



Für unser Land!

LEGISLATIV-
UND
VERFASSUNGSDIENST



Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft
Stubenring 1
1012 Wien

E-Mail: abteilung.15@lebensministerium.gv.at

ZAHL
2001-BG-728/10-2007

DATUM
23.3.2007

CHIEMSEEHOF
✉ POSTFACH 527, 5010 SALZBURG
landeslegistik@salzburg.gv.at
FAX (0662) 8042 - 2164
TEL (0662) 8042 - 2290
Herr Mag. Feichtenschlager

BETREFF

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundes-Umwelthaftungsgesetz (B-UHG) erlassen wird; Stellungnahme

Bezug: ZI BMLFUW-UW.4.1.9/0001-I/5/2007

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zu dem im Gegenstand bezeichneten Gesetzentwurf gibt das Amt der Salzburger Landesregierung folgende Stellungnahme bekannt:

I. Zu den finanziellen Auswirkungen:

Die Darstellung der finanziellen Auswirkungen geht – kurz zusammengefasst – von einem geringen finanziellen Mehraufwand für die Länder aus: Gewässerschäden, welche die qualifizierten Voraussetzungen des Bundes-Umwelthaftungsgesetzes erfüllen und die (bisher) vom Anwendungsbereich des geltenden § 31 WRG 1959 erfasst sind, würden lediglich in das Haftungsregime des geplanten Bundes-Umwelthaftungsgesetzes „verschoben“, weshalb diesbezüglich von einer Kostenneutralität auszugehen ist. Im Bereich der Bodenschäden wird von einer sehr geringen, zahlenmäßig jedoch nicht quantifizierbaren Wahrscheinlichkeit einer ausschließlichen Gefährdung des Schutzgutes Boden ausgegangen. Da jedoch – so die Erläuterungen weiter – der Betreiber sämtliche Kosten zu tragen hat (siehe dazu aber die folgenden Bemerkungen zu den §§ 3 Z 12 und 8), ist von Einsparungen bei dem Rechtsträger auszugehen, der den Aufwand der jeweiligen Behörde zu tragen hat.

DAS LAND IM INTERNET: www.salzburg.gv.at

AMT DER SALZBURGER LANDESREGIERUNG • LANDESAMTSDIREKTION

✉ POSTFACH 527, 5010 SALZBURG • TEL (0662) 8042-0* • FAX (0662) 8042-2160 • MAIL post@salzburg.gv.at • DVR 0078182

Nur unpräzise Aussagen enthalten die Erläuterungen zu dem durch das neue Institut der „Umweltbeschwerde“ verursachten Mehraufwand. Bezüglich der umfassenden Zuständigkeit der Unabhängigen Verwaltungssenate zur Entscheidung über Beschwerden im Zusammenhang mit Umweltbeschwerden (§ 12 Abs 1) sowie über Berufungen (§ 12 Abs 5) fehlen überhaupt entsprechende Aussagen.

Diese Unvollständigkeit der Darstellung der finanziellen Auswirkungen des geplanten Vorhabens steht im Widerspruch zu der im Art 1 Abs 3 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften enthaltenen Verpflichtung zu einer vollständigen und den Richtlinien des Bundesministers für Finanzen gemäß § 14 Abs 5 des Bundeshaushaltsgesetzes entsprechenden Kostendarstellung.

Eine abschließende Beurteilung der finanziellen Auswirkungen des geplanten Vorhabens auf das Land Salzburg kann daher erst nach Vorliegen einer vereinbarungskonformen Kostendarstellung erfolgen. Es wird daher die Ergänzung der Erläuterungen um diesen wichtigen Aspekt in einer allfälligen Regierungsvorlage erwartet.

II. Zu einzelnen Bestimmungen:

Zu § 2 (Anwendungsbereich):

1. Im Interesse einer leichteren Verständlichkeit sollte in den Z 1 und 2 des ersten Absatzes der Wortlaut des Art 3 Abs 1 lit a der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung und Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (im Folgenden als „Umwelthaftungsrichtlinie“ bezeichnet) ohne Änderungen übernommen werden.

2. Im letzten Halbsatz des Abs 2 sollte im Interesse einer einheitlichen und unvermissverständlichen Terminologie vor dem Wort „Tätigkeiten“ das Wort „beruflichen“ eingefügt werden.

Zu den §§ 5 und 6 (Vermeidungs- und Sanierungstätigkeit):

1. Gemäß dem geplanten § 3 Z 3 ist die unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens dann gegeben, wenn die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass ein solcher Schaden in naher Zukunft eintreten wird. Der Betreiber ist gemäß § 5 Abs 2 jedoch erst dann zu einer Information der Behörde verpflichtet, wenn die unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens trotz Ergreifung der gebotenen Vermeidungsmaßnahmen nicht abgewendet werden kann.

Eine Information der Behörde erst dann, wenn sich die vom Betreiber zu ergreifenden Vermeidungsmaßnahmen als nicht erfolgversprechend erweisen, ist jedenfalls zu spät,

um möglichst frühzeitig Maßnahmen außerhalb des unmittelbaren Einflussbereiches des Betreibers in die Wege leiten zu können.

Es wird daher vorgeschlagen, den Betreiber – unbeschadet seiner Verpflichtung zur Erreichung geeigneter Vermeidungsmaßnahmen – zur Information der Behörde bereits dann zu verpflichten, wenn die unmittelbare Gefahr eines Umweltschadens gegeben ist.

2. Der jeweils zweite Halbsatz der §§ 5 Abs 4 und 6 Abs 3 entspricht wörtlich dem § 73 Abs 2 AWG 2002. Die Vollziehung dieser Bestimmung hat sich in der Vergangenheit insofern als problematisch erwiesen, als die Berufungsbehörden und Zivilgerichte von den einschreitenden Behörden immer fordern, dem Betreiber zunächst die Möglichkeit einzuräumen, innerhalb einer angemessenen Frist selbst tätig zu werden. Die vom Betreiber zu setzenden Maßnahmen sind jedoch von der Behörde genauestens zu bezeichnen. Diese strengen Anforderungen sind seitens der Behörden gerade in den Fällen, in denen bereits Gefahr im Verzug vorliegt, praktisch nicht zu erfüllen. Die Behörden sind daher regelmäßig mit Regressansprüchen konfrontiert.

Zur Vermeidung dieser für die Bezirksverwaltungsbehörden untragbaren Situation wird vorgeschlagen, den zweiten Halbsatz der §§ 5 Abs 4 und 6 Abs 3 wie folgt zu formulieren:

„so hat die Behörde die entsprechenden Maßnahmen dem Betreiber aufzutragen oder bei Gefahr im Verzug (§ 3 Z 3) **ohne vorherige Androhung** unmittelbar anzuordnen und gegen Ersatz der Kosten durch den Betreiber nötigenfalls unverzüglich durchführen zu lassen.“

3. Zum Verhältnis des geplanten Umwelthaftungsrechts zu den einzelnen anlagenrechtlichen Bestimmungen verweisen die Erläuterungen darauf, dass die geplanten §§ 5 und 6 den in den einzelnen Materien geregelten gefahrenpolizeilichen Maßnahmen als *lex specialis* vorgehen und begründen das damit, dass gefahrenpolizeiliche Anordnungen in einzelnen Materiengesetzen (zB § 360 GewO 1994) weder den Schutz der Gewässer noch den Schutz des Bodens zum Gegenstand haben. Dem kann nur bedingt zugestimmt werden: Natürlich betreffen gefahrenpolizeiliche Anordnungen gemäß § 360 GewO 1994 oder § 62 Abs 2b AWG 2002 nicht unmittelbar die Schutzgüter Gewässer oder Boden, diese Schutzgüter werden aber mittelbar über den „Umweg“ des Schutzes der Gesundheit und des Lebens der Nachbarn bzw Menschen (vgl § 62 Abs 2b AWG 2002) erfasst.

Es sollte daher das Verhältnis der in den einzelnen Materiengesetzen geregelten, dem Schutz des Lebens und der Gesundheit dienenden gefahrenpolizeilichen Maßnahmen zu den Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen in dem Sinn klar gestellt werden, dass den gefahrenpolizeilichen Anordnungen der für die Anlagen zuständigen Genehmi-

gungsbehörden im Hinblick auf das höherwertigere Schutzgut Leben und Gesundheit von Menschen der Vorrang zukommt.

Zu den §§ 3 Z 12 und 8 (Kosten der Vermeidungs- und Sanierungstätigkeit):

A. Allgemeines:

1. Die §§ 3 Z 12 und 8 sind das eigentliche Herzstück des geplanten Vorhabens. Die Umwelthaftungsrichtlinie orientiert sich „an dem im Vertrag genannten Verursacherprinzip“ und beruht auf dem grundlegenden Prinzip, dass „ein Betreiber, der durch seine Tätigkeit einen Umweltschaden oder eine unmittelbare Gefahr eines solchen Schadens verursacht hat, dafür finanziell verantwortlich ist.“ Diesem Prinzip folgend hat der Betreiber gemäß Art 8 Abs 1 der Umwelthaftungsrichtlinie die Kosten der gemäß der Richtlinie durchgeführten Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten zu tragen. Gemäß Art 2 Z 16 der Umwelthaftungsrichtlinie gelten als Kosten „die durch die Notwendigkeit einer ordnungsgemäßen und wirksamen Durchführung dieser Richtlinie gerechtfertigten Kosten, einschließlich der Kosten für die Prüfung eines Umweltschadens, einer unmittelbaren Gefahr eines solchen Schadens, von alternativen Maßnahmen sowie der Verwaltungs- und Verfahrenskosten und der Kosten für die Durchsetzung der Maßnahmen, der Kosten für die Datensammlung, sonstiger Gemeinkosten und der Kosten für Aufsicht und Überwachung“.

2. *Hengstschläger*, Grundrechtsschutz kraft EU-Rechts, JBl 2000, 494, weist im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Umsetzung von Gemeinschaftsrecht darauf hin, dass innerstaatliche Rechtsakte auch an die österreichische Rechtsordnung gebunden sind und sich sowohl in den Stufenbau nach der derogatorischen Kraft als auch in jenen nach der rechtlichen Bedingtheit einfügen müssen. Daher gelten für Gemeinschaftsrecht umsetzende innerstaatliche Rechtsakte gleichzeitig zwei Rechtskreise, nämlich der innerstaatliche und der gemeinschaftsrechtliche. Auf der einen Seite müssen derartige Rechtsakte, die im Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts ergehen, nach den für sie innerstaatlich vorgesehenen Erzeugungsbedingungen zustande kommen, was mit einschließt, dass auf die Erzeugung jenes (qualifizierte) Verfahren anzuwenden ist, welches es ausschließt, dass die erzeugte Norm höherrangigem innerstaatlichen Recht widerspricht. Auf der anderen Seite haben sie gleichzeitig den für sie maßgeblichen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen zu entsprechen.

2.1. Die im Art 2 Z 16 der Umwelthaftungsrichtlinie enthaltene Begriffsbestimmung wird im geplanten § 3 Z 12 umgesetzt; Art 8 Abs 1 der Umwelthaftungsrichtlinie wird im geplanten § 8 Abs 1 umgesetzt. Die geplanten §§ 3 Z 12 und 8 Abs 1 entsprechen wortgetreu diesen Richtlinienbestimmungen und fügen sich daher nahtlos in den von *Hengstschläger* angesprochenen gemeinschaftsrechtlichen Rechtskreis ein.

2.2. Fraglich ist jedoch, ob im Fall einer Realisierung des geplanten Vorhabens die §§ 3 Z 12 und 8 Abs 1 des Bundes-Umwelthaftungsgesetzes auch nach den für sie innerstaatlich vorgesehenen Erzeugungsbedingungen zustande gekommen sind. In diesem Zusammenhang geht es konkret um die Frage, ob der Bundesgesetzgeber auf der Grundlage der von ihm in Anspruch genommenen Kompetenzbestimmungen – das Bundes-Umwelthaftungsgesetz stützt sich den Erläuterungen folgend in kompetenzrechtlicher Hinsicht auf den Art 10 Abs 1 Z 8, 9, 10 und 12 B-VG – von den §§ 75 bis 77 AVG abweichende Regelungen erlassen darf. Diese Frage berührt auch die Länder im Rahmen ihrer Kompetenz zur Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie in Bezug auf Biodiversitätsschäden und Umweltschäden an Böden.

Insgesamt bestehen an der geplanten Umsetzung der Art 2 Z 16 und 8 Abs 1 der Umwelthaftungsrichtlinie vor dem Hintergrund der von *Hengstschläger* angesprochenen Bindung des innerstaatlichen Umsetzungsaktes auch an höherrangiges innerstaatliches Recht erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken.

3. Gemäß § 75 Abs 1 und 2 AVG sind die Kosten für die Tätigkeit der Behörden im Verwaltungsverfahren von Amts wegen zu tragen, sofern sich aus den §§ 76 bis 78 nichts anderes ergibt. Die Heranziehung der Beteiligten zu anderen als den im §§ 76 bis 78 vorgesehenen Leistungen, unter welchem Titel immer, ist unzulässig.

Dem gegenüber sollen die Betreiber gemäß den geplanten §§ 8 Abs 1 und 3 Z 12 unter anderem alle Verwaltungs- und Verfahrenskosten, Kosten für die Datensammlung, sonstige Gemeinkosten und die Kosten für die Aufsicht und Überwachung tragen. Die §§ 3 Z 12 und 8 Abs 1 weichen daher in Bezug auf diejenigen (behördlichen) Leistungen und Kostenfaktoren, die dem Betreiber nicht schon als Barauslagen oder als Kommissionsgebühren verrechnet werden können, vom Grundsatz des § 75 Abs 1 AVG ab.

4. Die (verfassungsrechtliche) Zulässigkeit dieser Abweichung ist an Hand des im Art 11 Abs 2 B-VG festgelegten Kriteriums der „Erforderlichkeit“ zu beurteilen.

Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Erkenntnis vom 5. Dezember 1987, VfSlg 11.564, einleitend festgehalten, dass „eine von einer Regelung des AVG abweichende (Kostentragungs-)Bestimmung in einem Bundes- oder Landesgesetz nur dann der Verfassung entspricht, wenn sie im Regelungszusammenhang mit den materiellen Vorschriften unerlässlich ist“. In seinem Erkenntnis vom 3. Dezember 1998, VfSlg 15.351, hat der Gerichtshof weiters ausgesprochen, dass er einem Verständnis seiner Entscheidung VfSlg 11.564 dahingehend beipflichtet, wonach für die Zulässigkeit gemäß Art 11 Abs 2 B-VG von im Regelungszusammenhang mit materiellen Vorschriften getroffenen, vom AVG abweichenden (Kostentragungs-)Bestimmungen vier Kriterien maßgeblich seien, nämlich: Ob mit der jeweiligen Tätigkeit besondere Gefahren verbunden sind, ob diese Gefahren eine besondere Situation schaffen, die eine Reihe von Sonderregelungen – zB hin-

sichtlich Haftung und Arbeitnehmerschutz – erklären, ferner ob die Gefahren die Schaffung einer besonderen Aufsicht erklären, wobei die Aufsichtsbehörde ermächtigt sein muss, zur Erreichung der Aufsichtsziele von sich aus bestimmte Maßnahmen zu ergreifen, und schließlich, ob die Aufsichtsbehörde bei ihrer Tätigkeit häufig mit besonders schwierigen Sachfragen konfrontiert ist.

In seinen Erkenntnissen vom 3. Dezember 1998, VfSlg 15.351 (Austro Control GmbH), und vom 30. September 2002, VfSlg 16.641 (Finanzmarktaufsichtsbehörde), hat der Gerichtshof die Zulässigkeit von den §§ 75 bis 78 AVG abweichender Kostentragungsregelungen an Hand dieser Kriterien geprüft und im Hinblick auf die Besonderheiten der jeweils geregelten Bereiche (Flugsicherheit, Sicherheit des Finanzplatzes) auch bejaht. Dem gegenüber lässt sich eine (überzeugende) Begründung dafür, dass die vom Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis VfSlg 11.564 formulierten Kriterien auch im Fall der geplanten Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie erfüllt und daher die §§ 3 Z 12 und 8 verfassungsrechtlich unbedenklich wären, nicht finden: Im Hinblick auf das Schutzgut „Gewässer“ geht das geplante Vorhaben als *lex specialis* dem § 31 WRG 1959 vor. Gewässerschäden, welche die qualifizierten Voraussetzungen des Bundes-Umwelthaftungsgesetzes erfüllen und die (bisher) vom Anwendungsbereich des geltenden § 31 WRG 1959 erfasst sind, werden lediglich in das Haftungsregime des geplanten Bundes-Umwelthaftungsgesetzes „verschoben“. Mit der Vollziehung des ein spezielleres Haftungsregime begründenden Bundes-Umwelthaftungsgesetzes sind jedoch keine besonderen, über die Vollziehung des geltenden § 31 WRG 1959 hinausgehenden Gefahren verbunden (vgl dazu etwa die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofes in seinem Erkenntnis VfSlg 11.564 zur Gefährlichkeit der Tätigkeit der Berghauptmannschaft). Gerade die Betrauung der (auch sonst zuständigen) Bezirksverwaltungsbehörden mit der Vollziehung des geplanten Vorhabens und das Fehlen von Sonderregelungen als Ausfluss einer solchen besonderen Gefahr sind gewichtige Indizien für das Fehlen einer solchen besonderen Gefahr. Gleiches gilt auch für den Bereich des Bodenschutzes.

Da weder das Wasserrechtsgesetz 1959 noch andere vom Bundes-Umwelthaftungsgesetz in dessen Anwendungsbereich partiell verdrängte Materienvorschriften von den §§ 75 bis 77 AVG abweichende Kostentragungsregeln enthalten, ist im Hinblick auf das Fehlen einer besonderen Gefahr die in den §§ 3 Z 12 und 8 geplante Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie aus verfassungsrechtlicher Sicht überaus bedenklich!

B. Zur Haftung des Liegenschaftseigentümers:

Abs 7 erscheint problematisch: Der Eigentümer einer verpachteten Liegenschaft ist nicht in der Lage zu beurteilen, ob die darauf befindliche Anlage konsensgemäß bzw umweltschädigend betrieben wird. Den Liegenschaftseigentümer aber für Umstände haften zu lassen, auf die er keine Möglichkeit zur Einflussnahme hat, ist zumindest unbillig.

Zu den §§ 9 und 12 (Behörden, Rechtsmittel):

1. Den Erläuterungen zu den §§ 5 und 9 folgend liegt der Bestimmung der Bezirksverwaltungsbehörde als der zuständigen Behörde die klare Unterscheidung und strikte Trennung von anlagenrechtlichen Vorschriften in Genehmigungsbescheiden, die unabhängig von einem konkreten Gefahren auslösenden Ereignis sind, und den Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten gemäß den geplanten §§ 5 und 6 als gefahrenpolizeilichen Anordnungen zu Grunde. Dabei wird jedoch übersehen, dass in die einzelnen Genehmigungsbescheide regelmäßig auch Vorschriften für zu erwartende Störfälle aufgenommen werden. Ist die Bezirksverwaltungsbehörde jedoch nicht gleichzeitig auch Genehmigungsbehörde, kennt sie die störfallrelevanten Auflagen im Genehmigungsbescheid nicht. Es besteht daher die Gefahr, dass sie Anordnungen erteilt, die mit den Bescheidauflagen nicht im Einklang stehen.

Im Zug der Erstellung des Ministerialentwurfs wurde – vor allem vor dem Hintergrund der Zuständigkeitsverteilung im Abfallwirtschaftsgesetz 2002 – auch die Frage diskutiert, ob in den Fällen, in denen eine andere Behörde als die Bezirksverwaltungsbehörde Genehmigungsbehörde ist, diese als die zur Ergreifung der Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten zuständige Behörde bestimmt werden sollte. Den Ausschlag zu Gunsten einer Bestimmung der Bezirksverwaltungsbehörden als zuständige Behörde gab letztlich die Überlegung, dass „es nicht um die Expertise der Genehmigungsbehörde, sondern um die Expertise jener Behörde (geht), die über das für das Schutzgut und für Maßnahmen der Sanierung des beeinträchtigten Schutzgutes wesentliche Fachwissen verfügt“ und dass im Fall multipler Schädigungen von Schutzgütern „die Einheit der Behördenzuständigkeit unabdingbar ist.“ Dabei wird jedoch übersehen, dass die Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten nicht nur den Umweltschaden als solchen, sondern unmittelbar auch die Anlage betreffen können. Wird etwa wegen des mangelhaften Zustandes der Basisabdichtung einer Deponie das Grundwasser geschädigt, ist deren Wiederinstandsetzung zur Vermeidung und Sanierung des Umweltschadens notwendig. Diese Maßnahme betrifft aber unmittelbar die Anlage, zu der nur die Genehmigungsbehörde über das „wesentliche Fachwissen“ verfügt.

Für Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen, die unmittelbar die Anlage betreffen, sollte daher grundsätzlich die Genehmigungsbehörde zuständig bleiben. Die Behörden sollten jedoch in ihrem jeweiligen Wirkungsbereich zu einem aufeinander abgestimmten Vorgehen verpflichtet werden. Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten erfordern ein rasches Eingreifen. Gerade im Fall von Schädigungen, die von Abfallbehandlungsanlagen ausgehen, besitzen die Bezirksverwaltungsbehörden keine anlagenbezogenen Kenntnis-

se. Erst recht müsste der Kontakt mit der Genehmigungsbehörde hergestellt und das weitere Vorgehen mit ihr koordiniert werden.

Im Fall einer Realisierung des geplanten § 9 Abs 1 sollte daher die Bezirksverwaltungsbehörde im Fall von die Anlage unmittelbar treffenden Vermeidungs- und Sanierungstätigkeiten zur Herstellung des diesbezüglichen Einvernehmens mit der Genehmigungsbehörde verpflichtet werden.

2. Die gleichen Erwägungen gelten auch bei Begründung der Zuständigkeit der Unabhängigen Verwaltungssenate im geplanten § 12 Abs 4.

Gleichschriften dieser Stellungnahme ergehen ue an die Verbindungsstelle der Bundesländer, an die übrigen Ämter der Landesregierungen, an das Präsidium des Nationalrates und an das Präsidium des Bundesrates.

Mit freundlichen Grüßen

Für die Landesregierung:

Dr. Heinrich Christian Marckhgott

Landesamtsdirektor

Ergeht nachrichtlich an:

1. – 8. E-Mail an: Alle Ämter der Landesregierungen
9. E-Mail an: Verbindungsstelle der Bundesländer vst@vst.gv.at
10. E-Mail an: Präsidium des Nationalrates services@parlament.gv.at
11. E-Mail an: Präsidium des Bundesrates peter.michels@parlament.gv.at
12. E-Mail an: Bundeskanzleramt ypost@bka.gv.at
13. E-Mail an: Institut für Föderalismus institut@foederalismus.at
14. E-Mail an: Parlament begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at
15. E-Mail an: Abteilung 5 zu do Zl 205-G0/133/723-2007
16. E-Mail an: Abteilung 8 zu do Zl 20801-47.364/3-2007
17. E-Mail an: Abteilung 16 zu do Zl 21601-BG-728/2-2007
18. E-Mail an: Bezirkshauptmannschaft Hallein zu do Zl 302-1002/268/3-2007
19. E-Mail an: Bezirkshauptmannschaft St Johann im Pongau
zu do Zl 304-101/77/2-06

zur gefl Kenntnis.