen - unter anderem von Umweltschutzorganisationen bis zu vier Jahre nach der Entscheidung beim Verwaltungsgericht bekämpft werden. Eine Art Verbandsklage gibt es auch in Großbritannien und den Niederlanden. In Großbritannien werden Genehmigungen weitgehend befristet erteilt und sind die Anlagen dynamisch zu verbessern. Eine dem deutschen und österreichischen Modell vergleichbare Immunität einer Genehmigung gegen zivilrechtliche Unterlassungsklagen wird man im ganzen übrigen EU - Raum kaum finden. Das heißt: Selbst wenn das Genehmigungsverfahren vielleicht länger dauert, der/die Investor/in in Österreich erhält damit auch vergleichsweise hohe Rechtssicherheit (siehe Baumgartner/Madner/Merl/Meyer, aa0. und Steinberg/de Miguel/Scharroth/

Fertsch/Mangold: Genehmigungsverfahren für gewerbliche Investitionsvorhaben in Deutschland und ausgewählten Ländern Europas).

Zu beachten ist auch, daß zwischenzeitig die **AVG - Novelle** 1998 in Kraft getreten ist und ihre verfahrensbeschleunigende Wirkung noch entfalten wird. In Verfahren ab 100 Beteiligten können demnach seit 1.1.99 individuelle Ladungen zur Augenscheinsverhandlungen und die Zustellungen von Gutachten und Bescheiden unterbleiben und durch Kundmachungen an der Gemeindetafel, in Zeitungen und anderen Medien ersetzt werden. Der Aufwand und die Zeitersparnis wird durch die Möglichkeiten des Großverfahrens gewaltig sein. So teilte das Umweltministerium auf Anfrage mit, daß die individuelle Zustellung der Bescheide im abfallrechtlichen Genehmigungsverfahren für die Verbrennungsanlage für Autoschredder - Rückstände 675 Monate in Anspruch nahm (siehe BMU zu 807/J vom 13.08.96). Die Grünen stimmten dieser Novelle zu, weil die Abweichung vom individuellen Service der klassischen Parteien durch einen Ausbau der Öffentlichkeitsbeteiligung (Auflage der Antragsunterlagen, fakultative Erörterung und Auflage des Bescheids) ansatzweise kompensiert wurde. Insbesondere wurde den Forderungen der Grünen, das Internet als neues Medium stärker einzubinden (sodaß nunmehr Verhandlungen auf der Homepage der Wiener Zeitung zu finden sind oder Bescheide auf der Homepage der jeweiligen Behörde) und auch im Verwaltungsverfahren quasi Gerichtsferien einzuführen (sodaß die Bevölkerung nicht in der üblichen Urlaubszeit mit der Anberaumung von Verhandlungen oder Verkündung von Bescheiden rechnen muß), entsprochen.

B. Schwachstellen des geltenden Anlagenrechts aus der Sicht der Grünen

Die Kontrolle hinkt. In einer Felduntersuchung gaben die Wasserrechtsreferenten erster Instanz an, daß sie die Dunkelziffer konsensloser oder konsenswidriger Anlagen mit durchschnittlich über 50% einschätzen würden. D.h. auf 100 ordnungsgemäße Anlagen kämen 50 ohne Genehmigung oder mit Konsensüberschreitungen. Eine systematische Überwachung der Anlagen erfolge so gut wie nicht (siehe Helmut Simlinger, Der staatliche Schutz der Gewässer vor Immissionen, Diss. an der Universität Wien 1991). In der öffentlichen Diskussion bis dato unterbelichtet wurde auch die lange Dauer der Kontrollverfahren. Wie lange dauert es, bis Maßnahmen der Mißstandsbehebung greifen? Die Räumung der Fischer - Deponie in der Mitterndorfer Senke ist 9 Jahre nach dem erstinstanzlichen verpflichtenden Bescheid an den Deponiebetreiber noch immer nicht durchgesetzt. Der Räumungsbescheid mußte aufgrund der wiederholten Beschwerden an den Verwaltungsgerichtshof viermal erlassen werden (siehe Wasser - und Abfallwirtschaft, Mitteilungen des ÖWAV, Folge 02/1999, S 7). Laut einer APA - Meldung vom 29. Juni 1999 wurde Herrn Fischer nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz abermals eine Nachfrist von einem halben Jahr gesetzt.

Strittige Grundsatzfragen blockieren die Projektgenehmigung. Die Genehmigungsvoraussetzungen bieten in seltenen Fällen die Möglichkeit, die grundsätzlichen Einwände gegen ein Projekt vorzubringen. Behörde und BürgerInnen reden aneinander vorbei. Das Verfahren läuft ineffizient ab.

Bedarf und optimale Standorte bei Anlagen der Daseinsvorsorge
(Abfallwirtschaft, Energiewirtschaft, etc) werden von der öffentlichen Hand nicht systematisch erhoben und ausgewiesen. ProjektantInnen setzen sich daher selbst bei Projekten mit hohem Planungsaufwand einem hohen Risiko aus.

Das Anlagenrecht ist zersplittert, die Nachbarn und Nachbarinnen als auch die ProjektantInnen sehen sich einem Zuständigkeitsdschungel und sachlich nicht gerechtfertigten unterschiedlichen Regelungen gegenüber. Personal - und Finanzressourcen werden ohne nennenswerten Effekt für die Umwelt eingesetzt.

Das UVP - G wird systematisch umgangen. Während bis Ende 1998 5 Genehmigungsverfahren (Bescheidverfahren) nach dem UVP - G abgeschlossen wurden, wurden über 50 Feststellungsverfahren geführt, dh es wurde über die Frage der UVP - Pflicht eines Projektes gestritten. In 75% der Fälle mußte entschieden werden, daß keine UVP - Pflicht besteht. Von den 49 an das BMU übermittelten Feststellungsbescheiden betrafen 18 Schotterabbauten, einem Projekttypus dessen Schwelle mit 10 ha offener Fläche besonders leicht umgangen werden kann (siehe Bericht des BMU über die Vollziehung des UVP - G, aaO.). Andere Fälle sind Massentierhaltungen. So wurde in der Gemeinde Hermleis zwei Schneineställe mit je knapp unter 1500 Schweinen von Mutter und Sohn eingereicht. Die ÖBB reichen ihre Hochleistungsstreckenprojekt im Gasteinertal stückweise ein, sodaß die Schwelle von 10 km unterschritten wird. Die EU Kommission übte in diesem Zusammenhang auch Kritik am geltenden UVP - G: „Die Einführung eines Schwellenwertes ist richtlinienwidrig, sofern nicht gleichzeitig sichergestellt ist, daß eine (willkürliche) Zerlegung eines einheitlichen Gesamtprojekts in eine Mehrzahl von Teilprojekten, von denen jedes einzelne den Schwellenwert nicht erreicht, ausgeschlossen ist.“ (Schreiben der Umweltkommissarin an den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten vom 28.4.1999).

C. Einheitliches Anlagenrecht

Die Grünen treten daher schon lange für ein einheitliches Anlagerecht ein. Ein diesbezüglicher Entschließungsantrag wurde bereits im Jahre 1993 einstimmig vom Parlament angenommen. Entsprechend des jetzigen Schwachstellen sollte auf die Notwendigkeit einer Fachplanung mit Ausweisung von Standorten und Trassen und dem Ausbau der Kontrolle besonderes Augenmerk geschenkt werden. Ein gemeinsamer Bestand an materiellen und formellen Recht ist zu schaffen, der von einer Behörde anzuwenden ist. Subsidiär sollen die Materiengesetze des Bundes und der Länder zur Anwendung kommen. Eine Entscheidungskonzentration bedingt auch eine Stärkung der Kontrolle, um Willkür zu verhindern. Deshalb müssen die weichenden Behörde wie zB Gemeinden für das Bauverfahren oder das Denkmalamt für das DMSG eine Parteistellung im Verfahren erhalten. Die BürgerInnen sind fruestmöglich einzubinden, sie sind als PartnerInnen zu begreifen und nicht als QuerulantInnen abzustempeln. Nur eine offene Diskussion kann zu langfristigen Lösungen führen und den ProjektantInnen jene Rechtssicherheit bieten, die sie für ihre Investitionen brauchen.

Die unterfertigten Abgeordneten stellen daher folgenden

ANTRAG:

Der Nationalrat wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, ein **Umweltanlagengesetz** zu erarbeiten und dem Nationalrat vorzulegen, das folgende Grundzüge verfolgt:

1. Geltungsbereich

Ein Umweltanlagengesetz soll für alle Vorhaben mit Umweltauswirkungen gelten, also Anlagen des Gewerbes und der Industrie, Energieerzeugungsanlagen (Strom, Gas, Fernwärme), Verkehrsanlagen (Straße, Bahn, Luftverkehr), Rohstoffgewinnung, Abfallanlagen, Massentierhaltung, Wasserentnahmen usw.

2. Planung - Strategische Umweltverträglichkeitsprüfung (Konzept - UVP), Koordination von Bundesfachplanungen und Raumplanungen der Länder

Für Anlagen der Daseinsvorsorge (zugunsten der schon jetzt enteignet werden kann, zB Energie, Verkehr, Abfall, Rohstoffe) sind Pläne zu erstellen, die die Grundsätze der jeweiligen Sektoren konkretisieren und insbesondere nach Variantenuntersuchungen Standorte und Trassen ausweisen. Die Pläne sind vor Erlassung einer UVP und Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterziehen.

Durch Verfassungsnorm ist eine gegenseitige Mitwirkung bei den Landes - und Bundesplanungen sicherzustellen, um die notwendige Koordination von Raumplanung (Wohnbau, Gewerbe, Grünland etc) und Fachplanungen (Verkehrswegeplan inkl. Luftfahrt, Energiekonzept, Abfallwirtschaftskonzept, Rohstoffkonzept usw.) zu erleichtern.

3. Verfahrenstypen und deren Besonderheiten

3.1. Anzeigeverfahren

Für Kleinstanlagen, die allenfalls vorher typisiert wurden, kann eine Anzeige bei der Behörde genügen. Der Behörde muß eine Anerkennungs - bzw. Untersagungsmöglichkeit eingeräumt werden. Beispiel: Typisierte Abwasserkläranlagen bis zu 10 EGW in grundsätzlich erlaubten Gebiet.

3.2. Ordentliches Verfahren

Dem ordentlichen Verfahren unterliegen alle Anlagen, die nicht durch VO für anzeigepflichtig oder gemäß gesetzlicher Anordnung dem UVP/IPPC - Verfahren unterliegend erklärt wurden. Im ordentlichen Verfahren haben alle Parteistellung, die bisher nach den Materiengesetzen Parteistellung hatten, jedenfalls aber

- die Nachbarn/Nachbarinnen,
- Bürgerinitiativen, sofern sie die gesetzl. Voraussetzungen erfüllen,
- Landesumweltanwaltschaften,
- die durch die Entscheidungskonzentration verdrängten Behörden, inkl. Beschwerdelegitimation bei den öffentlichen Gerichtshöfen auf Wahrung des objektiven Umweltschutzrechts und
- Arbeitsinspektorat hinsichtlich des Arbeitnehmerschutzes.

3.3. Ordentliches Verfahren mit UVP und IPPC

3.3.1 Anwendungsbereich

Diesem Regime soll die Summe der nach der UVP - RL und der IPPC - RL sowie allenfalls der Seveso - Richtlinie erfaßten Anlagen unter Schließung von sachlichen Lücken und mit Rücksicht auf die Wirtschaftsstruktur und die geographische Struktur Österreichs erfassen. Schwellenwerte gelten als Indiz für die Umweltherblichkeit einer Anlage, auf Antrag der Standortgemeinde, der Umweltanwaltschaft oder der Bürgerpartei kann auch bei Unterschreiten eines Schwellenwerts die Anlage für UVP - pflichtig erklärt werden (Opting in). Auch Straßen und Eisenbahnstrecken unterliegen dem Bescheidverfahren.

3.1 .2.Verfahren

Für diese Anlagen gilt ein Verfahren, das im wesentlichen dem geltenden UVP - G entspricht, wobei aber die erste Stellungnahmemöglichkeit (im Anzeigeverfahren) gestrichen werden soll. Zusätzlich zu den Regeln des ordentlichen Verfahrens sind demnach insbesondere zu beachten:

- Umweltverträglichkeitserklärung des/der Projektant/en/in
- Unfallverhütungskonzept, Sicherheitsbericht und Notfallplan des/der Projekt/en/in
- Umweltverträglichkeitsgutachten der Behörde
- Stellungnahmemöglichkeit der Öffentlichkeit zum Antrag
- Öffentliche Erörterung nach dem UVP - Gutachten
- Mitwirkung am Untersuchungsrahmen und der Sachverständigenauswahl durch BI
- Parteistellung für österreichweite Umweltschutzorganisationen inkl. Beschwerdelegitimation

4. Elemente für alle Verfahrenstypen

4.1. Allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung

Jeder Antrag bzw. jede Anzeige ist zu veröffentlichen und zugänglich zu machen.

Anträge des ordentlichen Verfahrens und des UVP/JPPC - Verfahrens sind eine bestimmte Frist aufzulegen.

Mündliche Verhandlungen sind öffentlich.

Eine Kurzfassung der Bescheide (Umfang der Genehmigung und Auflagen) und im Fall des UVP/IPPC - Verfahrens der gesamte Bescheid ist auf Dauer des Betriebs zugänglich zu machen.

Die Ergebnisse der behördlichen Auflagenüberprüfung sind zu veröffentlichen.

4.2. Verfahrensstruktur und Sachverhaltserhebung

Die Festlegung der Beweisthemen und die Sachverständigenauswahl erfolgt durch Beschuß, vorher sind der/die Projektwerber/in, die Umweltanwaltschaft und eine allfällige Bürgerpartei sowie die "verdrängten" Behörden zu hören.

Für die Augenscheinsverhandlung soll eine Anmeldung nahegelegt werden.

Es soll auch die Möglichkeit geschaffen werden, vor der Augenscheinsverhandlung rechtswirksam auf die Wahrnehmung der Parteistellung zu verzichten bzw. eine Wahrnehmung im voraus zu verneinen. Dies würde dann von Fall zu Fall zu einem quasi vereinfachten Verfahren führen.

4.3. Genehmigungsvoraussetzungen

Der umfassende Emissionsbegriff der IPPC - RL (inkl. Lärm und Erschütterungen) sollte generell gelten.

Eine Genehmigung würde insbesondere voraussetzen, daß

- Umweltbeeinträchtigungen vorsorglich vermieden werden, insbesondere Emissionen nach dem Stand von Wissenschaft und Technik vermieden, wobei Umweltnutzen und Investitionsaufwand verhältnismäßig sein müssen und ausgehend von einem umfassenden Anlagenbegriff die Beeinträchtigungen für die Umwelt insgesamt zu veranschlagen sind; eine Gefährdung von Gesundheit und Eigentum ausgeschlossen ist; das Wohlbefinden der Nachbarschaft nicht unzumutbar beeinträchtigt wird;
- Ressourcen sparsam und schonend eingesetzt oder verwendet werden (inkl. Energieeffizienz);
- Verkehrsbelastungen so weit wie möglich vermieden werden; der Landverbrauch so gering wie möglich gehalten wird;

- sonstige Voraussetzungen nach den Materiengesetzen erfüllt sind (zB ForstG - Rodung, NaturschutzG, RaumordnungsG) und
- sofern das Vorhaben der Daseinsvorsorge dient, der Standort (die Trasse) im Fachplan ausgewiesen ist.

Dem/die Projektant/en/in trifft ein Optimierungsgebot, dh die Anlage ist so zu planen und zu betreiben, daß die Umwelt insgesamt so gering wie möglich belastet wird.

Im Zweifelsfall, daß Gesundheitsschäden und wesentliche Umweltbeeinträchtigungen mit hundertprozentiger Sicherheit ausgeschlossen werden können, ist das Projekt zu untersagen (Zweifelsregel).

4.3. Kontrolle

Zur Kontrolle der Konsensmäßigkeit des Betriebes ist eine Abnahmeprüfung unter Mitwirkung der Parteien des Genehmigungsverfahrens vorzusehen.

Die Behörde hat die Pflicht je nach Gefährlichkeit zur mindestens 3 - bzw. 5jährlichen Überprüfung des Betriebs.

Bei Konsenswidrigkeit oder Konsenslosigkeit stehen der Behörde insbesondere folgende Instrumente zur Verfügung:

- Jeder konsenslose Betrieb ist zu untersagen
- Wird der Konsens überschritten, ist die Herstellung des rechtmäßigen Zustands anzuordnen.
- Bei wiederholter Verletzung wesentlicher Auflagen kann die Genehmigung widerrufen werden.
- Begründete Beschwerden von Nachbarn/Nachbarinnen bzw. der Bürgerpartei sind vom Unternehmen aufzuklären.

Den Parteien des Genehmigungsverfahren kommt das Recht zu, die Setzung von Kontrollmaßnahmen bei der Behörde zu beantragen. Sie haben Parteistellung in diesen Verfahren.

4.4. Änderung von Anlagen

Jede wesentliche Änderung einer genehmigungspflichtigen Anlage (Kapazitätserweiterung, Betriebsweise, etc.) bedarf der Genehmigung. Wesentlich ist jede Änderung, die geeignet ist neue oder zusätzliche Gefährdungen oder Beeinträchtigungen auszulösen oder die - bei richtiger Ausführung - zur Reduzierung der Umweltbelastungen führen kann (Sanierung aus Anlaß von Kapazitätserweiterungen).

4.5. Sanierung von Anlagen

Erweisen sich die Prognosen der Genehmigung als unrichtig, so sind nachträgliche Auflagen zu erteilen (sofern nicht der besondere Fall des § 68 Abs. 3 AVG Widerruf wegen schwerer Schäden anzuwenden ist). Nachträgliche Auflagen können auch von den drittbeteiligten Parteien beantragt werden. Sie haben in diesen Verfahren Parteistellung.

Mindestens alle zehn Jahre sind Anlagen hinsichtlich der Vermeidung von Beeinträchtigungen an den Stand von Wissenschaft und Technik anzupassen (Dynamische Anpassung). Entsprechende VO - Ermächtigungen sind vorzusehen.

5. Zuständigkeit, Entscheidungs - bzw. Kontrollkonzentration und Machtausgleich

Für die Genehmigung und Kontrolle einer Anlage soll eine Behörde zuständig sein, und zwar

- für Anzeigen und das ordentliche Verfahren in erster Instanz die BH und in 2. Instanz der LH,
- für das UVP - Verfahren der LH und in zweiter Instanz ein hauptamtlicher Bundes - Umweltsenat.
- Landesverwaltungsgerichte sind einzurichten.

Die Behörde hat das Umweltanlagengesetz und alle sonstigen für die Genehmigung des Projektes maßgeblichen Genehmigungsvorschriften (sofern sie nicht vom UAG zurückgedrängt wurden) anzuwenden.

Zum Ausgleich der Machtkonzentration sind die "verdrängten" Behörden rechtswirksam einzubinden (Parteistellung im Verfahren) und insgesamt wie oben dargestellt eine Mitwirkung Betroffener vorzusehen.

Die oberste Behörde für das Verfahren ist der/die Umweltminister/in für Umwelt (Jugend und Familie). (Hoheitlicher) Projektträger für (Bundes-) Straße, Bahn und Flug wäre das Verkehrsministerium.

Die parlamentarischen Kontrolle über das dergestalt konzentrierte Verfahren (Genehmigung und Kontrolle) sollte dem Parlament und sofern Landesrecht zur Anwendung kommt (oder rechtswidrig nicht zur Anwendung kommt), zusätzlich auch den Landtagen zukommen.

6. Koordination von Förderungsstelle und Genehmigungsbehörde

Bundes - Förderungsstellen wären neben ihren spezifischen Förderzielen an den Grundsatz der Umweltvorsorge zu binden. Förderungszusagen sollten an den positiven Abschluß des Genehmigungsverfahrens gebunden werden. Ein gegenseitiges Stellungnahmerecht von Förderstelle und Genehmigungsbehörde sollte eingeräumt werden.

7. Privatrechtliche Vereinbarungen

Die Verhandlungsleitung sollte eine Manuduktionspflicht auch für umweltrelevante privatrechtliche Vereinbarungen zwischen Projektant/en/in und Betroffenen treffen, um die Einklagbarkeit der Zusagen sicherzustellen. Es sollten freilich nur Vereinbarungen, die strenger als der öffentlich - rechtliche Umweltschutzstandard sind, zulässig sein.

Informeller Hinsicht wird die Zuweisung an den Umweltausschuß vorgeschlagen.