

Erläuterungen

Allgemeiner Teil

Derzeit laufen folgende Vertragsverletzungsverfahren gegen die Republik Österreich, von denen unter anderem das gewerbliche Betriebsanlagenrecht betroffen ist:

- das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/4111 betreffend die Umsetzung des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Übereinkommen von Aarhus), in der Folge: „Aarhus-Konvention“,
- das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2020/2094 betreffend die Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) – in der Folge: „IE-R“, ABl. Nr. L 334 vom 17.12.2010 S. 17, in der Fassung der Berichtigung ABl. Nr. L 158 vom 19.06.2012 S. 25,
- das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2020/2104 betreffend die Richtlinie 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates (in der Folge: „Seveso III – RL“, ABl. Nr. L 197 vom 24.07.2012 S. 1.

Im „Aarhus-Vertragsverletzungsverfahren“ werden Österreich Verstöße gegen die Aarhus-Konvention vorgeworfen; im „IE-R-Vertragsverletzungsverfahren“ und im „Seveso III – Vertragsverletzungsverfahren“ wird von der Europäischen Kommission gegenüber Österreich der Vorwurf der nicht ordnungsgemäßen bzw. nicht korrekten Richtlinienumsetzung erhoben.

Das „IE-R-Vertragsverletzungsverfahren“ erstreckt sich unter anderem auch auf das Emissionsschutzgesetz für Kesselanlagen – EG-K 2013.

Mit den vorgeschlagenen Novellen soll den in den Vertragsverletzungsverfahren geäußerten Bedenken der Europäischen Kommission für den Bereich des gewerblichen Betriebsanlagenrechts und für den Bereich des Emissionsschutzrechts für Kesselanlagen Rechnung getragen werden.

Finanzielle Auswirkungen:

Durch den vorliegenden Entwurf sind keine zusätzlichen Kosten für den Bund oder sonstige Betroffene zu erwarten.

Kompetenzgrundlage:

Der vorliegende Entwurf zur Änderung der Gewerbeordnung 1994 stützt sich auf Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG („Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“). Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Emissionsschutzgesetzes für Kesselanlagen stützt sich auf Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG („Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen“) und Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG („Luftreinhaltung, unbeschadet der Zuständigkeit der Länder für Heizungsanlagen“).

Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung der Gewerbeordnung 1994)

Zu Z 1 (§ 77a Abs. 9) und Z 4 (§ 356b Abs. 7):

Die vorgeschlagenen Änderungen sind auf das IE-R-Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2020/2094 zurückzuführen.

Zu § 77a Abs. 9 vertritt die Kommission die Auffassung, dass diese Regelung die umfassende Überprüfung der Rechtmäßigkeit gerichtlicher Entscheidungen in einer Weise einschränkt, die nicht mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs vereinbar ist (Rechtssache C-134/14 – „Kommission gegen Deutschland“). Die beanstandete Regelung soll daher nach dem Vorbild des § 40 Abs. 1 des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 – UVP-G 2000, BGBl. Nr. 697/1993, in der Fassung der Novelle BGBl. I Nr. 26/2023, geändert werden. Diese Änderung wurde in der begründeten Stellungnahme der Kommission im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2020/2094 positiv angesprochen.

In der Regierungsvorlage 1901 der Beilagen XXVII. GP zur UVP-G – Novelle 2023 wird zu dieser Regelung ua Folgendes ausgeführt:

„Die Ausgestaltung des Gerichtszugangs im Rahmen der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten unter Beachtung des unionsrechtlichen Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatzes kann Beschränkungen, etwa

in Form von Rechtsmittelfristen, unterworfen werden. Der EuGH hat im Urteil vom 15.10.2015, C-137/14, mit Bezug auf im Verwaltungsverfahren erhobene Einwendungen ausgesprochen, dass spezifische nationale Verfahrensvorschriften, „die geeignete Maßnahmen darstellen, um die Wirksamkeit des gerichtlichen Verfahrens zu gewährleisten“, zulässig sind; wie etwa das Hintanhalten von „missbräuchlichem oder unredlichem Vorbringen“. Auch in der Entscheidung des EuGH vom 14.1.2021, C-826/18, hält der Gerichtshof fest, dass die Anfechtung durch Beteiligungsrechte am Entscheidungsverfahren eingeschränkt werden kann. Das Beschwerderecht von anerkannten Umweltorganisationen kann nicht eingeschränkt werden, außer die Beschwerden werden missbräuchlich oder unredlich erst im Rechtsmittelverfahren erhoben. Der EuGH folgte der Rechtsprechung in der Rechtssache C-664/12, Protect und verwies auf den Unterschied des Rechtsschutzes nach Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 der Aarhus Konvention. Werden nun in einer Beschwerde erstmals Einwendungen oder Gründe vorgebracht, so sind diese zulässig, wenn sie nicht missbräuchlich oder unredlich erst im Rechtsmittelverfahren vorgebracht werden. Missbräuchlich oder unredlich ist ein erstmaliges Vorbringen im Rechtsmittelverfahren jedenfalls dann, wenn es dem Beschwerdeführer möglich gewesen wäre, das Vorbringen bereits innerhalb der im Verwaltungsverfahren dafür vorgesehenen oder gesetzten Fristen zu erstatten und ihn an der Unterlassung nicht nur ein leichtes Verschulden trifft oder der Beschwerdeführer im Verwaltungsverfahren erklärt oder auf andere Weise deutlich gemacht hat, dass entsprechende Einwendungen nicht bestehen. Maßgeblich ist, dass dem Betroffenen bei der gebotenen Gesamtbetrachtung der Vorwurf gemacht werden kann und der späte Zeitpunkt des Vorbringens auf einer bewussten Entscheidung beruht. Die Beurteilung eines missbräuchlichen oder unredlichen Vorbringens obliegt dem Bundesverwaltungsgericht im Einzelfall.“ Diese Einzelfall-Beurteilung obliegt bei gewerblichen Betriebsanlagen dem jeweiligen Landesverwaltungsgericht.

Hinsichtlich des § 356b Abs. 7 Z 1 und Z 2 lit. d bemängelt die Kommission, dass die Bestimmungen nicht mit hinreichender Sicherheit darauf hinweisen, „dass – im Rahmen von Artikel 25 der Richtlinie über Industrieemissionen – der Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht nicht von der vorherigen Beteiligung am Entscheidungsverfahren abhängig ist.“

Aus diesem Grund soll die Möglichkeit, ein Rechtsmittel zu ergreifen, für Umweltorganisationen eigens und ausdrücklich abgesondert von den Regelungen in Z 1 und Z 2 lit. d, wonach durch Einwendungen Parteistellung erlangt wird, in einem Schlussteil zum § 356b Abs. 7 geregelt werden. Dadurch kommt unmissverständlich zum Ausdruck, dass für das Recht der Umweltorganisationen, Beschwerde an das Verwaltungsgericht zu erheben, die Erhebung von Einwendungen keine Voraussetzung ist.

Die vorgesehenen speziellen verfahrensrechtlichen Regelungen sind erforderlich, um einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof vorzubeugen.

Zu Z 2 (§ 84d Abs. 1 Z 3 lit. a):

Die vorgeschlagene Änderung ist auf das Seveso III – Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2020/2104 zurückzuführen; es soll dem Wunsch der Kommission, Art. 7 Abs. 1 lit. d der Seveso III – RL genauer umzusetzen, Rechnung getragen werden.

Zu Z 3 (§ 84g Abs. 1 zweiter Satz):

Den Kommissionsvorwürfen im Seveso III – Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2020/2104 folgend soll Art. 10 Abs. 5 zweiter Unterabsatz der Seveso III – RL noch präziser als bisher in die GewO 1994 übernommen werden.

Zu Z 5 (§ 356f):

In der mit Gründen versehenen Stellungnahme im „Aarhus-Vertragsverletzungsverfahren“ Nr. 2014/4111 führt die Europäische Kommission in den RN 408 bis 411 Folgendes aus:

„Die Kommission ist daher der Auffassung, dass alle Entscheidungen über Genehmigungen für Abfallbehandlungsanlagen einem Überprüfungsverfahren unterliegen müssen, unabhängig davon, ob sie im AWG 2002 oder in der GewO 1994 geregelt sind. Das ist derzeit nicht der Fall. § 37 Absatz 2 AWG 2002 nimmt mehrere Abfallbehandlungsanlagen aus dem Anwendungsbereich des AWG 2002 aus, wenn sie nach § 74 GewO 1994 zugelassen sind. Auf dieser Rechtsgrundlage erlassene Entscheidungen unterliegen keiner rechtlichen Überprüfung im Sinne des Artikels 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Aarhus. Gemäß § 37 Absatz 2 AWG 2002 können auf der Grundlage des § 74 GewO 1994 folgende Abfallbehandlungsanlagen genehmigt werden:

- Behandlungsanlagen zur Verwertung von nicht gefährlichen Abfällen (§ 37 Absatz 2 Z 1 AWG 2002),
- Behandlungsanlagen zur Vorbehandlung (Vorbereitung für die stoffliche Verwertung) von nicht gefährlichen Abfällen (§ 37 Absatz 2 Z 2 AWG 2002),

- Behandlungsanlagen zur Verwertung von im eigenen Betrieb anfallenden Abfällen (§ 37 Absatz 2 Z 3 AWG 2002),
- Behandlungsanlagen zur Vorbereitung zur Wiederverwendung von Altfahrzeugen, Elektro- und Elektronikaltgeräten und Abfällen der Abfallart „Fahrzeuge“ mit umweltrelevanten Mengen an gefährlichen Anteilen oder Inhaltsstoffen (§ 37 Absatz 2 Z 3a AWG 2002),
- Verbrennungs- oder Mitverbrennungsanlagen zur thermischen Verwertung für nicht gefährliche Abfälle mit einer thermischen Leistung bis zu 2,8 MW (§ 37 Absatz 2 Z 4 AWG 2002).

Diese Anlagen entsprechen weitgehend Anlagen, die nach § 37 Absatz 3 AWG 2002 nach dem vereinfachten Verfahren genehmigt werden können (§ 50 AWG 2002). Wie bereits erwähnt (siehe Abschnitt 5.1.1.1), ist die Kommission der Auffassung, dass die Genehmigungsentscheidung für solche Anlagen in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2008/98/EG fällt und einem gerichtlichen Überprüfungsverfahren unterliegen muss.

Die Kommission bestreitet nicht grundsätzlich die Einschätzung Österreichs, dass nach § 74 GewO 1994 genehmigte Abfallbehandlungsanlagen in der Regel keine erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt haben dürften. Ist dies der Fall, ist Österreich nicht verpflichtet, die Beteiligung der Öffentlichkeit an diesen Entscheidungen sicherzustellen, es sei denn, die Anlage fällt in den Anwendungsbereich von Artikel 6 Absatz 3 der FFH-Richtlinie. Dennoch ist Österreich gemäß Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Aarhus in allen Fällen verpflichtet, die Überprüfung von Genehmigungsentscheidungen für solche Anlagen sicherzustellen, unabhängig davon, ob sie in den Anwendungsbereich des AWG 2002 oder der GewO 1994 fallen.

Folglich ist eine Regelung wie § 37 Absatz 2 AWG 2002 in Verbindung mit § 74 GewO 1994, die Entscheidungen über bestimmte Genehmigungen für Abfallbehandlungsanlagen von einem Überprüfungsverfahren ausschließt, mit Artikel 9 Absatz 3 des Übereinkommens von Aarhus in Verbindung mit der Richtlinie 2008/98/EG unvereinbar.“

Mit der vorgeschlagenen Regelung soll ein den Bedenken der Kommission Rechnung tragendes Beschwerderecht für Umweltorganisationen hinsichtlich dieser Behandlungsanlagen vorgesehen werden, die als Bestandteil gewerblicher Betriebsanlagen im Sinne der oben zitierten Regelungen der gewerberechtlichen Genehmigungspflicht unterliegen, und einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof vorgebeugt werden.

Was die Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit in Verfahren im Sinne des Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. Nr. L 206 vom 22.07.1992 S. 7, in der Fassung der Richtlinie 2006/105/EG, betrifft, so treffen die landesrechtlichen Regelungen diesbezüglich Vorkehrungen, in die die Gewerbeordnung 1994 nicht eingreift.

Zu Z 6 (§ 360 Abs. 4):

Im IE-R-Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2020/2094 bemängelt die Kommission, dass der § 360 Abs. 4 lediglich auf die Gefahr für das Leben oder die Gesundheit von Menschen oder für das Eigentum abstellt, nicht aber ausdrücklich auch auf Fälle der unmittelbaren Gefährdung der Umwelt. Da es zwar äußerst unwahrscheinlich, aber tatsächlich nicht auszuschließen ist, dass die Regelung bei unmittelbaren erheblichen Gefährdungen der Umwelt nicht greift, soll der § 360 Abs. 4 für IPPC-Anlagen entsprechend ergänzt werden.

Zu Artikel 2 (Änderung des Emissionsschutzgesetzes für Kesselanlagen)

Zu Z 1 (§ 19 Abs. 1):

Bei Z 1 handelt es sich um eine redaktionelle Anpassung. Der Ausdruck „Umweltorganisationen im Sinne des § 21 Abs. 1“ bezeichnet alle gemäß § 19 Abs. 7 UVP-G 2000 anerkannten Umweltorganisationen sowie Umweltorganisationen aus einem anderen Staat, die die Erfordernisse des § 21 Abs. 1 Z 2 lit. a bis c erfüllen.

Zu Z 2 (§ 21):

Die Europäische Kommission ist in ihrer begründeten Stellungnahme zum Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2020/2094 der Auffassung, dass der bisherige § 21 die von Art. 25 der Industrieemissionsrichtlinie geforderte umfassende gerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Entscheidungen in einer Weise einschränkt, die mit dem Unionsrecht nicht vereinbar ist. Diese Ansicht decke sich auch mit der Rechtsansicht des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-826/18 – „*Stichting Varkens in Nood*“.

Abs. 2 bewirkt demnach, dass das Erheben einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht nicht vom Vorbringen schriftlicher Einwände im Genehmigungsverfahren abhängt und damit der von der Europäischen Kommission in ihrer begründeten Stellungnahme zum Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2020/2094 eingeforderte Rechtszustand herbeigeführt wird. Diese Änderung ist aus advokatorischer Vorsicht geboten, um einer Klage vor dem Europäischen Gerichtshof vorzubeugen.

Abs. 3 beschränkt dieses Rechtsmittelrecht jedoch insoweit, als Einwendungen oder Gründe von Umweltorganisationen, die durch Beteiligung am verwaltungsbehördlichen Genehmigungsverfahren Parteistellung erlangt haben, als unzulässig zurückzuweisen sind, wenn ihr erstmaliges Vorbringen im Rechtsmittelverfahren missbräuchlich oder unredlich ist. Missbräuchlich oder unredlich ist ein erstmaliges Vorbringen im Rechtsmittelverfahren jedenfalls dann, wenn es dem Beschwerdeführer möglich gewesen wäre, das Vorbringen bereits innerhalb der im Genehmigungsverfahren dafür vorgesehenen oder gesetzten Fristen zu erstatten und ihn an der Unterlassung nicht nur ein leichtes Verschulden trifft oder der Beschwerdeführer im Genehmigungsverfahren erklärt oder auf andere Weise deutlich gemacht hat, dass entsprechende Einwendungen nicht bestehen. Maßgeblich ist, dass dem Betroffenen bei der gebotenen Gesamtbetrachtung der Vorwurf gemacht werden kann und der späte Zeitpunkt des Vorbringens auf einer bewussten Entscheidung beruht. Die Beurteilung eines missbräuchlichen oder unredlichen Vorbringens obliegt dem Landesverwaltungsgericht im Einzelfall.

Zu Z 3 (§ 22 Abs. 4):

Da auch im Genehmigungsverfahren präkludierte Umweltorganisationen in vollem Umfang Beschwerde gegen den Genehmigungsbescheid erheben können, ist es aus Gründen der Rechtssicherheit geboten, hinsichtlich solcher Umweltorganisationen eine Zustellfiktion zu schaffen. Für Umweltorganisationen, die sich am Genehmigungsverfahren beteiligt haben und denen demnach der Bescheid direkt zugestellt wird, bleibt der damit verbundene Lauf der Rechtsmittelfrist unverändert.

Solchen Umweltorganisationen, die mangels Beteiligung nicht Partei des Genehmigungsverfahrens waren, ist ungeachtet dessen ab Bekanntgabe gemäß Abs. 1 die Einsicht in den Verwaltungsakt zu gewähren.

Zu Z 4 (§ 47 Abs. 6):

§ 47 Abs. 6 regelt das Inkrafttreten der mit diesem Bundesgesetz novellierten Bestimmungen.