



Bundesministerium für
Wirtschaft, Familie und Jugend
IV/6 (Bergbau-Rechtsangelegenheiten)
Denisgasse 31
1200 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DVR 1048384

Ihr Zeichen Unser Zeichen Bearbeiter/in Tel **501 65** Fax **501 65** Datum
62.012/0028 UV/GSt/Ho/Gm Werner Hochreiter DW 2624 DW 2105 10.2.2014
-IV/6/2013

Bundesgesetz, mit dem das Mineralrohstoffgesetz geändert wird

Die Bundesarbeitskammer (BAK) dankt für die Übermittlung des Novellierungsentwurfes für das Mineralrohstoffgesetz zur Umsetzung der sogenannten Industrieemissions-Richtlinie (IE-RL), RL 2010/75/EU vom 24. November 2010.

Zusammenfassung

1. Grundsätzlich wird die Einführung einer regelmäßigen Umweltinspektion als wichtiges Instrument für die Umsetzung von hohen Anforderungen im Umweltschutzrecht sehr begrüßt. Allerdings muss sie auch so eingerichtet werden, dass sie effektiv sein kann. Zusätzlich zu substantiellen Verbesserungen in diesem Entwurf fordert die BAK, dass der BMLFUW auch regelmäßig dem Nationalrat über die Ergebnisse der Umweltinspektionen zu berichten hat.

2. Ebenso ist grundsätzlich begrüßenswert, dass Anlagenbetreiber bzw -inhaber verstärkt in die Pflicht genommen werden, was ihre Verantwortung und das Bereitstellen von Informationen angeht. Allerdings genügt dafür nicht, diese Pflichten im Gesetz zu formulieren, solange sie nicht durch andere rechtliche Instrumente wie zB tatsächlich abschreckende Strafdrohungen und/oder strikte Haftungsfolgen im Rahmen eines effektiven Rechtsdurchsetzungssystems abgestützt werden.

Es ist zu kritisieren, dass diese Abstützung im Gesetzesentwurf nicht ausreichend vorgenommen wurden. So entsprechen die Sanktionen nicht dem Erfordernis in Erwägungsgrund 42 der IE-RL, wonach sie auch abschreckend sein müssen. Insgesamt muss das Strafrecht für Betriebsanlagen sachlich gerechtfertigt gestaffelt und effektiviert werden. Die BAK fordert, dass man sich dabei an vergleichbaren Bestimmungen im Abfallwirtschaftsgesetz (AWG) orientiert, die etwa einen Strafrahmen von circa € 850,- bis 41.200,- vorsehen.

3. Die substantielle Verlagerung der Verantwortung von der Behörde zum Anlagenbetreiber in § 121c dE wird als nicht richtlinienkonform, praxisfremd, ineffektiv und problematisch für die Rechtssicherheit (zu Ungunsten von Umweltinteressen und Anlagenbetreibern gleichermaßen) abgelehnt. Diese Regelung würde darauf hinauslaufen, dass der Betreiber selbst von der Behörde strengere Auflagen verlangen muss, sobald sich der Stand der Technik ändert; gleichzeitig muss er die Anlage ohne ein Rechtsverfahren anpassen. Möglicherweise kritisiert die Behörde nach getätigten Investitionen die Anpassungen als nicht ausreichend und kann weitere Auflagen (diesmal innerhalb eines Verfahrens) vorschreiben.

4. Im Übrigen wird bezweifelt, ob das überaus komplexe System zur Vorschreibung des jeweiligen Standes der Technik in den Genehmigungsbescheiden mit seinen zahlreichen Ausnahmemöglichkeiten vollziehbar sein kann. Dies wird umso deutlicher, wenn man sich vor Augen hält, dass bereits die BVT-Schlussfolgerungen (Schlussfolgerungen zur besten verfügbaren Technik, die sich aus den BVT-Merkblättern ergeben) und damit assoziierte Grenzwerte ein System mit mehreren Bandbreiten sind.

Aus diesem Grund fordert die BAK auch dringend, dass die BVT-Schlussfolgerungen durch Grenzwerte im Rahmen des Gesetzes bzw darauf beruhender Verordnungen in nationales Recht umgesetzt werden. Damit könnte ein erheblicher Beitrag zur Klärung und zum Erhalt bereits erreichter Umweltstandards bzw zu deren Weiterentwicklung geleistet werden.

5. Die Aarhus-Konvention ist hinsichtlich Beteiligung und Access-to-Justice in jenen Bereichen, die außerhalb von Genehmigung oder Änderungsgenehmigung liegen (wie die Anpassung an den Stand der Technik und die Selbstprüfungspflicht) nicht umgesetzt. Da die Möglichkeit der Aarhus-Konvention, auch Unterlassungen zu bekämpfen, ein wichtiges Korrektiv im Zusammenhang mit verstärkter Eigenverantwortung der Anlagenbetreiber wäre, ist dieser Mangel besonders misslich.

6. Weiters verlangt die IE-RL in Artikel 20 (1), dass die geplante Änderung einer Anlage der zuständigen Behörde mitgeteilt werden muss. Soweit ersichtlich ist diese Bestimmung nicht umgesetzt, ebenso wenig wurde die Möglichkeit in Artikel 14 (4), auch strengere Auflagen vorschreiben zu können, umgesetzt.

Zu den vorgeschlagenen Bestimmungen im Einzelnen:

§ 120a:

Die Definition von „Umweltverschmutzung“ in Z 10 nimmt im Gegensatz zur IE-RL und systemwidrig eine Einschränkung insofern vor, als die Beeinträchtigung oder Störung „unzumutbar“ sein müsste. Diese Abwägung hat nicht schon in der Begriffsbestimmung, sondern bei der rechtlichen Beurteilung durch die Behörde vorgenommen zu werden.

Zu § 121 Abs 3:

Ob es gerechtfertigt ist, dass bis zum Vorliegen von BVT-Schlussfolgerungen nach dem neuen Verfahren strengere Kriterien nach § 121 Abs 8 und 9 (neu) grundsätzlich nicht anwendbar sind, muss noch einmal überprüft werden.

Anders als in § 71c Abs 2 GewO idF BGBl I Nr 125/2013 oder § 43a Abs 3 AWG idF BGBl I Nr 103/2013 ist im Entwurf nicht einmal eine schlichte Veröffentlichung der Fundstellen der für IPPC-Anlagen relevanten BVT-Schlussfolgerungen und –Merkblätter auf einer Website des Ministeriums vorgesehen. Beides entspricht nicht Artikel 19 IE-RL. Dort heißt es, dass die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen haben, dass die zuständigen Behörden die diesbezüglichen Entwicklungen verfolgen oder darüber unterrichtet werden. Darunter ist mehr zu verstehen, als lediglich eine Publikation von Fundstellen auf der Website des Ministeriums. Schlichte Untätigkeit der Behörde ist davon keinesfalls erfasst.

Zu § 121 Abs 9:

In Abs 9, der die Vorschreibung weniger strenger Emissionsgrenzwerte unter bestimmten Bedingungen erlaubt, fehlt jedenfalls folgende Anforderung aus Artikel 15 Abs 4, 3. Unterabsatz der IE-RL: „Die ... festgelegten Emissionsgrenzwerte dürfen die gegebenenfalls in den Anhängen dieser Richtlinie festgesetzten Emissionsgrenzwerte jedoch nicht überschreiten.“

Zu § 121c:

Diese Regelung wird als Ganzes aus zwei Gründen abgelehnt: Einerseits entspricht die Regelung zur Anpassung an den Stand der Technik nicht der IE-RL, andererseits ist sie völlig praxisfremd und ineffektiv.

Artikel 21 IE-RL verlangt unter der Überschrift „Überprüfung und Aktualisierung der Genehmigungsaufgaben durch die zuständige Behörde“, dass die zuständige Behörde alle Genehmigungsaufgaben regelmäßig überprüft und gegebenenfalls auf den neuesten Stand bringt. Dazu hat der Anlagenbetreiber auf Anfrage der Behörde alle nötigen Unterlagen zu übermitteln.

Die vorgeschlagene Regelung in § 121c hingegen verlangt vom Anlagenbetreiber, dass er selber der Behörde innerhalb eines Jahres nach der Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen zur Haupttätigkeit seiner Anlage mitzuteilen habe, ob sich der Stand der Technik für ihn verändert hat. Er hat aus Eigeninitiative Anpassungen an den Stand der Technik vorzunehmen. Das bedeutet, dass der Betreiber – ohne Verfahren – eine Anpassung seiner Anlage an den Stand der Technik vorzunehmen hat (dies kann dann auch nicht Teil eines rechtsgültigen Konsenses sein). Falls die Anpassungen nicht ausreichend sind, hat die Behörde strengere Auflagen zu verhängen. Erst dann würde sich der Betreiber im Rahmen eines rechtlichen Verfahrens bewegen.

Diese Konstruktion läuft im Ergebnis praktisch darauf hinaus, dass der Betreiber von der Behörde strengere Auflagen selbst verlangen müsste. Dabei ist die Nichteinhaltung dieser Bestimmung lediglich durch die Blankettstrafnorm des § 193 Abs 2 MinroG idGF sanktioniert: Diese sieht einen Strafrahmen von (nur) bis zu € 2.180,- vor.

Davor stellt sich schon die Frage, wie jeder einzelne IPPC-Betrieb (rechtzeitig) von der Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen erfährt. Nicht einmal eine Information auf der Website des Ministeriums ist vorgesehen.

Eine derart intensive Verlagerung der Verantwortung von der Behörde zum Anlagenbetreiber, die kaum in seinem Interesse liegen kann und nicht dem System der Richtlinie entspricht, könnte höchstens dann effektiviert werden, wenn die in der Natur der Sache liegende mangelnde Motivation von Betreibern durch andere, strikte Maßnahmen kompensiert werden kann. Dafür kommen nur abschreckende Strafdrohungen in Frage, die entsprechend spürbar sind. Die in § 193 MinroG vorgesehenen Strafbestimmungen genügen dafür keinesfalls. Ein Strafraum von (nur) bis zu € 2180,- entspricht – gemessen an der Relevanz der Pflichten gemäß § 121c dE – nicht dem Effektivitätsgebot. Erwägungsgrund 42 der IE-RL verlangt, dass Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen. In Anlehnung an vergleichbar relevante Bestimmungen in § 79 (1) AWG idF BGBl I Nr 103/2013 muss ein Strafraum von von circa € 850,- bis 41.200,- eingezogen werden. Darauf, dass die Verwaltungsübertretung unter besonders gefährlichen Umständen begangen worden ist, wie dies § 193 Abs 3 MinroG idGF voraussetzt, darf es nicht ankommen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Strafreime für Betriebsanlagen im MinroG insgesamt sachlich gerechtfertigt gestaffelt und effektiviert werden muss. So ist zB der Ausschank von Alkohol an Jugendliche in der GewO mit einem Strafraum von € 180,- bis 3600,- bewehrt. Demgegenüber sind die Strafdrohungen des MinroG für eine IPPC-Anlage unsachlich gering.

In Abs 5 wird der Behörde die Möglichkeit eröffnet, mehr als vier Jahre für die Anpassung an den neuen Stand der Technik einzuräumen. Die im letzten Satz vorgesehene „Bedachtnahme“ auf die Ziele und Grundsätze des § 121 Abs 1 MinroG sind nach Meinung der BAK schwächer, als die im Erwägungsgrund 22 geforderte Rechtfertigung auf der Grundlage der in der IE-RL festgelegten Kriterien.

Zu § 121f:

Auch diese Selbstverpflichtung des Anlageninhabers (nicht: Anlagenbetreibers?) bei Nichteinhaltung des Genehmigungskonsenses die Behörde unverzüglich zu informieren und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, ist nicht ausreichend sanktioniert. Zu den Argumenten siehe oben.

Zu § 121g:

Grundsätzlich wird die Einführung einer regelmäßigen Umweltinspektion nachdrücklich begrüßt und ist dem Vorhaben zuzustimmen, dass ein für alle IPPC-Anlagen geltender Umweltinspektionsplan erstellt wird. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Regelung der Umweltinspektionen in der schon in Kraft getretenen AWG-Novelle BGBl I Nr 103/2013 systematisch und sprachlich irreführend ist, da sie dort unter dem Titel „Umweltinspektionen für IPPC-Behandlungsanlagen“ geregelt wird und wiederkehrend von Behandlungsanlagen die Rede ist.

Wenn der BMLFUW einen Umweltinspektionsplan für alle IPPC-Anlagen zu erstellen hat, dann muss auch der Informationsfluss von den vollziehenden Behörden zum BMLFUW sichergestellt sein, ebenso wie zu und zwischen den Programm-erstellenden Landeshauptleuten. Dafür finden sich keine spezifischen Regelungen. Zudem ist das Erfordernis der Veröffentlichung des Umweltinspektionsplans zu wenig determiniert. Es muss ein Ort für die Veröffentlichung normiert werden.

Der Erwägungsgrund 26 der IE-RL fordert auch, dass die Mitgliedstaaten ausreichend Personal mit den notwendigen Fähigkeiten und Qualifikationen bereitstellen müssen, um diese Inspektionen effektiv durchzuführen. Um die Kapazitäten für die Anlagengenehmigungsverfahren nicht zu gefährden und dem Effektivitätsgebot zu entsprechen, müssen gegebenenfalls weitere Personalressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Um die Konformität des Umweltinspektionsplans mit der IE-RL (vor allem, was die Einhaltung des Inspektionsrhythmus angeht) und die Auswirkungen der Umweltinspektion sowie die dafür nötigen Ressourcen sichtbar zu machen, sollte der BMLFUW regelmäßig (etwa analog zum UVP-G alle drei Jahre) dem Nationalrat über die durchgeführten Inspektionen (Wahrnehmungen, Verbesserungen, die Einhaltung des Inspektionsplans) und die dafür nötigen Ressourcen berichten.

Dass bei der Beurteilung der Umweltrisiken für den Umweltinspektionsplan in Abs 3 Z 3 nicht nur die Teilnahme am EMAS-System, sondern auch die Teilnahme an ISO 14001 ausschlaggebend sein soll, wird abgelehnt. EMAS bringt bekanntermaßen lediglich eine Plausibilitätsprüfung der legal compliance, ISO 14001 nicht einmal das. ISO 14001 ist keineswegs als gleichwertig anzusehen.

Mit der Bitte um Berücksichtigung der vorgebrachten Argumente

Mit freundlichen Grüßen

Rudi Kaske
Präsident
F.d.R.d.A.

Maria Kubitschek
iV des Direktors
F.d.R.d.A.