



Bundesministerium für Wirtschaft,
Familie und Jugend
Stubenring 1
1011 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
BMWFJ-	WP-GSt/	Cornelia Mittendorfer	DW 2541 DW 42311	07.05.2013
32.830/0012-	Mi/Sc	Sonja Auer Parzer	DW 2311 DW 42541	

I/7/2013

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem die Gewerbeordnung 1994 geändert wird, "IE-R - Novelle"

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

Zusammenfassung:

- 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 daher die BAK, dass der **Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft** auch **regelmäßig dem Nationalrat über die Ergebnisse der Umweltinspektionen zu berichten hat**.
- 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** gestützt werden. Es ist zu kritisieren, dass diese Instrumente im Gesetzesentwurf nicht ausreichend genutzt wurden. So entsprechen die Sanktionen nicht dem Erfordernis in Erwägungsgrund 42 der Industrieemissions-Richtlinie, der vorsieht, dass sie auch abschreckend sein müssen. Insege-

samt muss das Strafreime 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 ca 750,- bis 37.000,- € vorsehen.

- Die substantielle **Verlagerung der Verantwortung von der Behörde zum Anlagenbetreiber in § 81b** 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.
- 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.
- 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 **Selbstprüfpflicht**) **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.
- Ein weiteres Problem besteht in der **Unklarheit** des neu eingeführten **Begriffs der „Haupttätigkeit“ einer Anlage**, da sich an diesen Begriff zB der Auslöser für die Anpassung der Anlage an den Stand der Technik knüpft. Dieser Begriff muss im Interesse des Vollzugs, aber auch im Interesse der Anlagenbetreiber **näher definiert** werden.
- 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:

Zu § 71b:

Die Aufzählung in Z 4 „...unter Verwendung *einer oder einer Kombination von Maßnahmen...*“ ist sprachlich irritierend. Es muss wohl heißen „...unter Verwendung einer Maßnahme oder einer Kombination von Maßnahmen...“.

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 § 71c:

Ob es gerechtfertigt ist, dass bis zum Vorliegen von BVT-Schlussfolgerungen nach dem neuen Verfahren **strengere Kriterien** nach § 77b Abs 2 und 3 (neu) grundsätzlich **nicht anwendbar sind, wird von unserer Seite hinterfragt**.

Die in **Abs 2 normierte schlichte Veröffentlichung** der Fundstellen der für IPPC-Anlagen relevanten BVT-Schlussfolgerungen und -Merkblättern dürfte nicht Artikel 19 der IE-RL entsprechen. 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.

Zu § 77b:

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

Zu § 81b:

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

Artikel 21 der 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 § 81b 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. Diese Bestimmung wäre lediglich durch die Blankettstrafnorm des § 368 GewO idgF sanktioniert: Diese sieht einen Strafrahmen von bis zu 1090,- € vor.

Darüber hinaus bietet der Begriff der „Haupttätigkeit“ einige Unsicherheiten hinsichtlich der Auslösung dieser Verpflichtung. Weiters stellt sich die Frage, wie jeder einzelne IPPC-Betrieb (rechtzeitig) von der Veröffentlichung von BVT-Schlussfolgerungen erfährt, ohne in kurzen Abständen die Website des Ministeriums zu durchforsten.

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, wie zum Beispiel durch abschreckende Strafdrohungen**. Daran ändert auch ein System von Umweltinspektionen nichts, da bei Anlagen, die nicht jährlich kontrolliert werden, mehrjährige Intervalle auftreten können.

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 „Bedachnahme“ auf die Ziele und Grundsätze des § 77a Abs 1 sind nach Meinung der BAK schwächer, als die im Erwägungsgrund 22 geforderte Rechtfertigung auf Grundlage der in der Richtlinie festgelegten Kriterien.

Zu § 81d:

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 § 82a:

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 noch zu beschließenden Abfallwirtschaftsgesetz-Novelle systematisch und sprachlich irreführend war, da sie dort unter dem Titel „Umweltinspektionen für IPPC-Behandlungsanlagen“ geregelt wird und wiederkehrend von Behandlungsanlagen die Rede ist.

Wenn der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft einen Umweltinspektionsplan für alle IPPC-Anlagen zu erstellen hat, dann muss auch der **Informationsfluss von den vollziehenden Behörden** zum Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 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 regelmäßig (etwa analog zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz alle drei Jahre) dem **Nationalrat über die durchgeführten Inspektionen (Wahrnehmungen, Verbesserungen, die Einhaltung des Inspektionsplans) und die dafür nötigen Ressourcen berichtet werden.**

Dass bei der Beurteilung der Umweltrisiken für den Umweltinspektionsplan in Abs 3 Z 3 nicht nur die Teilnahme am EMAS-System („Eco Management and Audit Scheme), 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.

Zu § 82b:

Die Selbstprüfverpflichtung des § 82b war schon in der Vergangenheit nicht besonders effektiv, da sie häufig „vergessen“ wurde bzw die Prüfbescheinigung aussagelos war. Selbst die Erläuternden Bemerkungen sprechen von notwendiger „Fortentwicklung“.

Wenn nun in dem diffizilen Wirkungsgefüge von Anlagengenehmigung, deren dynamischen Fortentwicklungen und Kontrolle eine Verschiebung der Verantwortung von der Behörde zum Betreiber in substantiellem Ausmaß stattfinden soll, dann muss **die Eigenverantwortung des Betreibers auch entsprechend strikten Anforderungen entsprechen.**

Das bedeutet für die vorliegende Regelung, dass die wiederkehrenden Prüfungen nur von Personen vorgenommen werden dürfen, die eine ausreichende Garantie für Eignung und Fachkunde, aber auch für Unabhängigkeit aufweisen. Da sich schon bisher bei EMAS gezeigt hat, dass eine Konstruktion, bei der die Umweltgutachter vom zu zertifizierenden Unternehmen selbst bezahlt werden, nicht zu deren Unabhängigkeit beiträgt, sollte erst Recht bei der Selbstprüfverpflichtung im Anlagenrecht **auf die Unabhängigkeit der Prüfer geachtet werden. Dies gilt für alle 5 Ziffern des Abs 2.**

Vor allem aber bestehen Zweifel hinsichtlich von Gewerbetreibenden „im Rahmen ihrer Befugnisse“, beim Inhaber der Betriebsanlage selbst bzw. bei Betriebsangehörigen. Es ist unrealistisch anzunehmen, dass jeder Inhaber selbst unvoreingenommen die Konsenskonformität seiner Anlage beurteilen wird bzw, dass ein Arbeitnehmer/eine Arbeitnehmerin größere Konsensmängel ohne Druck der Behörde melden würde/könnte. Dies könnte allenfalls durch entsprechend strikte Strafnormen abgepuffert werden.

Dass der Inhaber einer Betriebsanlage seiner Selbstprüfungspflicht auch dann entspricht, wenn er an **EMAS oder gar ISO 14001 teilgenommen hat, wird abgelehnt**. Daran ändern auch die Zusatzkriterien zum Alter der Unterlagen und das Erfordernis einer legal compliance – Prüfung nichts, weil die genannten Systeme nicht im erforderlichen Umfang und in der erforderlichen Tiefe diese Prüfungen beinhalten.

Sollte die Selbstprüfverpflichtung für IPPC-Anlagenbetreiber (-inhaber) in dieser Funktion und Wertigkeit mit der Novelle aufrechterhalten werden, müssen die Anforderungen in diesem Sinne angehoben werden; für noch zu definierende Kleinbetriebe könnte die geltende Regelung ausreichend sein. Zudem hängt die Effektivität einer solchen Regelung von der Spürbarkeit von Strafbestimmungen ab.

Die **in § 367 neu eingefügte Strafbestimmung Ziffer 25a genügt dafür keinesfalls**. Dass die Prüfbescheinigung gemäß § 82b nicht, unvollständig oder mit unrichtigen Angaben erstellt wurde, wäre lediglich mit einer Geldstrafe von bis zu 2180,- € zu bestrafen. Das entspricht – gemessen an der Relevanz der Selbstprüfungspflicht – nicht dem Effektivitätsgebot. Erwägungsgrund 42 der Industrieemissions-Richtlinie verlangt, dass Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein müssen. In Anlehnung an vergleichbar relevante Bestimmungen im Abfallwirtschaftsgesetz muss ein Strafraum von circa 750,- bis 37.000,- € eingezogen werden (vgl dazu § 79 (1) Abfallwirtschaftsgesetz idGF).

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Strafreime für Betriebsanlagen insgesamt sachlich gerechtfertigt gestaffelt und effektiviert werden muss. Geht man davon aus, dass im Gewerberecht zB für den verbotenen Ausschank an Jugendliche eine Verwaltungsstrafe mit einem Strafraum von 180,- bis 3.600,- € vorgesehen ist, das Betreiben einer Anlage (ohne Strafuntergrenze) mit bis zu 3.600,- € bestraft wird oder die mangelnde Anzeige des Betriebs eines Gastgartens mit bis zu 2.180,- € sanktioniert ist, so ist demgegenüber beispielsweise die vorgesehene Strafdrohung für eine IPPC-Anlage im Zusammenhang mit der Prüfbescheinigung unsachlich gering angesetzt.

Abgesehen von einer notwendigen Umsetzung der Industrieemissions-Richtlinie besteht im Gewerberecht aus Sicht der BAK ua auch Handlungsbedarf zu § 157 GewO Gemäß § 157 GewO sind Tankstellenbetreiber auch berechtigt, Waren des üblichen Reisebedarfs und verpackt gelieferte Lebensmittel neben alkoholfreien Getränken, Bier und Futtermitteln für Heimtiere sowie löslichen Kaffee zu verkaufen. Die Gewerbetreibenden werden dabei von den Beschränkungen des Öffnungszeitengesetzes, die für den Handel gelten, nicht erfasst. Mit der Schaffung derartiger Verkaufsrechte sollten Autofahrer die Möglichkeit bekommen, sich mit Produkten während der Fahrt zu versorgen. Die Praxis zeigt jedoch, dass das Wa-

rensortiment in § 157 GewO unkonkret und zu weit umschrieben wird („vorverpackt gelieferte Lebensmittel“, „Waren des üblichen Reiseverkehrs“). Es werden mit der derzeitigen Regelung zum erlaubten Warensortiment nicht nur Graubereiche geschaffen, sondern auch Möglichkeiten zur Umgehung des Öffnungszeitengesetzes eröffnet. Um zu vermeiden, dass einerseits das Öffnungszeitengesetz umgangen wird und andererseits Nahversorgungsstrukturen im ländlichen Raum durch eine Vermischung der Branchen Handel und Tankstellen gefährdet werden, bedarf es einer Neuregelung des § 157 GewO, in dem das zum Verkauf erlaubte Warensortiment eindeutig präzisiert wird und gleichzeitig auf die Intention des Gesetzgebers – Versorgung der Reisenden auf der Fahrt – eingeschränkt wird (zB durch eine Beschränkung des Sortiments: Tiefkühlprodukte werden von Reisenden nicht konsumiert).

Die BAK ersucht um Berücksichtigung der vorgebrachten Argumente.

Mit freundlichen Grüßen

Rudi Kaske
Präsident
fdRdA

Günther Chaloupek
iV des Direktors
fdRdA