

Erich Schäfer

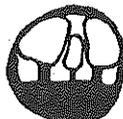
## Reports

**UBA-92-063**

**REGELUNGSBEDARF IM HINBLICK  
AUF EG-RICHTLINIEN ÜBER  
LUFTREINHALTUNG IM BEREICH  
STATIONÄRER ANLAGEN**

Wien, Oktober 1992

Bundesministerium für Umwelt,  
Jugend und Familie



**Impressum:**

Medieninhaber und Herausgeber: Umweltbundesamt, 1090 Wien, Spittelauer Lände 5  
Druck: Riegelnik, 1080 Wien.

© Umweltbundesamt, Wien, Oktober 1992

Alle Rechte vorbehalten

ISBN 3-85457-095-3

## INHALTSVERZEICHNIS

VORWORT	1
1. ÜBERSICHT ÜBER DIE EINSCHLÄGIGEN EG-RICHTLINIEN	4
2. EINSCHLÄGIGE ÖSTERREICHISCHE BUNDESGESETZE	6
3. REGULUNGSBEDARF IM HINBLICK AUF DIE INDUSTRIE- ANLAGEN-RICHTLINIE (84/360/EWG)	7
3.1 Zweck und sachlicher Geltungsbereich der Richtlinie	7
3.2 Genehmigungspflicht	8
3.3 Genehmigungsvoraussetzungen	12
3.3.1 Vorsorgeprinzip (Einsatz der besten ver- fügbaren Technologie)	13
3.3.2 Emission bestimmter Stoffe	16
3.3.3 Überschreitung geltender Emissionsgrenz- werte	20
3.3.4 Berücksichtigung aller geltenden Luft- qualitätsgrenzwerte (Immissionsgrenzwerte)	21
3.4 Differenzierung der Emissions- und Immis- sionsgrenzwerte nach regionalen Schutzbe- dürfnissen	23
3.5 Bekanntgabe der Genehmigungsanträge	25

3.6	Feststellung der von der Anlage ausgehenden Emissionen	26
3.7	Anpassung bestehender Anlagen an die beste verfügbare Technologie	26
3.8	Die Industrieanlagen-Richtlinie im Licht des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen)	33
4.	<b>REGELUNGSBEDARF IM HINBLICK AUF DIE GROSSFEUERUNGSANLAGEN-RICHTLINIE (88/609/EWG)</b>	35
5.	<b>REGELUNGSBEDARF IM HINBLICK AUF DIE RICHTLINIEN ÜBER VERBRENNUNGSANLAGEN FÜR SIEDLUNGSMÜLL</b>	40
5.1	Richtlinie des Rates vom 8. Juni 1989 über die Verhütung der Luftverunreinigung durch neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll (89/369/EWG)	40
5.2	Richtlinie des Rates vom 21. Juni 1989 über die Verringerung der Luftverunreinigung durch bestehende Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll (89/429 EWG)	43
5.3	Problematische Rechtsgrundlage zur Umsetzung der Richtlinien über Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll	48

<b>6.</b>	<b>REGELUNGSBEDARF IM HINBLICK AUF DIE IMMISSIONS- BEZOGENEN RICHTLINIEN ZUR LUFTREINHALTUNG</b>	<b>49</b>
6.1	Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luft- qualität für Schwefeldioxid und Schweb- staub (80/779/EWG)	49
6.2	Umsetzung der Richtlinie 80/779/EWG in Österreich	51
6.3	Richtlinie des Rates vom 7. März 1985 über Luftqualitätsnormen für Stickstoff- dioxid (85/203/EWG)	53
6.4	Umsetzung der Richtlinie 85/203/EWG in Österreich	54
<b>7.</b>	<b>IMMISSIONSBEZOGENE RICHTLINIEN ZUR LUFTREINHALTUNG IM LICHT DES ABKOMMENS ÜBER DEN EUROPÄISCHEN WIRT- SCHAFTSRAUM (EWR-ABKOMMEN)</b>	<b>55</b>
<b>8.</b>	<b>DIE WIRKUNG DES EWR-ABKOMMENS (INSBESONDERE HIN- SICHTLICH DER EG-RICHTLINIEN ÜBER LUFTREINHALTUNG)</b>	<b>57</b>
<b>9.</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG (FORDERUNGSKATALOG FÜR DIE EG- KONFORMITÄT EINES IMMISSIONSSCHUTZ-GESETZES)</b>	<b>61</b>
9.1	Einsatz der besten verfügbaren Technologie als Vorsorgemaßnahme und Genehmigungsvor- aussetzung	61

9.2	Vermeidung signifikanter Luftverunreinigung als Genehmigungsvoraussetzung	61
9.3	Erweiterung der Palette der Schadstoffe, für die vorsorglich Emissionsgrenzwerte festzusetzen sind	62
9.4	Berücksichtigung aller geltenden Luftqualitätsgrenzwerte (Immissionsgrenzwerte) als Genehmigungsvoraussetzung	63
9.5	Berücksichtigung der Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen bereits bei der Planung der Anlage	63
9.6	Strengere Emissions- und Immissionsgrenzwerte für stark belastete oder besonders schutzbedürftige Gebiete	64
9.7	Öffentlichkeitsbeteiligung am Genehmigungsverfahren	65
9.8	Emissionsmessungen zur Überwachung der Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen	65
9.9	Anpassung bestehender Anlagen an die beste verfügbare Technologie	66
9.10	Festlegung von Emissionsgrenzwerten für alle Großfeuerungsanlagen, die nicht dem Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen unterliegen	66
9.11	Schrittweise Verringerung der jährlichen Gesamtemissionen aus bestehenden Großfeuerungsanlagen	67

9.12	Feststellung der jährlichen Gesamtemissionen von Schwefeldioxid und Stickoxiden aus Großfeuerungsanlagen	67
9.13	Reduktionsprogramme und Berichtspflichten	68
9.14	Vorsorgliche Vorschreibung von Sofortmaßnahmen für den Fall einer Betriebsstörung	68
9.15	Regelung der Emissionsbegrenzung bei instationären Zuständen einer Müllverbrennungsanlage	68
9.16	Beteiligung der Öffentlichkeit bei Errichtung und Kontrolle von Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll	69
9.17	Schrittweise Anpassung bestehender Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll an die beste verfügbare Technologie	69
9.18	Umsetzung der Richtlinien über Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll auf einer tauglichen Rechtsgrundlage	70
9.19	Umsetzung der Richtlinien über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebstaub 80/779/EWG und für Stickstoffdioxid 85/203/EWG	70
10.	<b>SCHLUSSBEMERKUNG</b>	71
	<b>LITERATUR</b>	72



## VORWORT

Unbestreitbar gehört Österreich zu jenen europäischen Staaten, deren Immissionsschutz gut ausgebildet ist. Die Ziele der österreichischen Umweltpolitik sind schon heute mit den Zielen der Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaften und des Europäischen Wirtschaftsraums, wie sie im Art. 73 des EWR-Abkommens definiert sind (insbesondere Vorsorgeprinzip und Verursacherprinzip), identisch. Auch das Integrationsprinzip, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Politiken sind, ist in der österreichischen Umweltpolitik und Gesetzgebung verwirklicht.

Das EWR-Abkommen verpflichtet Österreich, die Bestimmungen des EG-Rechts, auf die in den Anhängen zu diesem Abkommen Bezug genommen wird, anzuwenden, sofern nichts anderes bestimmt ist. Damit werden aufgrund des EWR-Abkommens im wesentlichen auch alle EG-Richtlinien, die auf dem Gebiet der Luftreinhaltung erlassen wurden, in die österreichische Rechtsordnung umzusetzen sein. Im Hinblick auf den Entwicklungsstand des österreichischen Immissionsschutzes sind dabei größere Umsetzungsschwierigkeiten nicht zu erwarten. Das heißt aber nicht, daß Anpassungen der einschlägigen österreichischen Gesetze an das EG-Recht gänzlich entbehrlich wären. Je nach dem Grad der Ausbildung der einzelnen Rechtsvorschriften im Sinne der Zielsetzung der EG-Umweltpolitik besteht ein mehr oder weniger großer Anpassungsbedarf.

Über die Notwendigkeit einer Anpassung und über Art und Ausmaß der erforderlichen gesetzlichen Regelungen sind Auffassungsunterschiede zu erwarten. Sie sind im Hinblick auf die verschiedenen Systeme und Strategien der Rechtssetzung in der EG einerseits und in der österreichischen Rechtsordnung andererseits durchaus erklärlich. Der komplexe Charakter des Immissionsschutzes erschwert die Übernahme fremder Rechtssetzung, die anderen Ordnungsprinzipien und Strategien folgt, zusätzlich. Auch ist zu erwarten, daß vor allem in Detailfragen je nach Interessenlage und Standpunkt verschiedene Auffassungen über den Anpassungsbedarf bestehen.

Das Umweltbundesamt hat Herrn Dr. Erich Schäfer, den ehemaligen Geschäftsführer des Österreichischen Bundesinstituts für Gesundheitswesen, der sich als Umweltjurist schon wiederholt kritisch mit Fragen des Umweltrechts befaßte, eingeladen, den Regelungsbedarf im Hinblick auf die EG-Richtlinien über Luftreinhaltung im Bereich stationärer Anlagen zu untersuchen. Motiv für diesen Auftrag war vor allem der Umstand, daß von dieser Frage auch der Aufgabenbereich des Umweltbundesamtes - insbesondere in den Bereichen des Meß-, Informations- und Berichtswesens - betroffen ist.

Die vorliegende Arbeit bringt die Ansichten des Autors zum Ausdruck, die mit den Auffassungen des Umweltbundesamtes nicht zur Gänze übereinstimmen müssen. Das Umweltbundesamt hat sich zur Veröffentlichung der Untersuchung entschlossen, weil es der Meinung ist, daß damit ein Diskussionsbeitrag zur Lösung von Einzelproblemen im österreichischen Immissionsschutz geleistet werden kann.

Im Vordergrund der bisherigen Diskussion standen meist die Fragen, welche Unterschiede der erreichte Umweltstandard im EG-Recht einerseits und im österreichischen Recht andererseits aufweist und ob vom EG-Recht eine Verbesserung oder Verschlechterung des Umweltschutzes zu erwarten ist. Daran knüpften sich dann oft Forderungen an die künftige Umweltpolitik der EG.

In der vorliegenden Arbeit geht es nicht um diese Fragen. Gegenstand der Untersuchung ist nur der Anpassungsbedarf, der sich nicht erst nach Beitritt Österreichs zur EG, sondern schon aufgrund des EWR-Abkommens in einem bestimmten Teilbereich des Immissionsschutzes (Luftreinhaltung hinsichtlich stationärer Anlagen) ergibt.

Dr. Wolfgang Struwe

## 1. ÜBERSICHT ÜBER DIE EINSCHLÄGIGEN EG-RICHTLINIEN

Folgende EG-Richtlinien sind zur Beurteilung des Regelungsbedarfes heranzuziehen:

o Richtlinie des Rates vom 24. November 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Brennstoffe (75/716/EWG), geändert durch:

- Richtlinie 87/219/EWG des Rates vom 30. März 1987

o Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebstaub (80/779/EWG), geändert durch:

- Richtlinie 81/857/EWG des Rates vom 19. Oktober 1981

- Richtlinie 89/427/EWG des Rates vom 21. Juni 1989

- Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge - Beitritt des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik (ABl.Nr. L302)

o Richtlinie des Rates vom 3. Dezember 1982 betreffend einen Grenzwert für den Bleigehalt in der Luft (82/884/EWG)

o Richtlinie des Rates vom 28. Juni 1984 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen (84/360/EWG)

o Richtlinie des Rates vom 7. März 1985 über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid (85/203/EWG), geändert durch:

- Richtlinie 85/580/EWG des Rates vom 20. Dezember 1985

- o Richtlinie des Rates vom 19. März 1987 zur Verhütung und Verringerung der Umweltverschmutzung durch Asbest (87/217 EWG)
- o Richtlinie des Rates vom 24. November 1988 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft (88/609/EWG)
- o Richtlinie des Rates vom 8. Juni 1989 über die Verhütung der Luftverunreinigung durch neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll (89/369/EWG)
- o Richtlinie des Rates vom 21. Juni 1989 über die Verringerung der Luftverunreinigung durch bestehende Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll (89/429/EWG).

Auf alle hier angeführten Richtlinien wird in den Anhängen zum EWR-Abkommen "Bezug genommen". Das heißt, daß sie gemäß Art. 7 und Protokoll 1 nach Maßgabe dieses Abkommens und dieses Protokolls mit dem Inkrafttreten des EWR-Abkommens in Österreich anzuwenden sind.

In der vorliegenden Arbeit werden nur die Richtlinien behandelt, auf die im Anhang XX "Umweltschutz" Bezug genommen wird. Die im Anhang II "Technische Vorschriften, Normen, Prüfung und Zertifizierung" angeführte Richtlinie des Rates vom 24. November 1975 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über den Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Brennstoffe (75/716/EWG) samt der Änderungsrichtlinie vom 30. März 1987 (87/219/EWG) ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Obwohl die Umweltrelevanz dieser Richtlinie außer Zweifel steht, ist deren Inhalt und Problematik für die Themenstellung "Regelungsbedarf" deshalb nicht von Bedeutung, weil in Österreich die mit Verordnung BGBl.Nr. 94/1989 festgelegten Grenzwerte für den Schwefelgehalt von Heizöl dem in der Richtlinie festgelegten zulässigen Schwefelgehalt entsprechen.

## 2. EINSCHLÄGIGE ÖSTERREICHISCHE BUNDESGESETZE

- o Bundesgesetz vom 29. November 1973, mit dem Vorschriften über die Ausübung von Gewerben erlassen werden (Gewerbeordnung 1973 - GewO 1973), BGBl.Nr. 50/1974, zuletzt geändert durch die Gewerberechtsnovelle 1988, BGBl.Nr. 399/1988
- o Bundesgesetz vom 23. Juni 1988 zur Begrenzung der von Dampfkesselanlagen ausgehenden Luftverunreinigungen (Luftreinhaltengesetz für Kesselanlagen - LRG-K), BGBl.Nr. 380/1988
- o Bundesgesetz vom 11. April 1975 über den Bergbau und über die Änderung der Gewerbeordnung 1973 (Berggesetz 1975), BGBl.Nr. 259/1975, zuletzt geändert durch BGBl.Nr. 355/1990
- o Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird (Forstgesetz 1975), BGBl.Nr. 440/1975, zuletzt geändert durch BGBl.Nr. 576/1987
- o Bundesgesetz vom 6. Juni 1990 über die Vermeidung und Behandlung von Abfällen (Abfallwirtschaftsgesetz - AWG), BGBl.Nr. 325/1990

### 3. REGELUNGSBEDARF IM HINBLICK AUF DIE INDUSTRIEANLAGEN- RICHTLINIE (84/360/EWG)

#### 3.1 Zweck und sachlicher Geltungsbereich der Richtlinie

Zweck der Richtlinie ist es , weitere Maßnahmen und Verfahren zur Verhütung oder zur Verringerung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen, "insbesondere" durch diejenigen Anlagen, die zu den im Anhang I aufgeführten Kategorien gehören, in der Gemeinschaft vorzusehen. Diese programmatische Bestimmung des Art. 1 läßt durch den Gebrauch des Wortes "insbesondere" erkennen, daß sich der sachliche Geltungsbereich der Richtlinie nicht auf Anlagen beschränkt, die zu den im Anhang I aufgeführten Kategorien gehören. Verifiziert wird die Ankündigung eines weiteren sachlichen Geltungsbereiches durch die Bestimmung des Art. 3 Abs. 3. Danach können die Mitgliedstaaten weitere Anlagen dem Erfordernis der Genehmigung oder, soweit das nationale Recht dies vorsieht, einer vorherigen Anzeige unterwerfen. Aus den Rechtsgrundlagen der Richtlinie und aus ihrem Art. 14 geht hervor, daß es sich bei der Richtlinie um eine Mindestnorm handelt und die Mitgliedstaaten zum Schutz der Volksgesundheit und der Umwelt strengere Vorschriften erlassen können. Doch dürften abweichende Regelungen keinesfalls die durch die Richtlinie vorgeschriebenen "Maßnahmen und Verfahren zur Verhütung oder zur Verringerung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen" unterschreiten. Einzuhalten sind damit insbesondere auch die Verfahrensvorschriften der Richtlinie. Der sachliche Geltungsbereich der Richtlinie erstreckt sich sowohl auf die Anlagen, die zu den im Anhang I aufgeführten Kategorien gehören als auch auf "weitere Anlagen", die von den Mitgliedstaaten dem Erfordernis der Genehmigung unterworfen werden.

### 3.2 Genehmigungspflicht

Gemäß Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß der Betrieb von Anlagen, die zu den im Anhang I aufgeführten Kategorien gehören, dem Erfordernis der vorherigen Genehmigung unterworfen wird, die von den zuständigen Behörden erteilt wird. Daß die für derartige Genehmigungen vorgeschriebenen Voraussetzungen erfüllt werden müssen, ist bereits bei der Planung der Anlage zu berücksichtigen.

Gemäß Abs. 2 des Art. 3 ist diese Genehmigung auch bei einer wesentlichen Änderung aller Anlagen erforderlich, die zu den im Anhang I aufgeführten Kategorien gehören oder aufgrund dieser Änderung zu diesen Kategorien zu rechnen sind.

Kategorien von Industrieanlagen im Sinne des Art. 3 sind gemäß Anhang I<sup>1)</sup>:

#### 1. Energiewirtschaft

##### 1.1. Kokereien

1.2. Raffinerien für Erdöl (ausgenommen Unternehmen, die nur Schmiermittel aus Erdöl herstellen)

1.3. Anlagen zur Kohlevergasung und Kohleverflüssigung

1.4. Wärmekraftwerke (mit Ausnahme von Kernkraftwerken) und andere Verbrennungsanlagen mit einer Wärme-Nennleistung von mehr als 50 MW

---

<sup>1)</sup> Die genannten Schwellenwerte beziehen sich auf Produktionskapazitäten.

## 2. Metallherstellung und -verarbeitung

- 2.1. Röst- und Sinteranlagen mit einer Kapazität von mehr als 1.000 Tonnen Erz im Jahr
- 2.2. Integrierte Anlagen zur Erzeugung von Roheisen und Rohstahl
- 2.3. Eisengießereien mit Schmelzanlagen mit einem Fassungsvermögen von mehr als 5 Tonnen
- 2.4. Anlagen zur Erzeugung und zum Schmelzen von Nichteisenmetallen mit Anlagen mit einem Gesamtfassungsvermögen von mehr als 1 Tonne für Schwermetalle und 500 kg für Leichtmetalle

## 3. Industrie der nichtmetallischen Mineralstoffe

- 3.1. Anlagen zur Herstellung von Zement und Drehofenkalk
- 3.2. Anlagen zur Erzeugung und Verarbeitung von Asbest und zur Herstellung von Asbesterzeugnissen
- 3.3. Anlagen zur Herstellung von Glas- und Gesteinsfasern
- 3.4. Anlagen zur Herstellung von (Normal- und Spezial-) Glas mit einem Fassungsvermögen von mehr als 5.000 Tonnen pro Jahr
- 3.5. Anlagen zur Herstellung von Grobkeramik, insbesondere feuerfester Normalstein, Steinrohre, Ziegelstein für Wände und Fußböden sowie Dachziegel

#### 4. Chemische Industrie

- 4.1. Chemische Anlagen für die Herstellung von Olefinen, Olefinderivaten, Monomeren und Polymeren
- 4.2. Chemische Anlagen für die Herstellung anderer organischer Zwischenerzeugnisse
- 4.3. Anlagen für die Herstellung anorganischer Grundchemikalien

#### 5. Abfallbeseitigung

- 5.1. Anlagen, die dazu bestimmt sind, toxischen und gefährlichen Abfall durch Verbrennen zu beseitigen
- 5.2. Anlagen zur Aufbereitung anderer fester und flüssiger Abfälle durch Verbrennen

#### 6. Verschiedene Industrien

Anlagen zur chemischen Erzeugung von Papiermasse mit einer Produktionskapazität von mindestens 25.000 t im Jahr.

Wenn man vorerst von den Anlagen zur Abfallbeseitigung absieht, so wird das Erfordernis der Genehmigungspflicht durch die Bestimmungen der Gewerbeordnung und des Luftreinhaltegesetzes für Kesselanlagen erfüllt. Die Anlagen im Bereich der Energiewirtschaft sind durch die Gewerbeordnung und das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen genehmigungspflichtig. Die Anlagen zur Metallherstellung und -verarbeitung unterliegen der Genehmigungspflicht nach dem Berggesetz oder der Gewerbe-

ordnung. Für Anlagen der Industrie der nichtmetallischen Mineralstoffe und der chemischen Industrie besteht Genehmigungspflicht nach der Gewerbeordnung.

Anlagen zur Abfallbeseitigung werden durch das Abfallwirtschaftsgesetz nur soweit generell der Genehmigungspflicht unterworfen, als es sich um Anlagen zur Behandlung gefährlicher Abfälle handelt. Für sonstige Anlagen besteht Genehmigungspflicht nur nach Maßgabe bestimmter Schwellenwerte.

Bei solchen Abfallverbrennungsanlagen, die keine Dampfkesselanlagen sind, wird das Erfordernis der Genehmigungspflicht durch die Bundesgesetzgebung damit nur teilweise erfüllt. Für Anlagen zur thermischen Verwertung von nicht gefährlichen Abfällen oder Altölen im Sinne des § 29 Abs. 1 Z. 3 AWG mit einer Jahreskapazität von weniger als 10.000 Tonnen besteht keine Genehmigungspflicht nach dem Abfallwirtschaftsgesetz, doch wird das Erfordernis der Genehmigungspflicht im allgemeinen durch die baurechtlichen und abfallrechtlichen Rechtsvorschriften der Länder erfüllt sein.

Daß die Pflicht zur Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen bereits bei der Planung zu berücksichtigen ist (Art. 3 Abs. 1 zweiter Satz), kann zwar durch die Gewerbeordnung oder das Luftreinhaltegesetz nicht kraft ausdrücklicher Rechtsvorschrift gewährleistet werden, doch im Hinblick auf die Gefahr der andernfalls zu erwartenden Verweigerung der Genehmigung als faktisch sichergestellt gelten. Ob damit der Bestimmung des Art. 3 Abs. 1 zweiter Satz entsprochen wird, bleibt dennoch fraglich.

Im Hinblick auf das wiederholte Bekenntnis der EG zum Vorsorgeprinzip und mit Rücksicht auf das Erfordernis der vorsorglichen Emissionsbegrenzung nach Art. 4 der Industrieanlagen-Richtlinie wäre es im Sinne des Art. 3 Abs. 1 zweiter Satz dieser Richtlinie geboten, zumindest bei den UVP-pflichtigen

Anlagen, deren Genehmigung nach der Gewerbeordnung zu erfolgen hat, sicherzustellen, daß bereits bei der Planung der Anlage die Emissionsbegrenzung nach der besten verfügbaren Technologie als selbständige Genehmigungsvoraussetzung (Art. 4 Z. 1 und Z. 3) neben der Genehmigungsvoraussetzung des Immissionsschutzes berücksichtigt wird. Das ist heute durch § 77 Abs. 3 in Verbindung mit § 77 Abs. 1 und § 82 der Gewerbeordnung 1972 nicht gewährleistet, zumal auch noch die Erlassung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes aussteht.

Das Erfordernis der Änderungsgenehmigung im Sinne des Abs. 2 des Art. 3 der Industrieanlagen-Richtlinie ist durch die Gewerbeordnung und das Luftinhaltegesetz für Kesselanlagen offenbar erfüllt.

### 3.3 Genehmigungsvoraussetzungen

Gemäß Art. 4 der Industrieanlagen-Richtlinie darf die Genehmigung insbesondere nur erteilt werden, wenn sich die zuständige Behörde vergewissert hat, daß

1. alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen gegen Luftverunreinigung, einschließlich des Einsatzes der besten verfügbaren Technologie, getroffen worden sind, sofern die Durchführung solcher Maßnahmen keine unverhältnismäßig hohen Kosten verursacht;
2. der Betrieb der Anlage keine signifikante Luftverunreinigung, insbesondere durch die Emission der im Anhang II aufgeführten Stoffe, verursachen wird;

(Im Anhang II sind folgende Schadstoffe angeführt:

1. Schwefeldioxid und andere Schwefelverbindungen
2. Stickstoffoxide und andere Stickstoffverbindungen
3. Kohlenmonoxid
4. Organische Stoffe und insbesondere Kohlenwasserstoffe (außer Methan)
5. Schwermetalle und metallhaltige Verbindungen
6. Staub, Asbest (Schwebeteilchen und Fasern), Glas- und Gesteinsfasern
7. Chlor- und Chlorverbindungen
8. Fluor und Fluorverbindungen)

3. keiner der geltenden Emissionsgrenzwerte überschritten wird;

4. alle geltenden Luftqualitätsgrenzwerte berücksichtigt werden.

### 3.3.1 Vorsorgeprinzip (Einsatz der besten verfügbaren Technologie)

Bei Anwendung des Luftreinhaltgesetzes ist das Genehmigungserfordernis des Einsatzes der besten verfügbaren Technologie erfüllt. § 4 Abs. 7 Z. 1 in Verbindung mit § 2 Abs. 1 lit. a LRG-K verlangt als selbständige erste Genehmigungsvoraussetzung neben dem Nachbarschutz (als zweite Genehmigungsvoraussetzung):

"Dampfkesselanlagen sind derart zu errichten, auszurüsten und zu betreiben, daß die nach dem Stand der Technik vermeidbaren Emissionen unterbleiben."

Ein solches Gebot fehlt in der Gewerbeordnung und im Berggesetz.

Die Gewerberechtsnovelle 1988 hat zwar durch eine Modifikation der Genehmigungsvoraussetzungen einen programmatischen Schritt in die Richtung des Vorsorgeprinzips gesetzt, ein dem § 2 Abs. 1 lit. a LRG-K entsprechendes Emissionsminimierungsgebot als eine vom Immissionsschutz (Nachbarschutz) unabhängige, selbständige und gleichrangige zweite Genehmigungsvoraussetzung kennt aber die Gewerbeordnung 1973 in der Fassung der Gewerberechtsnovelle 1988 nicht. Das geht unter anderem aus dem Wortlaut der Verordnungsermächtigung des § 82 Abs. 1 GewO hervor, die eine Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik nur insoweit verlangt, als es zum Schutz der im § 74 Abs. 2 umschriebenen Interessen und zur Vermeidung der im § 69a angeführten Belastungen der Umwelt erforderlich ist.

Die Gewerberechtsnovelle 1988 verpflichtet die Errichter und Betreiber von Anlagen nicht zur Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik. Allerdings wird die Behörde durch § 77 Abs. 3 GewO dazu verpflichtet, die Emissionen von Luftschadstoffen jedenfalls nach dem Stand der Technik zu begrenzen. Aus dem Zusammenhang des § 77 Abs. 3 mit den Paragraphen 77 Abs. 1, 82 und 356 Abs. 3 GewO geht hervor, daß das an die Behörde gerichtete Gebot der Emissionsbegrenzung von Luftschadstoffen nicht eine unbedingte selbständige Genehmigungsvoraussetzung darstellt, die - wie im Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen - auch dann einzuhalten wäre, wenn eine vorhersehbare Gefährdung von Schutzinteressen nicht zu erwarten ist. Das an die Behörde gerichtete Gebot der Emissionsbegrenzung dient offenkundig bloß der Wahrung der in den §§ 74 Abs. 2 und 69a angeführten Schutzinteressen. Das kann - wie schon erwähnt - aus § 82 ersehen werden und zeigt sich auch deutlich darin, daß das Emissionsbegrenzungsgebot des § 77 Abs. 3 als Gegenstand von Nachbareinwendungen mangels Erwähnung im § 356 Abs. 3 GewO nicht in Betracht kommt.

In erster Linie geht aber aus dem Abs. 1 des § 77 hervor, daß es sich bei dem an die Behörde gerichteten Gebot der Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik um keine Genehmigungsvoraussetzung handelt, die ohne Bedachtnahme auf die Schutzinteressen unbedingt eingehalten werden müßte. In dieser Bestimmung werden nämlich die Genehmigungsvoraussetzungen taxativ angeführt. Danach hat der Genehmigungswerber einen Rechtsanspruch auf Genehmigung, wenn nach dem Stand der Technik (§ 71a) und dem Stand der medizinischen und der sonst in Betracht kommenden Wissenschaften zu erwarten ist, daß überhaupt oder bei Einhaltung der erforderlichenfalls vorzuschreibenden Auflagen die nach den Umständen des Einzelfalles voraussehbaren Gefährdungen im Sinne des § 74 Abs. 2 Z. 1 vermieden und Belästigungen, Beeinträchtigungen oder nachteilige Einwirkungen im Sinne des § 74 Abs. 2 Z. 2 bis 5 auf ein zumutbares Maß beschränkt werden.

Der Verwaltungsgerichtshof hat diese Auslegung der Genehmigungsvoraussetzungen des § 77 der Gewerbeordnung inzwischen bestätigt. In seinem Erkenntnis vom 28. Mai 1991, Zl. 90/04/0320, führte er insbesondere aus:

"Des weiteren hat der Verwaltungsgerichtshof in seinem Erkenntnis vom 27. März 1990, Zl. 89/04/0248, dargelegt, daß nach dem diesbezüglichen eindeutigen Wortlaut des § 77 Abs. 1 GewO 1973 die Behörde - wohl unter Beachtung des Standes der Technik, der medizinischen und der sonst in Betracht kommenden Wissenschaften - nur jene Auflagen vorzuschreiben hat, die zur Erreichung der sich aus § 74 Abs. 2 leg. cit. ergebenden Schutzzwecke notwendig sind. Nicht hingegen sind die von der Anlage ausgehenden Emissionen ohne Rücksicht auf die Schutzzwecke des § 74 Abs. 2 leg. cit. auf das nach dem Stand der Technik der medizinischen und der sonst in Betracht kommenden Wissenschaften geringstmögliche Maß zu reduzieren. In diesem Zusammenhang ist weiters darauf hinzuweisen, daß - wie der Verwaltungsgerichtshof gleichfalls bereits in seinem Er-

kenntnis vom 6. Februar 1990, Zlen. 89/04/0089, 0090, dargelegt hat - auch aus der Bestimmung des § 77 Abs. 3 GewO 1973 betreffend die Verpflichtung der Behörde zur Begrenzung von Luftschadstoffen nach dem Stand der Technik nicht die Normierung eines über den vordargestellten Umfang hinausgehenden subjektiv öffentlich-rechtlichen Nachbarrechtes folgt." (Die Unterstreichung der entscheidenden Passage stammt vom Autor dieser Publikation.)

Der Einsatz der besten verfügbaren Technologie ist nach dem österreichischen Gewerberecht nicht (einklagbare) Genehmigungsvoraussetzung, wenn der Nachbarnschutz im Sinne des § 74 GewO mit geringeren Mitteln erreichbar ist.

Damit entsprechen die Genehmigungsvoraussetzungen des Betriebsanlagenrechtes der Gewerbeordnung nicht dem Vorsorgeprinzip und sohin auch nicht den Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 4 Z. 1 der Industrieanlagen-Richtlinie.

In ähnlicher Weise gilt das offenbar auch für das Betriebsanlagenrecht des Berggesetzes. Die Genehmigungsvoraussetzungen sind im § 146 Abs. 3 erster Satz Berggesetz wie im § 77 Abs. 1 der Gewerbeordnung allein auf den Immissionsschutz abgestellt, während die Bestimmung des § 146 Abs. 3 fünfter Satz BergG wie die Anordnung des § 77 Abs. 3 GewO nur der Gewährleistung des geforderten Immissionsschutzes dient.

### 3.3.2 Emission bestimmter Stoffe

Genehmigungsvoraussetzung nach Art. 4 Z. 2 der Industrieanlagen-Richtlinie ist, daß der Betrieb der Anlage keine signifikante Luftverunreinigung, "insbesondere durch die Emission der im Anhang II aufgeführten Stoffe", verursachen wird. Die Richtlinie verpflichtet die zuständige Behörde, sich davon zu vergewissern.

Die österreichische Rechtsordnung kennt eine dieser Bestimmung der EG-Richtlinie entsprechende Verpflichtung der Genehmigungsbehörden nicht.

§ 4 Abs. 7 des Luftreinhaltegesetzes für Kesselanlagen - LRG-K verpflichtet vielmehr die Behörde, die Genehmigung - erforderlichenfalls unter Vorschreibung von Auflagen - zu erteilen, wenn zu erwarten ist, daß

1. im Betrieb die gemäß Abs. 8 vorzuschreibenden Emissionsgrenzwerte nicht überschritten werden, und
2. durch die Dampfkesselanlage keine Immissionen bewirkt werden, die
  - a) das Leben oder die Gesundheit von Menschen oder das Eigentum oder sonstige dingliche Rechte des Nachbarn gefährden oder
  - b) zu einer unzumutbaren Belästigung der Nachbarn im Sinne des § 77 Abs. 2 der Gewerbeordnung 1973 führen.

Das LRG-K und die Luftreinhalteverordnung für Kesselanlagen (LRV-K) sehen (abgesehen von Dampfkesselanlagen der Müllverbrennung und von Anlagen, die mit Holz und dergleichen, Altöl und Laugen der Zellstofferzeugung befeuert werden) nur für Staub, Schwefeldioxid, Kohlenmonoxid und Stickoxide Emissionsgrenzwerte vor. Emissionsgrenzwerte für organische Stoffe und insbesondere Kohlenwasserstoffe, für Schwermetalle und metallhaltige Verbindungen, Asbest (Schwebeteilchen und Fasern), Glas- und Gesteinsfasern, Chlor und Chlorverbindungen, Fluor und Fluorverbindungen kennt das LRG-K nicht.

Das wirft die Frage auf, ob die im LRG-K vorgesehene Emissionsbegrenzung der Genehmigungsvoraussetzung des Art. 4 Z. 1 der Industrieanlagen-Richtlinie entspricht. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Genehmigungsbehörde nach dem

LRG-K verpflichtet ist, sich zu vergewissern, daß Emissionen von Luftschadstoffen, für die im österreichischen Luftreinhalterecht keine Emissionsgrenzwerte festgelegt sind, nach der besten verfügbaren Technologie begrenzt werden.

Die in der grundsätzlichen und programmatischen Bestimmung des § 2 Abs. 1 lit. a LRG-K vorgesehene vorsorgliche Emissionsbegrenzung nach dem Stand der Technik ist nur soweit Genehmigungsvoraussetzung nach § 4 Abs. 7 LRG-K, als gemäß § 4 Abs. 8 bescheidmäßig Emissionsgrenzwerte vorzuschreiben sind. Abs. 8 bestimmt aber lediglich, daß der Bescheid, mit dem die Dampfkesselanlage genehmigt wird, unter anderem jedenfalls "die zulässigen Emissionsgrenzwerte" zu enthalten hat.

Was "zulässige Emissionsgrenzwerte" sind, ist den Bestimmungen des § 3 Abs. 1 LRG-K zu entnehmen. Nach dieser Bestimmung sind für die verschiedenen Arten von Emissionen (§ 1 Abs. 5) gemäß § 2 Abs. 1 lit. a und 2 obere Grenzwerte festzulegen. Die Bestimmung des § 1 Abs. 5 über den sachlichen Geltungsbereich des LRG-K bezieht alle Emissionen in die Regelung des LRG-K ein, "welche eine Verunreinigung der Luft durch gasförmige, flüssige oder feste Stoffe bewirken können". § 3 Abs. 3 verpflichtet den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten, "die Emissionsgrenzwerte nach Abs. 1" durch Verordnung festzulegen. Demnach besteht eine gesetzliche Verpflichtung des Bundesministers für wirtschaftliche Angelegenheiten, für alle gasförmigen, flüssigen oder festen Stoffe, welche eine Verunreinigung der Luft bewirken können, Emissionsgrenzwerte festzulegen.

Dieser Verpflichtung ist der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten - von bestimmten Dampfkesselanlagen abgesehen - generell nur hinsichtlich der Stoffe Staub, Schwefeldioxid, Kohlenmonoxid und Stickoxide nachgekommen. Die Genehmigungsbehörde könnte daher zu der Auffassung gelangen, daß gemäß § 4 Abs. 7 Z. 1 LRG-K im Genehmigungsbescheid nur Emissionsgrenzwerte vorzuschreiben sind, die gemäß § 3 Abs. 3

LRG-K durch Verordnung festgelegt sind. Somit blieben die zitierten Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 4 der Industrieanlagen-Richtlinie unberücksichtigt. Eine andere Auslegung der Bestimmungen des § 4 Abs. 7 und 8 LRG-K wird allerdings im Kommentar zum Luftreinhaltegesetz für Betriebsanlagen von List, Schwarzer und Wischin (Manz, Orac, Wien 1990) vertreten: "Soweit die dem Stand der Technik entsprechenden Emissionsgrenzwerte nicht durch eine Verordnung bestimmt sind, hat die Genehmigungsbehörde sie im Einzelfall zu ermitteln und (Abs. 8 lit. b) vorzuschreiben. Dies ist freilich nur bei jenen Emissionsstoffen anzunehmen, die eine Verunreinigung der Luft bewirken können (§ 1 Abs. 5)."

Auch wenn man dieser Auffassung folgt, wird man einen Anpassungsbedarf des LRG-K an die Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 4 der Industrieanlagen-Richtlinie hinsichtlich der Emissionsbegrenzung der im Anhang II dieser Richtlinie aufgeführten Stoffe nach der besten verfügbaren Technologie nicht negieren können.

Die Gewerbeordnung 1973 macht die Genehmigung nach § 77 Abs. 1 überhaupt nur vom Nachbarschutz abhängig. Eine vom Schutz der im § 74 Abs. 2 und im § 69a der Gewerbeordnung umschriebenen Interessen unabhängige Verpflichtung zur vorsorglichen Emissionsbegrenzung existiert nicht. Insbesondere wäre die Genehmigungsbehörde gar nicht berechtigt, die Genehmigung schon deshalb zu verweigern, weil der Betrieb der Anlage eine signifikante Luftverunreinigung durch die Emission der im Anhang II der Industrieanlagen-Richtlinie aufgeführten Stoffe verursacht.

Erst wenn durch eine solche signifikante Luftverunreinigung eine Gefährdung von Leben, Gesundheit oder Eigentum oder eine unzumutbare Belästigung zu erwarten ist, wäre eine signifikante Luftverunreinigung im Sinne des Art. 4 Z. 2 der Industrieanlagen-Richtlinie ein Grund, entsprechende Auflagen zu erteilen oder die Genehmigung zu verweigern.

### 3.3.3 Überschreitung geltender Emissionsgrenzwerte

Gemäß Art. 4 Z. 3 der Industrieanlagen-Richtlinie darf die Genehmigung nur erteilt werden, wenn "keiner der geltenden Emissionsgrenzwerte überschritten wird". Emissionsgrenzwert ist nach Art. 2 dieser Richtlinie: "Gehalt und/oder Masse an Schadstoffen in den Emissionen aus Anlagen, die während bestimmter Zeiträume nicht überschritten werden dürfen". Gemäß Art. 5 können die Mitgliedstaaten für "stark belastete Gebiete" und für "besonders schutzwürdige Gebiete" strengere als die im Art. 4 genannten Emissionsgrenzwerte festlegen. Aus den zitierten Bestimmungen geht sohin hervor, daß unter "Emissionsgrenzwerte" jene Emissionsgrenzwerte zu verstehen sind, die im Art. 4 der Industrieanlagen-Richtlinie oder in anderen Richtlinien oder Verordnungen der EG genannt sind, sowie auch jene strengeren innerstaatlichen Emissionsgrenzwerte, die vom Mitgliedstaat für belastete Gebiete und für besonders schutzwürdige Gebiete festgelegt wurden. Da gemäß Art. 14 der Industrieanlagen-Richtlinie die Mitgliedstaaten zum Schutz der Volksgesundheit und der Umwelt strengere als die in dieser Richtlinie vorgesehenen Vorschriften erlassen können, wird darüber hinaus unter dem Begriff "geltender Emissionsgrenzwert" jeder Emissionsgrenzwert zu verstehen sein, der in dem betreffenden Mitgliedstaat in Geltung steht und den Mindestanforderungen des Art. 4 der Industrieanlagen-Richtlinie sowie den in anderen Richtlinien und Verordnungen der EG festgelegten Emissionsgrenzwerten entspricht.

In erster Linie werden dabei die Emissionsgrenzwerte für Schwefeldioxid, Stickoxide und Staub der Richtlinie des Rates vom 24. November 1988 zur Begrenzung von Schadstoffemissionen von Großfeuerungsanlagen in die Luft (88/609/EWG) zu beachten sein. Die Großfeuerungsanlagen-Richtlinie findet allerdings nur auf Feuerungsanlagen Anwendung, deren Feuerungswärmeleistung 50 MW oder mehr beträgt. Auch die Großfeuerungsanlagen-Richtlinie erlaubt den Mitgliedstaaten die Festlegung strengerer Emissionsgrenzwerte und kürzerer Durchführungsfristen.

Soweit es sich bei den Industrie- und Großfeuerungsanlagen um Dampfkesselanlagen handelt, sind zum Vergleich die Emissionsgrenzwerte des Luftreinhaltegesetzes für Kesselanlagen heranzuziehen. Für Industrie- und Großfeuerungsanlagen, die nicht als Dampfkesselanlagen im Sinne des Luftreinhaltegesetzes für Kesselanlagen zu qualifizieren sind, existieren in Österreich überhaupt keine Emissionsgrenzwerte. Ob es faktisch in Österreich Großfeuerungsanlagen mit 50 MW oder mehr gibt, die nicht als Dampfkesselanlagen gelten, ist dem Autor nicht bekannt. Allenfalls kämen hier Hochöfen in Betracht. Theoretisch könnte eine Regelungslücke vorliegen.

Die im österreichischen Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen festgelegten Emissionsgrenzwerte für die Genehmigung von Neuanlagen sind strenger als die in der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie der EG festgelegten Emissionsgrenzwerte. Bezüglich der Emissionsgrenzwerte für die Genehmigung neuer Dampfkesselanlagen besteht daher kein Anpassungsbedarf an die Industrieanlagen-Richtlinie und die Großfeuerungsanlagen-Richtlinie der EG. Wohl aber hinsichtlich der Emissionsbegrenzung für bestehende Anlagen, da die EG-Richtlinien eine schrittweise Anpassung bestehender Anlagen an die beste verfügbare Technologie vorsehen, was durch das Luftreinhaltegesetz, das nur eine einmalige Sanierung kennt und durch die Gewerbeordnung, die - abgesehen von der für bestehende Anlagen problematischen Verordnungsermächtigung des § 82 GewO - überhaupt keine vorsorgliche Sanierung von Anlagen anstrebt, nicht umsetzbar ist. Doch diese Problematik soll noch an anderer Stelle behandelt werden (siehe Punkt 3.7).

#### 3.3.4 Berücksichtigung aller geltenden Luftqualitätsgrenzwerte (Immissionsgrenzwerte)

Luftqualitätsgrenzwerte sind gemäß Art. 2 Z. 4 der Industrieanlagen-Richtlinie wie folgt definiert: "Gehalt an Schadstoffen in der Luft, der während bestimmter Zeiträume nicht überschritten werden darf."

Gemäß Art. 4 Z. 4 der Industrieanlagen-Richtlinie darf die Genehmigung einer Anlage, die zu den im Anhang I aufgeführten Kategorien gehört, insbesondere nur erteilt werden, wenn sich die zuständige Behörde vergewissert hat, daß alle geltenden Luftqualitätsgrenzwerte berücksichtigt werden.

Eine solche Verpflichtung existiert nach der österreichischen Rechtsordnung für keine Genehmigungsbehörde. Der Immissionschutz des Luftreinhaltegesetzes für Kesselanlagen und der Gewerbeordnung 1973 in der geltenden Fassung ist mit dem herkömmlichen - aus dem Eigentumsrecht abgeleiteten - Nachbarschutz identisch und verlangt lediglich, daß durch die Anlage keine Immissionen bewirkt werden, die das Leben oder die Gesundheit von Menschen oder das Eigentum oder sonstige dingliche Rechte der Nachbarn gefährden oder die zu einer unzumutbaren Belästigung der Nachbarn führen. Nach dem Forstgesetz ist die Errichtungsbewilligung einer potentiell forstschädlichen Anlage zu erteilen, wenn eine Gefährdung der Waldkultur nicht zu erwarten ist oder diese durch Vorschreibung von Bedingungen und Auflagen beseitigt oder auf ein tragbares Ausmaß beschränkt werden kann.

Die Berücksichtigung bestimmter Luftqualitätsgrenzwerte ist nach der Gewerbeordnung und nach dem Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen nicht Genehmigungsvoraussetzung. Immissionsgrenzwerte für Luftschadstoffe (Luftqualitätskriterien) kennt die österreichische Rechtsordnung nur in den beschränkten Anwendungsbereichen des Forstgesetzes bezüglich forstschädlicher Luftverunreinigungen, des Smogalarmgesetzes, des Ozongesetzes und der als partikuläres Bundesrecht weitergeltenden Luftreinhaltegesetze der Länder. Diese österreichischen Immissionsgrenzwerte sind hinsichtlich Bedeutung und Anwendungsbereich nicht vergleichbar mit den Luftqualitätsgrenzwerten, die in den Immissionsrichtlinien der EG festgelegt wurden. Die Smogalarmgrenzwerte sind keine Grenzwerte für den vorbeugenden Immissionsschutz und kommen nur in bestimmten Belastungsgebieten zur Anwendung. Die in der 2. Verordnung

gegen forstschädliche Luftverunreinigungen festgelegten Grenzwerte beziehen sich nur auf den Schutz des Waldes und führen nicht unmittelbar zwingend zu emissionsmindernden Maßnahmen als Genehmigungsvoraussetzung. Die in einigen Bundesländern noch als partikuläres Bundesrecht geltenden Immissionsgrenzwerte beschränken sich auf die seinerzeitige sehr eingeschränkte Regelungszuständigkeit der Länder, die im wesentlichen aus dem Baurecht und der subsidiären Generalkompetenz des Art. 15 Abs. 1 B-VG abgeleitet war.

Dagegen sind unter Luftqualitätsgrenzwerten im Sinne des Art. 4 Z. 4 der Industrieanlagen-Richtlinie vor allem jene Grenzwerte zu verstehen, die mit folgenden EG-Richtlinien festgelegt wurden:

- o Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebstaub (80/779/EWG)
- o Richtlinie des Rates vom 3. Dezember 1982 betreffend einen Grenzwert für den Bleigehalt in der Luft (82/884/EWG)
- o Richtlinie des Rates vom 7. März 1985 über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid (85/203/EWG).

Die Erfüllung der Industrieanlagen-Richtlinie (84/360/EWG), insbesondere der in ihrem Art. 4 festgelegten Genehmigungsvoraussetzungen, setzt sohin die Umsetzung der angeführten Immissions-Richtlinien der EG in innerstaatliches Recht voraus.

### 3.4 Differenzierung der Emissions- und Immissionsgrenzwerte nach regionalen Schutzbedürfnissen

Nach Art. 5 der Industrieanlagen-Richtlinie (84/360/EWG) "können" die Mitgliedstaaten

- o stark belastete Gebiete bestimmen, für die strengere als die im Art. 4 genannten Emissionsgrenzwerte festgelegt werden können;
- o besonders schutzbedürftige Gebiete bestimmen, für die strengere als die im Art. 4 genannten Luftqualitäts- und Emissionsgrenzwerte festgelegt werden können;
- o beschließen, daß in den vorstehend genannten Gebieten Anlagen bestimmter Kategorien gemäß Anhang I nur unter bestimmten Voraussetzungen errichtet oder betrieben werden dürfen.

Bei isolierter Betrachtung der Bestimmungen des Art. 5 könnte man zu der Ansicht gelangen, daß den Mitgliedstaaten nur in den angeführten Fällen die Festlegung strengerer Grenzwerte erlaubt wäre. Eine solche Auslegung wäre aber unrichtig. Art. 14 bestimmt nämlich generell, daß die Mitgliedstaaten zum Schutz der Volksgesundheit und der Umwelt strengere als die in dieser Richtlinie vorgesehenen Vorschriften erlassen können.

Eine strengere Regelung für Belastungsgebiete, wie sie Art. 5 ausdrücklich vorsieht, enthält beispielsweise das deutsche Bundes-Immissionsschutzgesetz. § 46 BImSchG sieht für Belastungsgebiete die Erstellung eines Emissionskatasters und erforderlichenfalls auch eines Luftreinhalteplanes vor. Solche an regionalen Schutzbedürfnissen orientierte Maßnahmen sind sinnvolle und zielführende Ergänzungen der generellen Emissionsminderung nach dem Vorsorgeprinzip und der Festlegung von Immissionsgrenzwerten nach dem Schutzprinzip.

Soweit es sich dabei um die Festlegung strengerer Luftqualitätsgrenzwerte für besonders schutzwürdige Gebiete handelt, setzen solche Maßnahmen allerdings voraus, daß die gesamte Kompetenz zur Regelung der Luftreinhaltung lückenlos in der Hand einer Gesetzgebungsautorität vereinigt ist. Diese Voraussetzung ist in Österreich nicht gegeben, da auch nach der B-VG-Novelle 1988 zur Regelung der Luftreinhaltung nicht al-

lein der Bund zuständig ist. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder für Heizungsanlagen erlaubt dem Bund nicht, für eine Region eine Gesamtregelung in einem Luftreinhalteplan zu treffen, der alle Emittenten, einschließlich der Heizungsanlagen (Gebäudeheizungen), in eine vorsorgliche Immissionsbegrenzung mit entsprechenden Maßnahmen an allen Emissionsquellen einbezieht.

### 3.5 Bekanntgabe der Genehmigungsanträge

Gemäß Art. 9 der Industrieanlagen-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß die Anträge auf Genehmigung und die Entscheidungen der betroffenen Öffentlichkeit unter Beachtung der nationalen Vorschriften bekanntgegeben werden. In Verbindung mit Art. 1 und Art. 3 Abs. 3 dieser Richtlinie wird davon auszugehen sein, daß die zitierte Bestimmung des Art. 9 nur die im Anhang I aufgeführten Kategorien von Anlagen und weitere Anlagen betrifft, die von den Mitgliedstaaten dem Erfordernis der Genehmigung unterworfen werden. Für die österreichische Rechtsordnung ergibt sich daraus jedenfalls, daß Anlagen der im Anhang I aufgeführten Kategorien nicht bloß einem vereinfachten Verfahren nach § 359b GewO (ohne Beteiligung der Nachbarn) unterzogen werden dürften. Darüber hinaus wird aber aus den Bestimmungen des Art. 1, Art. 3 Abs. 3 und Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 84/360/EWG abzuleiten sein, daß eine Genehmigung im Sinne des Art. 4 dieser Richtlinie voraussetzt, daß der Genehmigungsantrag der betroffenen Öffentlichkeit (also insbesondere den Nachbarn) bekanntgegeben wurde. Andernfalls wird die Zulassung eines Vorhabens nicht als "Genehmigung" im Sinne des Art. 4 der Industrieanlagen-Richtlinie anzusehen sein. Damit könnte sich aber die Regelung des § 359b GewO, wonach der im vereinfachten Verfahren zu erlassende Feststellungsbescheid als Genehmigungsbescheid gilt und deshalb eine Klage auf Unterlassung nach § 364 ABGB gemäß § 364a ausschließt, als nicht richtlinienkonform erweisen.

### 3.6 Feststellung der von der Anlage ausgehenden Emissionen

Gemäß Art. 11 der Industrieanlagen-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit die von der Anlage ausgehenden Emissionen zum Zweck einer Überwachung der Verpflichtungen gemäß Art. 4 festgestellt werden. Die Bestimmungsverfahren müssen von den zuständigen Behörden genehmigt werden.

Das österreichische Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen sieht im § 7 zur "Überwachung" der in Betrieb befindlichen Dampfkesselanlagen eine jährliche Überprüfung durch einen befugten Sachverständigen auf die Einhaltung der Bestimmungen dieses Bundesgesetzes vor. Überdies verpflichtet § 8 die Behörde, im Genehmigungsbescheid festzulegen, ob und in welchem Umfang Abnahmemessungen sowie wiederkehrende oder kontinuierliche Emissionsmessungen an der Dampfkesselanlage durchzuführen sind. Bei Dampfkesselanlagen, deren Brennstoffwärmeleistung 1 MW überschreitet, besteht jedenfalls gemäß § 8 Abs. 5 eine gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung der Emissionsmessungen. Die anzuwendenden Meßverfahren sind in der Luftreinhalteverordnung für Kesselanlagen festgelegt. Eine solche Regelung, die dem Art. 11 der Industrieanlagen-Richtlinie entspricht, fehlt aber in der Gewerbeordnung 1973.

### 3.7 Anpassung bestehender Anlagen an die beste verfügbare Technologie

Art. 12 der Industrieanlagen-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Entwicklung der besten verfügbaren Technologie und der Umweltverhältnisse zu beobachten. Anhand dieser Prüfung haben sie erforderlichenfalls für die gemäß dieser Richtlinie genehmigten Anlagen geeignete Auflagen zu erteilen, bei denen zum einen dieser Entwicklung und zum anderen dem Grundsatz Rechnung zu tragen ist, daß dies für die be-

treffenden Anlagen, insbesondere unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Unternehmen der jeweiligen Kategorie, nicht mit unvertretbar hohen Kosten verbunden sein sollte.

Der Umsetzung des Art. 12 im österreichischen Recht steht grundsätzlich die Rechtskraftwirkung des Genehmigungsbescheides (Bestandschutz) entgegen. Die in der österreichischen Rechtsordnung vorgesehenen Durchbrechungen der Rechtskraftwirkung des Genehmigungsbescheides zugunsten des Nachbarschutzes (§ 79 GewO und § 4 Abs. 14 LRG-K) reichen nicht aus, um Art. 12 der Industrieanlagen-Richtlinie erfüllen zu können. Die Möglichkeit, nach erfolgter Genehmigung neue Auflagen zu erteilen, ist nach den zitierten österreichischen Rechtsvorschriften auf den Fall beschränkt, daß die Interessen des Nachbarschutzes trotz Einhaltung der im Genehmigungsbescheid und im Betriebsbewilligungsbescheid vorgeschriebenen Auflagen nicht hinreichend geschützt sind. Für die Erteilung nachträglicher Auflagen zur Anpassung an die Entwicklung der besten verfügbaren Technologie fehlen in Österreich geeignete Rechtsgrundlagen.

Art. 13 der Industrieanlagen-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten ausdrücklich, anhand der Prüfung der Entwicklung der besten verfügbaren Technologie und der Umweltverhältnisse Politiken und Strategien unter Anwendung geeigneter Maßnahmen zu verfolgen, "um die bestehenden Anlagen der im Anhang I aufgeführten Kategorien schrittweise an die beste verfügbare Technologie anzupassen." Dabei sind insbesondere zu berücksichtigen:

- o die technischen Besonderheiten der Anlage;
- o der Auslastungsgrad und die Restnutzungsdauer der Anlage;
- o Art und Menge der von der Anlage emittierten Schadstoffe;

o der Grundsatz, daß dies für die betreffenden Anlagen, insbesondere in Anbetracht der wirtschaftlichen Lage der Unternehmen der jeweiligen Kategorie, nicht mit unvertretbar hohen Kosten verbunden sein sollte.

Das österreichische Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen sieht zwar eine einmalige Sanierung aller bestehenden Anlagen vor, rückt aber von dem Prinzip der dynamischen Anpassung bestehender Anlagen an die Entwicklung des Standes der Technik, das im Dampfkessel-Emissionsgesetz bereits ansatzweise verwirklicht war, bewußt ab.

Es war ein Anliegen des Luftreinhaltegesetzes für Kesselanlagen, die bestehenden Dampfkesselanlagen aufgrund neuer Emissionsgrenzwerte, die überwiegend strenger sind als die bis dahin geltenden der 2. Durchführungsverordnung zum DKEG, zwar einmal zu "sanieren", dann aber vor weiteren Umweltschutzmaßnahmen zu verschonen, also nicht weiter an den Stand der Technik anpassen zu müssen.

Deshalb legt das LRG-K für bestehende Dampfkesselanlagen auf Gesetzesebene eigene Emissionsgrenzwerte fest, wodurch die Geltung der künftig mit Verordnungen festzulegenden Emissionsbegrenzungen nach dem jeweiligen Stand der Technik ausgeschlossen wird. Das heißt, daß sie für bestehende Anlagen auch nicht nach Ablauf von Übergangsfristen (in der Schweiz dreißig Tage bis zehn Jahre) gelten können.

Stand-by-Anlagen müssen nicht saniert werden, wenn sie ab dem vierten Jahr nach Inkrafttreten des Luftreinhaltegesetzes für Kesselanlagen, also ab 1.1.1993, nicht länger betrieben werden, als der zugeführten Brennstoffwärmeleistung von 5000 Vollaststunden entspricht. Eine zeitliche Begrenzung des Betriebes, bei dem die Emissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden müssen, erfolgt nicht (§ 12 Abs. 6 LRG-K).

Die Sanierung ist vom Betreiber der Anlage zu beantragen und von der Rechtskraft der behördlichen Genehmigung abhängig.

Eine den Art. 12 und 13 der Industrieanlagen-Richtlinie entsprechende Verpflichtung der Behörde, die Entwicklung der besten verfügbaren Technologien zu prüfen und anhand dieser Prüfung Anlagen bestimmter Kategorien "schrittweise an die beste verfügbare Technologie anzupassen", besteht nach dem Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen nicht.

Die Gewerbeordnung 1973 sieht - abgesehen von den nachträglichen Anordnungen zugunsten des nicht ausreichend sichergestellten Nachbarschutzes (§ 79 GewO) - überhaupt keine Bestimmungen zur Sanierung bestehender Anlagen vor. Eine schrittweise Anpassung genehmigter Anlagen an die beste verfügbare Technologie (Stand der Technik) ist ihr gänzlich fremd.

Die durch die Gewerberechtsnovelle 1988 eingefügten Bestimmungen des § 79a GewO mögen als Instrument zur Altanlagenanpassung gedacht gewesen sein, doch sind sie schon wegen ihrer Anbindung an die gemäß § 74 Abs. 2 wahrzunehmenden Interessen (Schutzzwecke) als Rechtsgrundlage für eine Vorsorgesanierung oder eine schrittweise Anpassung genehmigter Anlagen an die beste verfügbare Technologie (bzw. Stand der Technik) ungeeignet. Das dem Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie eingeräumte Antragsrecht bezieht sich gemäß § 79a Abs. 1 nämlich lediglich auf die Einleitung eines Verfahrens gemäß § 79 GewO und ist überdies von einschränkenden Voraussetzungen abhängig, die mit unbestimmten neuen Rechtsbegriffen ("über die unmittelbare Nachbarschaft hinausreichende beträchtliche Belastungen") unklar und auslegungsbedürftig umschrieben sind. Die normative Bedeutung der Bestimmungen des § 79a GewO als Instrument zur Anlagenanpassung ist daher gewiß bescheiden.

In letzter Zeit bereitet allerdings das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten auf der Grundlage des § 82 Abs. 1 GewO Verordnungen vor, die nicht nur für die Genehmigung von Neuanlagen, sondern auch für bestehende Anlagen Emissionsgrenzwerte vorsehen. Rechtsgrundlage dafür ist der zweite Satz des § 82 Abs. 1 GewO, der folgenden Wortlaut hat:

"Für bereits genehmigte Anlagen sind in einer solchen Verordnung abweichende Bestimmungen oder Ausnahmen von den nicht unter den nächsten Satz fallenden Verordnungsbestimmungen festzulegen, wenn sie nach dem Stand der Technik und dem Stand der medizinischen Wissenschaften wegen der Unverhältnismäßigkeit zwischen dem Aufwand zur Erfüllung der betreffenden Verordnungsbestimmungen und dem dadurch erreichbaren Nutzen für die zu schützenden Interessen sachlich gerechtfertigt sind." Betreffen Verordnungsbestimmungen solche Maßnahmen zur Vermeidung einer Gefahr für das Leben oder die Gesundheit der im § 74 Abs. 2 Z. 1 genannten Personen, wie sie ohne Regelung in der Verordnung mit Bescheid gemäß § 79 vorgeschrieben werden müßten, so dürfen nach dem dritten Satz des Abs. 1 des § 82 GewO keine von diesen entsprechend zu bezeichnenden Verordnungsbestimmungen abweichenden Bestimmungen festgelegt werden.

In den in letzter Zeit vorbereiteten Verordnungen des Bundesministeriums für wirtschaftliche Angelegenheiten werden für Neuanlagen und bestehende Anlagen die gleichen Emissionsgrenzwerte festgelegt, die aber für bestehende Anlagen erst nach bestimmten Anpassungsfristen gelten sollen. Eine solche Regelung entspricht zwar dem Grundgedanken der Anpassung bestehenden Anlagen an die beste verfügbare Technologie im Sinne der EG-Industrieanlagen-Richtlinie und den einschlägigen Rechtsvorschriften über Luftreinhaltung in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland, doch stellt sich die Frage, ob sie im § 82 Abs. 1 GewO Deckung findet und ob ihre Vollziehung sichergestellt ist.

Das österreichische Verwaltungsrecht ist geprägt von der Rechtskraftwirkung des Bescheides. Diese Rechtskraftwirkung, die eine Abänderung des rechtskräftig erlassenen Bescheides grundsätzlich ausschließt, ist allerdings an die zur Zeit der Erlassung des Bescheides bestehende Rechts- und Sachlage gebunden. Die Betriebsanlagengenehmigung gilt im österreichischen Anlagenrecht grundsätzlich (über die übliche Rechtskraftwirkung hinaus) als bestandskräftig. Das heißt, daß auch Änderungen des der Genehmigung zugrundeliegenden Sachverhalts oder der maßgeblichen Rechtsvorschriften die Geltung des Genehmigungsbescheides grundsätzlich unberührt lassen. Eine Befugnis der Behörde zur Aufhebung oder Änderung der Genehmigung besteht nur nach Maßgabe gesetzlicher Vorschriften. Nachträgliche Änderungen des Sachverhaltes ermöglichen nur im Rahmen der Bestimmungen des § 79 oder des § 81 der GewO die nachträgliche Änderung des Genehmigungsbescheides und die Vorschreibung neuer Auflagen. Überdies kann der Genehmigungsbescheid gemäß § 68 Abs 3 AVG abgeändert oder aufgehoben werden. Änderungen der Rechtslage wirken nur dann auf vorher entschiedene Fälle zurück und ermöglichen nur dann die Änderung des Genehmigungsbescheides, wenn dies in dem derogierenden Gesetz ausdrücklich angeordnet wird. Ansonsten bleiben bestehende Genehmigungen von der Änderung der Rechtslage unberührt. Die Abänderung oder Aufhebung der bestehenden Genehmigungen im Zuge der Neugestaltung der Rechtslage durch einen generellen Verwaltungsakt (Verordnung) oder individuellen Verwaltungsakt (Bescheid) ist nur aufgrund ausdrücklicher gesetzlicher Ermächtigung zulässig. Diese Rechtslage läßt allerdings die Frage offen, ob neue oder verschärfte anlagenrechtliche Standards auch für bestehende Anlagen gelten, deren Genehmigungsbescheide durch diese Änderung der Rechtslage an sich unberührt bleiben. Soweit es sich bei diesen anlagenrechtlichen Standards um die Konkretisierung gesetzlicher Genehmigungskriterien handelt und gesetzliche Regelungen über die Verbindlichkeit solcher Standards für bereits genehmigte Anlagen fehlen, wird diese Frage zu verneinen sein. § 82 Abs. 1 zweiter Satz der Gewerbeordnung sieht aber die Geltung

festzulegender Emissionsgrenzwerte auch für bestehende Anlagen - unter bestimmten Voraussetzungen und nach allenfalls gebotenen Modifikationen - ausdrücklich vor.

Fraglich bleibt zunächst, ob der Wortlaut des § 82 Abs. 1 GewO die Festlegung gleicher Emissionsgrenzwerte wie für Neuanlagen auch für solche Maßnahmen zuläßt, die nicht unbedingt zur Vermeidung einer Gefahr für das Leben oder die Gesundheit der im § 74 Abs. 2 Z. 1 genannten Personen notwendig sind. Anders ausgedrückt stellt sich die Frage, ob Anpassungsfristen für inhaltlich gleiche Regelungen "abweichende Bestimmungen oder Ausnahmen" sind. Diese Frage wird eher zu verneinen sein. Das heißt, daß § 82 Abs. 1 offenbar für bestehende Anlagen eine von den für Neuanlagen geltenden Vorschriften inhaltlich abweichende Regelung vorsieht und damit von der EG-Strategie der vorsorglichen Anpassung bestehender Anlagen an die beste verfügbare Technologie abweicht. Schon deshalb ist § 82 Abs. 1 GewO keine geeignete Rechtsgrundlage zur Umsetzung dieser Strategie.

Wenngleich also starke Bedenken dagegen sprechen, daß § 82 Abs. 1 GewO die Festlegung gleicher Emissionsgrenzwerte für Neuanlagen und bestehende Anlagen zuläßt, wäre auch im Falle der Verneinung dieser Bedenken noch nicht sichergestellt, daß diese Emissionsgrenzwerte innerhalb der vorgesehenen Anpassungsfristen auch tatsächlich auf bestehende Anlagen Anwendung finden.

Im Hinblick auf den dargestellten Bestandschutz, der an rechtskräftige Genehmigungsbescheide geknüpft ist, wird nämlich davon auszugehen sein, daß neue oder verschärfte anlagenrechtliche Standards erst durch konsensändernde Bescheide gemäß § 79 oder § 81 GewO verbindlich werden können. Aber selbst wenn man dieser Rechtsansicht nicht folgt und eine unmittelbare Wirkung und Verbindlichkeit der neuen Standards für bestehende Anlagen annimmt, bleibt die Frage offen, wie tatsächlich die Beachtung dieser Standards durchgesetzt wer-

den soll, wenn es für die Behörde keine Veranlassung und keine faktische Möglichkeit gibt, in die durch den unberührt gebliebenen Genehmigungsbescheid geschaffenen Rechtsverhältnisse einzugreifen und einen Bescheid zu erlassen (siehe dazu auch: Schwarzer, Die Genehmigung von Betriebsanlagen, Seite 340f, Manz, Wien 1992).

Aus diesen Gründen bleibt es trotz der Versuche, auf der Grundlage der dazu ungeeigneten Bestimmungen des § 82 Abs. 1 GewO wenigstens partiell Regelungen auf Verordnungsebene zu schaffen, die der EG-Strategie entsprechen, bei der Feststellung, daß in Österreich geeignete Rechtsgrundlagen zur Umsetzung der Art. 12 und 13 der Industrieanlagen-Richtlinie für eine schrittweise Anpassung an die beste verfügbare Technologie fehlen.

### 3.8 Die Industrieanlagen-Richtlinie im Licht des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen)

Nach der am 2. Mai 1992 erfolgten Unterzeichnung des EWR-Abkommens wurde es den innerstaatlichen bzw. innergemeinschaftlichen Genehmigungsverfahren zugeleitet. Um das im Art. 129 (3) EWR-Abkommen vorgesehene Datum des Inkrafttretens, 1. Jänner 1993, einhalten zu können, ist es erforderlich, daß die Vertragsparteien bis zu diesem Zeitpunkt ihre Ratifikationsurkunden hinterlegt haben.

Das EWR-Abkommen sieht eine grundsätzlich ausnahmslose Übernahme des gemeinschaftsrechtlichen Besitzstandes (acquis communautaire) vor.

Gemäß Art. 7 sind Rechtsakte, auf die in den Anhängen zu diesem Abkommen oder in den Entscheidungen des gemeinsamen EWR-Ausschusses Bezug genommen wird oder die darin enthalten sind, für die Vertragsparteien verbindlich und Teil des innerstaatlichen Rechts (EG-Verordnungen) oder in innerstaatliches Recht umzusetzen (EG-Richtlinien).

Die Grundsätze der Umweltpolitik der Vertragsparteien sind im Art. 73 des Abkommens festgelegt (insbesondere das Vorsorgeprinzip und das Verursacherprinzip). Die besonderen Bestimmungen über die Schutzmaßnahmen nach Art. 73 sind im Anhang XX enthalten. Darauf verweist Art. 74. Als Rechtsakte, auf die Bezug genommen wird, ist im Anhang XX unter anderem die Richtlinie 84/360/EWG des Rates vom 28. Juni 1984 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen angeführt. Das heißt, daß Österreich die erforderlichen Maßnahmen zu setzen hat, um dieser Richtlinie ab 1. Jänner 1993 nachzukommen.

Zu den emissionsbezogenen Richtlinien [Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen (84/360/EWG), Großfeuerungsanlagen (88/609/EWG), Luftverschmutzung durch neue bzw. bestehende Müllverbrennungsanlagen (89/369/EWG und 89/429/EWG)] wird in den Erläuterungen der österreichischen Regierungsvorlage zum EWR-Abkommen (460 der Beilagen zu den Sten. Prot. des NR XVIII GP) im Band 3 auf Seite 1184 zunächst festgehalten, daß es sich dabei um sogenannte Mindestrichtlinien handelt. Unmittelbar im Anschluß an diese zutreffende Feststellung wird dann ausgeführt: "Somit besteht im Hinblick auf die strengere österreichische Gesetzeslage (im wesentlichen Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen, BGBl.Nr. 380/1988 und Luftreinhalteverordnung für Kesselanlagen 1989, BGBl.Nr. 19/1989, zuletzt geändert durch BGBl.Nr. 134/1990) kein Anpassungsbedarf."

Dieser Auffassung ist angesichts der aufgezeigten österreichischen Regelungsdefizite und der dadurch bedingten Schwierigkeiten der Umsetzung der Industrieanlagen-Richtlinie in die österreichische Rechtsordnung nicht ohne weiteres in jeder Hinsicht vollständig beizupflichten.

Die Industrieanlagen-Richtlinie kann als Muster für ein europäisches Immissionsschutzgesetz angesehen werden (Feldhaus).

#### 4. REgelUNGSBEDARF IM HINBLICK AUF DIE GROSSFEUERUNGSANLAGEN- RICHTLINIE (88/609/EWG)

Die Großfeuerungsanlagen-Richtlinie vom 24. November 1988 findet auf Feuerungsanlagen Anwendung, deren Feuerungswärmeleistung 50 MW oder mehr beträgt, unabhängig davon, welche Art von Brennstoff (fest, flüssig oder gasförmig) darin verfeuert wird.

Diese Richtlinie steht in einem engen Zusammenhang mit der älteren Industrieanlagen-Richtlinie vom 28. Juni 1984 und wurde daher zum Teil bereits besprochen.

An dieser Stelle soll nur der im Hinblick auf die isolierte Betrachtung der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie bestehende Regelungsbedarf aufgezeigt werden.

Gemäß Art. 3 der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten spätestens zum 1. Juli 1990 geeignete Programme zur schrittweisen Verringerung der jährlichen Gesamtemissionen aus bestehenden Anlagen aufzustellen. Die Programme sind mit der Zielvorgabe aufzustellen und durchzuführen, daß durch entsprechende Emissionsbegrenzungen zumindest die Einhaltung der für Schwefeldioxid und für Stickstoffoxide in den Anhängen der Richtlinie festgelegten Emissionshöchstmengen und entsprechenden Vomhundertsätze der Verringerung zu dem in diesen Anhängen angegebenen Termin sichergestellt werden soll.

Während der Laufzeit der Programme haben die Mitgliedstaaten auch die jährlichen Gesamtemissionen gemäß Anhang IX Abschnitt C festzustellen. Im Anhang IX sind die Methoden zur Messung der Emissionen festgelegt.

Die Anhänge I und II enthalten die Höchstmengen und Verringerungen der Schwefeldioxid- und Stickoxid-Emissionen für bestehende Anlagen auf der Basis der für die einzelnen Mitgliedstaaten jeweils festgestellten Emissionen der Großfeuerungsanlagen im Jahr 1980 (Angaben in 1.000 Tonnen).

Im Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR-Abkommen) wurden die Tabellen für die Vertragsparteien ergänzt. Für Österreich wurden die Schwefeldioxid-Emissionen der Großfeuerungsanlagen im Jahr 1980 mit 90.000 Tonnen und die Stickoxid-Emissionen der Großfeuerungsanlagen im Jahr 1980 mit 19.000 Tonnen festgelegt.

Die Emissionshöchstmengen (1.000 Tonnen/Jahr) von Schwefeldioxid sind in drei Phasen wie folgt zu verringern:

Phase 1 1993	Phase 2 1998	Phase 3 2003
54	36	27

Die Emissionshöchstmengen (1.000 Tonnen/Jahr) von Stickoxiden sind in zwei Phasen wie folgt zu verringern:

Phase 1 1993	Phase 2 1998
15	11

Die prozentuelle Verringerung der Schwefeldioxid-Emissionen gegenüber 1980 hat zu betragen:

Verringerung gegenüber Emissionen 1980 in v. H.			Verringerung gegenüber angepassten Emissionen 1980 in v. H.		
Phase 1 1993	Phase 2 1998	Phase 3 2003	Phase 1 1993	Phase 2 1998	Phase 3 2003
- 40	- 60	- 70	- 40	- 60	- 70

Die prozentuelle Verringerung der Stickoxid-Emissionen gegenüber 1980 hat zu betragen:

Verringerung gegenüber Emissionen 1980 in v. H.		Verringerung gegenüber angepassten Emissionen 1980 in v. H.	
Phase 1 1993	Phase 2 1998	Phase 1 1993	Phase 2 1998
- 20	- 40	- 20	- 40

Sollte eine wesentliche und unerwartete Änderung der Energienachfrage oder der Verfügbarkeit bestimmter Brennstoffe oder bestimmter Energieerzeugungsanlagen zu schwerwiegenden technischen Problemen bei der Einhaltung der Emissionshöchstmengen durch eine Vertragspartei führen, kann diese Vertragspartei eine Änderung der in den Anhängen I und II festgelegten Emissionshöchstmengen und/oder Termine beantragen.

Ein Programm zur schrittweisen Verringerung der jährlichen Gesamtemissionen von Schwefeldioxid und Stickoxiden nach diesen Vorgaben der EG-Großfeuerungsanlagen-Richtlinie fehlt bislang in Österreich. Insbesondere wird näher zu untersuchen sein, ob die Rechtsgrundlage des § 12 LRG-K ausreicht, um die im EWR-Abkommen vorgegebenen Reduktionsziele zu erreichen. Wie bereits dargelegt wurde, hat sich das Luftreinhaltegesetz

für Kesselanlagen vom Prinzip der dynamischen Anpassung bestehender Anlagen an die Entwicklung der besten verfügbaren Technologie (Stand der Technik) ausdrücklich distanziert und im § 12 nur eine einmalige Sanierung vorgesehen, die überdies mehrfach Ausnahmen und Terminüberschreitungen zuläßt. Schon der theoretische, prinzipielle Ansatz des Luftreinhaltegesetzes für Kesselanlagen zur Verringerung der Emissionen bestehender Anlagen entspricht nicht dem im Art. 3 (1) der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie festgelegten Programm zur schrittweisen Verringerung der jährlichen Gesamtemissionen.

Der Bericht der Projektgruppe Luftreinhaltung (Vorsitzender Dr. Stephan Schwarzer) vom 5. April 1990 kam vor der Unterzeichnung des EWR-Abkommens zu dem Ergebnis, daß die Großfeuerungsanlagen-Richtlinie keine Anpassung des österreichischen Luftreinhaltegesetzes erfordere. Begründet wurde diese Auffassung insbesondere wie folgt: "Selbst wenn man sich an den höchsten prozentuellen Reduktionsverpflichtungen orientiert, würde für Österreich aus Art. 3 der Richtlinie keinerlei Handlungsbedarf erwachsen. Aufgrund der im LRG-K bereits getroffenen Anordnungen werden die Schwefeldioxid- und Stickoxid-Emissionen der Altanlagen in wesentlich höherem Maß und in kürzeren Fristen abgesenkt werden."

Erst die während der Laufzeit des Reduktionsprogrammes nach den Bestimmungen der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie vorzunehmende Feststellung der jährlichen Gesamtemissionen wird die im Bericht der Projektgruppe Luftreinhaltung vom 5. April 1990 enthaltene positive Prognose verifizieren können. Allerdings läßt sich nach Ansicht der Experten des Umweltbundesamtes schon heute sagen, daß die eher zu bescheidenen Reduktionsziele mit Sicherheit erreicht werden. Aber schon jetzt ist ein Anpassungs- und Regelungsbedarf im Hinblick auf die unterschiedliche Strategie der einmaligen Sanierung nach § 12 LRG-K einerseits und des schrittweisen Reduktionsprogrammes nach Art. 3 Großfeuerungsanlagen-Richtlinie andererseits eher zu bejahen.

Die Art. 4 bis 15 der Großfeuerungsanlage befassen sich mit der Genehmigung von Neuanlagen, der Einhaltung der in den Anhängen III bis VII festgelegten Emissionsgrenzwerte für Schwefeldioxid und Staub, Maßnahmen für den Fall einer Betriebsstörung, der Erweiterung der Betriebsanlage, der Überwachung der Emissionen, den Meßverfahren und/oder -einrichtungen, die Unterrichtung der Behörden über Ergebnisse kontinuierlicher Messungen und über die Berichtspflichten der Mitgliedstaaten.

Abgesehen von den Berichtspflichten werden die Bestimmungen des LRG-K im allgemeinen eine brauchbare rechtliche Grundlage für die Umsetzung dieser Bestimmungen der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie bieten. Vereinzelt könnte sich ein eher geringfügiger Anpassungsbedarf ergeben. Insbesondere wäre der Bereich der Meßmethoden, Meßeinrichtung, Auswertung und Bekanntgabe der Ergebnisse näher auf einen allfälligen Anpassungsbedarf zu untersuchen.

Falls es in Österreich Großfeuerungsanlagen im Sinne der einschlägigen Richtlinie geben sollte, die keine Dampfkesselanlagen sind und daher nicht dem Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen unterliegen, so wären für diese Anlagen keine geeigneten Rechtsgrundlagen zur Umsetzung der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie vorhanden. Die Gewerbeordnung 1973 und das Berggesetz wären zur Umsetzung der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie ungeeignet.

Jedenfalls wird aber eingehend zu untersuchen sein, ob die Großfeuerungsanlagen-Richtlinie im Hinblick auf die im Art. 3 vorgesehene schrittweise Verringerung der jährlichen Gesamtemissionen aus bestehenden Anlagen einen Anpassungs- und Regelungsbedarf erfordert. Bis zum ziffernmäßigen Nachweis, daß die vorgegebenen Reduktionsziele auch ohne Änderung der Rechtslage erreicht werden, wird ein solcher Anpassungs- und Regelungsbedarf eher anzunehmen sein. Ein Handlungsbedarf ergibt sich schon aus den Bestimmungen des Art. 16 über die Berichtspflichten.

## 5. REGULUNGSBEDARF IM HINBLICK AUF DIE RICHTLINIEN ÜBER VERBRENNUNGSANLAGEN FÜR SIEDLUNGSMÜLL

### 5.1 Richtlinie des Rates vom 8. Juni 1989 über die Verhütung der Luftverunreinigung durch neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll (89/369/EWG)

Schon die Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle legte fest, daß die Abfälle ohne Gefährdung der menschlichen Gesundheit und ohne Schädigung der Umwelt beseitigt werden müssen. Die Richtlinie 84/360/EWG des Rates vom 28. Juni 1984 zur Bekämpfung der Luftverunreinigung durch Industrieanlagen unterwirft auch den Betrieb von neuen Müllverbrennungsanlagen einer vorherigen Genehmigung. Diese Genehmigung darf grundsätzlich nur erteilt werden, wenn alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen, einschließlich des Einsatzes der besten verfügbaren Technologie, getroffen worden sind.

Die Richtlinie 89/369/EWG vom 8. Juni 1989 verpflichtet die Mitgliedstaaten darüber hinaus dazu, daß mit der vorherigen Genehmigung die in den Art. 3 bis 10 dieser Richtlinie festgelegten Emissionsgrenzwerte und sonstigen Bedingungen vorgeschrieben werden. In der Präambel der Richtlinie wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Mitgliedstaaten nach Art. 130 t des Vertrages nicht daran gehindert sind, verstärkte Umweltschutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, die mit dem Vertrag vereinbar sind. Die in der Richtlinie festgelegten Emissionsgrenzwerte beziehen sich auf folgende Schadstoffe:

o Staubteile

o Schwermetalle

- Pb + Cr + Cu + Mn

- Ni + As

- Cd + Hg

o Salzsäure (HCl)

o Fluorwasserstoffsäure (HF)

o Schwefeldioxid.

Für Stickoxide, Dioxine und Furane sind in der Richtlinie keine Emissionsgrenzwerte festgelegt. Die baldige Festlegung von Grenzwerten für Dioxine und Furane ist in Aussicht genommen.

Die im LRG-K und in der LRV-K enthaltene Palette von Schadstoffen, für die Grenzwerte für Dampfkesselanlagen der Müllverbrennung festgelegt sind, ist umfangreicher als die der Richtlinie 89/369/EWG. Daraus resultiert im Hinblick auf den Charakter der Richtlinie als Mindestnorm kein Anpassungserfordernis. Doch sind auch die Vorschriften für die Festlegung und Ermittlung der Emissionsbedingungen nicht vollkommen identisch. Ob sich daraus ein Anpassungserfordernis ergeben kann, wird noch näher zu untersuchen sein. Eher wird auch diese Frage nach einem Anpassungserfordernis zu verneinen sein, weil die österreichischen Emissionsgrenzwerte durchwegs deutlich strenger sind als die Emissionsgrenzwerte der Richtlinie 89/369/EWG. Diese Richtlinie beschränkt sich aber nicht auf die Festlegung von Emissionsgrenzwerten und Emissionsbedingungen. Art. 6 enthält Vorschriften über die in den neuen Verbrennungsanlagen vorzunehmenden Messungen und die dabei anzuwendenden Meßmethoden. Art. 7 ordnet an, daß neue Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll mit Zusatzbrennern auszustatten sind, die automatisch in Gang gesetzt werden, wenn die Temperatur der Verbrennungsgase unter 850 °C absinkt. Ob sich daraus ein Anpassungserfordernis ergibt, wird näher zu untersuchen sein.

Die nach dem LRG-K festgelegten Emissionsgrenzwerte gelten nur für den stationären Betrieb. Ihre Einhaltung ist bei instationären Zuständen (z.B. Anfahren, Laständerungen) und während der Dauer von Wartungs- und Reparaturarbeiten lediglich "anzustreben". Art. 8 (2) der Richtlinie 89/369/EWG bestimmt hingegen folgendes:

"(2) Die zuständigen Behörden legen für technisch unvermeidbare Ausfälle der Reinigungsvorrichtungen fest, für welche Zeiträume der Gehalt an Schadstoffen in den Emissionen, der durch diese Vorrichtungen eingeschränkt werden soll, die vorgesehenen Grenzwerte überschreiten darf. Der Betreiber hat bei Ausfällen den Betrieb so bald wie möglich und bis zur Wiederherstellung normaler Betriebsbedingungen zu verlangsamen oder einzustellen. Diese Zeiträume dürfen bei kontinuierlichem Betrieb der Anlage höchstens acht Stunden betragen und müssen bei diesem Betrieb auf ein ganzes Jahr bezogen unter 96 Stunden liegen.

Der Gehalt an Staubteilen in den Emissionen darf während der in Unterabsatz 1 genannten Zeiträume in keinem Fall  $600 \text{ mg/Nm}^3$  überschreiten, und alle übrigen Bedingungen, insbesondere die für die Verbrennung geltenden Bedingungen, sind einzuhalten."

Diese Richtlinien-Bestimmungen können aufgrund des LRG-K und der LRV-K nicht umgesetzt werden. Es ergibt sich sohin die Notwendigkeit einer Ergänzung der einschlägigen Bestimmungen des § 3 Abs. 2 LRG-K.

Auch die Bestimmungen des Art. 8 (1) der Richtlinie 89/369 weichen von den einschlägigen Bestimmungen des § 10 LRG-K ab. Ob sich daraus gleichfalls ein Anpassungserfordernis ergibt, wird noch näher zu prüfen sein. Eher ist diese Frage zu bejahen. Art. 8 (1) der Richtlinie verlangt nämlich die unbe-

dingte Einhaltung der Emissionsnormen oder die Änderung oder Abschaltung der Anlage. § 10 Abs. 6 LRG-K sieht hingegen eine Einschränkung oder Unterbrechung des Betriebes der Anlage nur vor, wenn "durch die Störung die festgesetzten Emissionsgrenzwerte auf längere Zeit erheblich überschritten" werden.

Art. 9 der Richtlinie ordnet an, daß folgende Fakten "der Öffentlichkeit" (vorbehaltlich der Einhaltung der Bestimmungen über das Firmen- und Geschäftsgeheimnis) zur Verfügung gestellt werden:

- o die gemäß Art. 9 der Industrieanlagen-Richtlinie vorgeschriebenen Angaben (Anträge auf Genehmigung und Entscheidungen der zuständigen Behörden)
- o die Ergebnisse der Kontrollen gemäß der Art. 5 und 6 der Richtlinie 89/369/EWG (Ergebnisse der Emissionsmessungen).

Die Umsetzung dieser Vorschriften des Art. 9 der Richtlinie 89/369/EWG ist aufgrund der geltenden Rechtslage in Österreich derzeit nicht möglich. Diesbezüglich besteht ein Anpassungserfordernis.

## 5.2 Richtlinie des Rates vom 21. Juni 1989 über die Verringerung der Luftverunreinigung durch bestehende Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll (89/429/EWG)

In der Präambel zur Richtlinie 89/429/EWG wird programmatisch insbesondere folgendes ausgeführt:

"Um rasch einen wirksamen Umweltschutz zu gewährleisten, müssen entsprechende Fristen für die Anpassung bestehender Verbrennungsanlagen an die beste verfügbare Technologie, die keine unvertretbar hohen Kosten verursacht, festgelegt wer-

den. Es ist wünschenswert, daß auf längere Sicht alle bestehenden Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll dieselben Bedingungen einhalten, die je nach ihrer Kategorie auf die neuen Anlagen anwendbar sind.

Die an die bestehenden Anlagen zu stellenden Anforderungen müssen die Verpflichtung enthalten, nicht nur Emissionsgrenzwerte für die bedeutendsten Schadstoffe, sondern auch geeignete Verbrennungsbedingungen einzuhalten. Bei der Festsetzung der Verbrennungsbedingungen ist etwaigen größeren technischen Schwierigkeiten Rechnung zu tragen. Es sind geeignete Meßmethoden und Prüfverfahren für die Verbrennungsanlagen vorzusehen und die Öffentlichkeit ist über die erzielten Ergebnisse zu unterrichten.

Den Problemen der Emission von Dioxinen und Furanen ist Rechnung zu tragen.

Neben der Festlegung von Emissionsgrenzwerten ist es erforderlich, die Entwicklung und die Verbreitung der Kenntnisse bei der Anwendung sauberer Technologien als Bestandteil der Präventivmaßnahmen zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung in der Gemeinschaft, insbesondere hinsichtlich der Müllentsorgung, dauerhaft zu fördern."

Im wesentlichen wurde diese Strategie, die insbesondere vorsieht, daß auf längere Sicht alle bestehenden Verbrennungsanlagen für Müll dieselben Bedingungen einhalten, die je nach ihrer Kategorie auf die neuen Anlagen anwendbar sind, in Österreich bereits mit dem Dampfkessel-Emissionsgesetz vom 27. November 1980 verfolgt. Das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen - LRG-K vom 23. Juni 1988 ist dann allerdings vom Prinzip der dynamischen Anpassung an den Stand der Technik abgerückt und hat durch die Bestimmungen des § 12 über eine einmalige Sanierung bestehender Anlagen auf der Grundlage ein für allemal festgelegter gesetzlicher Emissionsgrenzwerte ei-

ne weitere dynamische Anpassung an den Stand der Technik unterbunden. Dieses Konzept wird im Hinblick auf die von der EG-Richtlinie verfolgte Strategie der schrittweisen Anpassung bestehender Anlagen an die beste verfügbare Technologie zu überdenken sein. Doch abgesehen von diesem fundamentalen Auffassungsunterschied zwischen der EG-Strategie und dem österreichischen Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen enthalten die programmatischen Erklärungen in der Präambel der Richtlinie 89/429/EWG noch andere Zielsetzungen, die nach der geltenden österreichischen Rechtsordnung nicht ohne weiteres umgesetzt werden können. Das gilt insbesondere für die Entwicklung und Verbreitung der Kenntnisse bei der Anwendung sauberer Technologien und für die Unterrichtung der Öffentlichkeit.

Wie die Richtlinie 89/369/EWG ist auch die Richtlinie 89/429/EWG eine Mindestnorm, die nach Art. 130 t EWG-Vertrag die Mitgliedstaaten nicht daran hindert, verstärkte Umweltschutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen.

Art. 2 der Richtlinie 89/429/EWG bestimmt, daß Anlagen, deren Nennkapazität sechs Tonnen Abfälle pro Stunde oder mehr betragen, grundsätzlich spätestens zum 1. Dezember 1996 den Bedingungen für neue Verbrennungsanlagen mit derselben Kapazität entsprechen müssen, wie sie in der Richtlinie 89/369/EWG geregelt sind. Für die übrigen Anlagen gilt folgendes:

Spätestens zum 1. Dezember 1995 müssen sie den in den Artikeln 3 bis 7 der vorliegenden Richtlinie niedergelegten Bedingungen entsprechen.

Spätestens zum 1. Dezember 2000 müssen sie den Bedingungen für neue Verbrennungsanlagen mit derselben Kapazität im Sinne der Richtlinie 89/369/EWG entsprechen; dies gilt nicht für die Bestimmungen des Artikels 4, die durch die des Artikels 4 der vorliegenden Richtlinie ersetzt werden. (Der Art. 4 bezieht sich auf die Verbrennungsbedingungen.)

Die zuständigen Behörden haben gemäß Art. 2 der Richtlinie 89/429/EWG dafür zu sorgen, daß eine etwaige Anpassung der bestehenden Anlagen unter Berücksichtigung ihrer Restnutzungsdauer und der in dieser Richtlinie festgelegten Fristen und Bedingungen so bald wie möglich erfolgt.

Art. 3 (1) der Richtlinie 89/429/EWG bestimmt folgendes:

"(1) Spätestens zum 1. Dezember 1995 gelten für die bestehenden Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll die nachstehenden Emissionsgrenzwerte unter Zugrundelegung folgender Betriebsbedingungen: Temperatur 273 K, Druck 101,3 kPa, 11 % Sauerstoff oder 9 % CO<sub>2</sub> (wasserfrei):

a) Anlagen, deren Nennkapazität weniger als 6 Tonnen Abfälle pro Stunde, jedoch mindestens 1 Tonne pro Stunde beträgt

- Staubteile insgesamt                      100 mg/Nm<sup>3</sup>

b) Anlagen, deren Nennkapazität weniger als 1 Tonne Abfälle pro Stunde beträgt

- Staubteile insgesamt                      600 mg/Nm<sup>3</sup>."

Art. 4 der Richtlinie 89/429/EWG legt Verbrennungsbedingungen für bestehende Anlagen fest, die spätestens zum 1. Dezember 1996 bzw. 1. Dezember 1995 einzuhalten sind.

Art. 5 legt untere Grenzwerte für Temperatur und Sauerstoffgehalt und Grenzwerte für den Stundendurchschnitt bzw. Tagesdurchschnitt des Kohlenmonoxidgehaltes (CO) fest. Er enthält auch Vorschriften über die Berechnung der Durchschnittswerte.

Art. 6 legt fest, welche Messungen spätestens zum 1. Dezember 1995 in bestimmten bestehenden Verbrennungsanlagen durchzuführen sind.

Art. 7 der Richtlinie 89/429 entspricht dem Art. 8 der Richtlinie 89/369. Es gelten daher auch die Ausführungen über die unterschiedliche Vorgangsweise bei Überschreitung von Grenzwerten nach diesen EG-Richtlinien einerseits und dem LRG-K andererseits in gleicher Weise für Neuanlagen wie für bestehende Anlagen.

Art. 8 der Richtlinie 89/429 behandelt wie Art. 9 der Richtlinie 89/369/EWG die Verpflichtung zur Unterrichtung der Öffentlichkeit. Auch diesbezüglich gilt das schon zur Richtlinie über Neuanlagen Gesagte.

Ob sich aus den Bestimmungen der Art. 3 bis 6 Anpassungserfordernisse ergeben, wird noch näher zu untersuchen sein. Generell ist diese Frage von vornherein weder zu bejahen noch zu verneinen. Selbst wenn zu den angegebenen Terminen die festgelegten Grenzwerte von bestehenden Müllverbrennungsanlagen aufgrund der Sanierungsbestimmungen des LRG-K eingehalten werden sollten, wird zu prüfen sein, ob nicht schon im Hinblick auf die unterschiedliche Strategie (einmalige Sanierung einerseits, schrittweise Anpassung an die Entwicklung der besten verfügbaren Technologie andererseits) ein Anpassungsbedarf besteht. Auch die Richtlinienvorschriften über Verbrennungsbedingungen, Grenzwerte für Temperatur, Sauerstoffgehalt und Kohlenmonoxidgehalt sowie über durchzuführende Messungen und Meßmethoden könnten Anpassungserfordernisse auslösen.

Der Umstand, daß die Emissionsgrenzwerte für Müllverbrennungsanlagen in Österreich im allgemeinen strenger festgelegt sind als in den EG-Richtlinien 89/369/EWG und 89/429/EWG, stellt für sich allein keine ausreichende Begründung für das Verneinen eines Anpassungs- und Regelungsbedarfes dar.

### 5.3 Problematische Rechtsgrundlage zur Umsetzung der Richtlinien über Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll

Soweit die Richtlinien 89/369 EWG und 89/429/EWG inhaltlich bereits Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung sind, erfolgten die einschlägigen Regelungen im Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen und in der Luftreinhalteverordnung für Kesselanlagen. Die verfassungsrechtliche Kompetenzgrundlage für das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen ist der Kompetenztatbestand "Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen" in Art. 10 Abs. 1 Z. 10. Dementsprechend unterliegen dem LRG-K gemäß § 1 dieses Gesetzes nur "ortsfeste Anlagen von Dampfkesseln". Müll kann aber auch in ortsfesten Anlagen verbrannt werden, die nicht mit Dampfkesseln ausgestattet sind. Dem scheint die Bestimmung des § 18 Abs. 1 der Luftreinhalteverordnung für Kesselanlagen Rechnung zu tragen, die folgenden Wortlaut hat: "Als Dampfkesselanlagen der Müllverbrennung gelten Anlagen, in denen Müll gemäß ÖNORM S 2000, Ausgabe Jänner 1986, hausmüllähnliche Abfälle sowie aufbereiteter Müll (BRAM) als Brennstoff verwendet wird." Dieser Wortlaut könnte den Eindruck erwecken, daß alle Anlagen, also auch solche, die keine Dampfkesselanlagen sind, als Dampfkesselanlagen der Müllverbrennung gelten sollen. Eine solche Auslegung des § 18 LRV-K wäre aber nicht verfassungskonform und widerspräche auch der Bestimmung des § 1 Abs. 1 LRV-K, wonach diese Verordnung in Übereinstimmung mit § 1 LRG-K nur für Kesselanlagen im Sinne dieser Gesetzesbestimmung gilt. Auf Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll, die nicht mit einem Dampfkessel ausgestattet sind, sind daher die Bestimmungen des Luftreinhaltegesetzes für Kesselanlagen und die Luftreinhalteverordnung für Kesselanlagen nicht anwendbar. Damit fehlt für solche Müllverbrennungsanlagen in Österreich eine Rechtsgrundlage zur Umsetzung der Richtlinien 89/369/EWG und 89/429/EWG. Als verfassungsrechtliche Grundlage käme der Kompetenztatbestand "Abfallwirtschaft" in Betracht.

6. **REGELUNGSBEDARF IM HINBLICK AUF DIE IMMISSIONSBEZOGENEN  
RICHTLINIEN ZUR LUFTREINHALTUNG**

6.1 **Richtlinie des Rates vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte  
und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und  
Schwebestaub (80/779/EWG)**

Gegenstand dieser Richtlinie ist die Festlegung von Grenzwerten (Anhang I) und von Leitwerten (Anhang II) für Schwefeldioxid und Schwebestaub in der Atmosphäre sowie die Festlegung ihrer Anwendungsbedingungen mit dem Ziel, den Schutz der Gesundheit des Menschen, den Umweltschutz zu verbessern.

Die Grenzwerte dürfen im gesamten Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten während bestimmter Zeiträume unter den in der Richtlinie festgelegten Bedingungen nicht überschritten werden.

Die Leitwerte dienen der langfristigen Vorsorge für Gesundheit und Umweltschutz und als Bezugspunkte für die Festlegung spezifischer Regelungen innerhalb von Gebieten, die von den Mitgliedstaaten bestimmt werden.

Art. 4 der Richtlinie 80/779/EWG verpflichtet die Mitgliedstaaten,

- o für Gebiete, bei denen ein voraussichtlicher Anstieg der Verschmutzung durch Schwefeldioxid und Schwebestaub infolge neuer Entwicklungen begrenzt oder verhütet werden muß, Werte festzusetzen, die unter den Grenzwerten des Anhangs I liegen und für die als Bezugspunkt die Leitwerte des Anhangs II zugrunde zu legen sind;
- o für Gebiete, in denen die Umwelt besonders zu schützen ist, Werte festzulegen, die im allgemeinen unter den Leitwerten des Anhangs II liegen.

Die Mitgliedstaaten haben die Werte, Fristen und Zeitpläne, die sie für die genannten Gebiete festgesetzt haben, sowie die gegebenenfalls getroffenen Maßnahmen der Kommission mitzuteilen.

Gemäß Art. 6 haben die Mitgliedstaaten Meßstationen für die Ermittlung der für die Durchführung dieser Richtlinie erforderlichen Daten einzurichten.

Spätestens sechs Monate nach dem (auf den 31. März festgelegten) Ablauf des jährlichen Bezugszeitraumes haben die Mitgliedstaaten die Kommission über die Fälle, in denen die Grenzwerte des Anhangs I überschritten wurden, sowie über die festgestellten Konzentrationen zu unterrichten. Spätestens ein Jahr nach Ablauf des jährlichen Bezugszeitraumes haben sie die Kommission über die Gründe für diese Überschreitungen und über die getroffenen Maßnahmen zu unterrichten.

Gemäß Art. 9 darf die Durchführung der aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen dort, wo der zum Zeitpunkt des Beginns der Anwendung dieser Richtlinie festgestellte Grad der Verschmutzung durch Schwefeldioxid und Schwebstaub im Vergleich zu den Grenzwerten des Anhangs I niedrig ist, nicht zu einer merkbaren Verschlechterung der Luftqualität führen.

Art. 10 der Richtlinie legt die Probenahme- und Analysemethoden fest.

Art. 11 verpflichtet die Mitgliedstaaten vor der Festsetzung von Werten nach Art. 4 zur gegenseitigen Konsultation.

Im Anhang I der Richtlinie sind die Grenzwerte für Schwefeldioxid und Schwebstaub festgelegt und im Anhang II die Leitwerte für Schwefeldioxid und Schwebstaub (beide gemessen nach der Black-Smoke-Methode).

Gemäß Art. 10 Abs. 2 kann ein Mitgliedstaat bis zum Beschluß des Rates über den bis spätestens am 31. Dezember 1992 vorzulegenden Vorschlag der Kommission für eine grundlegende Überarbeitung dieser Richtlinie auch die im Anhang IV festgelegten (gravimetrischen) Probenahmen und Analysenmethoden und die damit verbundenen Werte anwenden.

## 6.2 Umsetzung der Richtlinie 80/779/EWG in Österreich

Mit der B-VG Novelle 1983, BGBl.Nr. 185, wurde in Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG, der Kompetenztatbestand "Maßnahmen zur Abwehr gefährlicher Belastungen der Umwelt, die durch Überschreitung von Immissionsgrenzwerten entstehen" geschaffen.

Nach Art. II der genannten Novelle darf ein Bundesgesetz betreffend derartige Maßnahmen erst nach Inkrafttreten einer Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über die Festlegung von Immissionsgrenzwerten erlassen werden.

Die Verhandlungen über eine derartige Vereinbarung fanden in den Jahren 1983 bis 1986 statt und waren lange Zeit davon gekennzeichnet, daß auf Bundesseite weit niedrigere Werte für die Auslösung der Bundeskompetenz gefordert wurden, als sie nunmehr in der Vereinbarung enthalten sind. So vertrat schon Bundesminister Dr. Steyrer und später Bundesminister Kreuzer die Auffassung, daß der Kompetenzübergang schon bei Überschreitung eines Wertes von  $0,2 \text{ mg/m}^3 \text{ SO}_2$  in der Luft stattfinden sollte. Die Länder schlugen zunächst einen Wert von  $1,2 \text{ mg/m}^3 \text{ SO}_2$  vor und beharrten dann lange Zeit auf einem Wert von  $0,8 \text{ mg/m}^3 \text{ SO}_2$ . Schließlich wurde im Dezember 1986 als Kompromiß, dem alle Länder und von seiten des Bundes alle Bundesministerien zustimmen konnten, der Wert von  $0,6 \text{ mg/m}^3 \text{ SO}_2$  im Vereinbarungsentwurf verankert.

In der Folge unterzeichneten alle Landeshauptmänner und - gemäß einem Beschluß der Bundesregierung vom 7. April 1987 - der Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie am 22. April 1987 namens des Bundes die Vereinbarung.

Die Vereinbarung verfolgte im wesentlichen zwei Ziele:

1. Die Schaffung der Voraussetzungen für die Erlassung des Smogalarmgesetzes
2. Die Verpflichtung von Bund und Ländern, im jeweiligen Kompetenzbereich Maßnahmen zu setzen, daß bis zum 31. Dezember 1990 die Immissionskonzentrationen für Luftschadstoffe nicht mehr die im Art. 3 in Verbindung mit der Anlage 2 festgelegten Werte überschreiten.

Die Vereinbarung trat mit 18. September 1987 in Kraft und bindet auch die Organe der Gesetzgebung (BGBl.Nr. 443/1987).

Eine taugliche bundesgesetzliche Grundlage zur Umsetzung der Richtlinie über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebstaub 80/779/EWG existiert gegenwärtig in Österreich noch nicht. Erst ein künftig zu erlassendes Immissionsschutzgesetz soll auf ausreichenden verfassungsrechtlichen Grundlagen, die derzeit auch noch nicht existieren, die Bestimmungen der Richtlinie 80/779/EWG in innerstaatliches Recht umsetzen. Das setzt voraus, daß die gesamte Zuständigkeit zur Regelung des Immissionsschutzes im Bereich der Luftreinhaltung in der Zuständigkeit einer Gesetzgebungsautorität, mit Rücksicht auf die derzeitige Kompetenzverteilung, also in der Kompetenz des Bundes, lückenlos (einschließlich der Zuständigkeit für Heizungsanlagen) vereinigt ist.

### 6.3 Richtlinie des Rates vom 7. März 1985 über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid (85/203/EWG)

Gegenstand dieser Richtlinie ist

- o die Festlegung eines Grenzwertes (Anhang I) für den Stickstoffdioxidgehalt in der Atmosphäre, speziell zum Schutz des Menschen;
- o die Vorgabe von Leitwerten (Anhang II) für Stickstoffdioxid in der Atmosphäre, die den Schutz der menschlichen Gesundheit verbessern und zum langfristigen Schutz der Umwelt beitragen sollen.

Gemäß Art. 3 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen zu treffen, damit die gemäß Anhang III gemessenen Konzentrationen von Stickstoffdioxid in der Atmosphäre ab 1. Juli 1987 den in Anhang I genannten Grenzwert nicht überschreiten.

Für Gebiete, bei denen ein voraussichtlicher Anstieg der Verschmutzung durch Stickstoffdioxid infolge neuer Entwicklungen begrenzt oder verhütet werden muß, können, so wie für Gebiete, in denen die Umwelt besonders zu schützen ist, Werte festgesetzt werden, die im allgemeinen unter den Leitwerten des Anhangs II liegen.

Art. 5 erlaubt den Mitgliedstaaten ausdrücklich, jederzeit strengere als die in der Richtlinie vorgeschriebenen Werte festzusetzen.

Art. 6 verpflichtet die Mitgliedstaaten, Meßstationen zur Ermittlung der für die Durchführung der Richtlinie erforderlichen Daten entsprechend den Angaben im Anhang II einzurichten.

Art. 7 legt die Betriebspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission fest.

Art. 9 bestimmt, daß die aufgrund der Richtlinie getroffenen Maßnahmen in Gebieten außerhalb städtischer Ballungsräume, wo der bei Beginn der Anwendung dieser Richtlinie festgestellte Grad der Verschmutzung durch Stickstoffdioxid im Vergleich zum Grenzwert des Anhang I niedrig ist, nicht zu einer merklichen Verschlechterung der Luftqualität führen dürfen.

Gemäß Art. 10 verfahren die Mitgliedstaaten bei Anwendung der Richtlinie

- o entweder nach der im Anhang IV genannten Referenzanalysemethode
- o oder nach einer beliebigen anderen Analysemethode, deren Gleichwertigkeit mit der Referenzmethode gegenüber der Kommission nachgewiesen ist.

Art. 11 setzt analog zu Art. 11 der SO<sub>2</sub>-Richtlinie 80/779/EWG Konsultationspflichten fest.

#### 6.4 Umsetzung der Richtlinie 85/203/EWG in Österreich

Die Ausführungen unter Punkt 6.2 über die Umsetzung der SO<sub>2</sub>-Richtlinie 80/779/EWG gelten analog auch für die Umsetzung der NO<sub>x</sub>-Richtlinie 85/203/EWG.

7. IMMISSIONSBEZOGENE RICHTLINIEN ZUR LUFTREINHALTUNG IM LICHT DES ABKOMMENS ÜBER DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSRAUM (EWR-ABKOMMEN)

Als Rechtsakte, auf die Bezug genommen wird, sind im Anhang XX unter anderem angeführt:

- o die Richtlinie 80/779/EWG des Rates vom 15. Juli 1980 über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub,
- o die Richtlinie 82/884/EWG des Rates vom 3. Dezember 1982 betreffend einen Grenzwert für den Bleigehalt in der Luft,
- o die Richtlinie 85/203/EWG des Rates vom 7. März 1985 über Luftqualitätsnormen für Stickstoffdioxid und
- o die Richtlinie 87/217/EWG des Rates vom 19. März 1987 zur Verhütung und Verringerung der Umweltverschmutzung durch Asbest.

Das bedeutet, daß Österreich die erforderlichen Maßnahmen zu setzen hat, um diesen Richtlinien wie der Industrieanlagen-Richtlinie 84/360/EWG ab 1. Jänner 1993 nachzukommen.

Zu den immissionsbezogenen Regelungen wird in den Erläuterungen der österreichischen Regierungsvorlage zum EWR-Abkommen (460 der Beilagen zu den Sten. Prot. des NR XVIII GP) ausgeführt:

"Dazu ist festzuhalten, daß in Österreich derzeit wenige immissionsbezogene gesetzliche Regelungen bestehen. In einem Bundesimmissionsschutzgesetz soll eine Regelung von bundeseinheitlichen Immissionsgrenzwerten für Kohlenmonoxid, Blei, Stickstoffdioxid, Formaldehyd, Schwefeldioxid im Zusammenhang mit Staub, Schwefelkohlenstoff, Schwefelwasserstoff, Ozon und

Staubdeposition getroffen werden. Österreich hat die Verwendung von Asbest auf der Basis einer Verordnung zu § 14 Chemikaliengesetz, BGBl.Nr. 326/1987, zuletzt geändert durch BGBl.Nr. 325/1990, sehr weit eingeschränkt."

Anders als bei den emissionsbezogenen Richtlinien (Industrieanlagen-Richtlinie, Großfeuerungsanlagen-Richtlinie, Müllverbrennungsanlagen-Richtlinien) wird damit für die immissionsbezogenen Richtlinien in den Erläuterungen zum EWR-Abkommen ausdrücklich ein Anpassungs- und Regelungsbedarf festgestellt.

## 8. DIE WIRKUNG DES EWR-ABKOMMENS (INSBESONDERE HINSICHTLICH DER EG-RICHTLINIEN ÜBER LUFTREINHALTUNG)

Wie bereits unter Punkt 3.8 zur Industrieanlagen-Richtlinie ausgeführt wurde, sind nach dem EWR-Abkommen Rechtsakte, auf die in den Anhängen zu diesem Abkommen oder in den Entscheidungen des gemeinsamen EWR-Ausschusses Bezug genommen wird oder die darin enthalten sind, für die Vertragsparteien verbindlich und Teil des innerstaatlichen Rechts (EG-Verordnungen) oder in innerstaatliches Recht umzusetzen (EG-Richtlinien).

Mit den legislativen Fragen der Rechtsreform im Zusammenhang mit der Teilnahme Österreichs am Europäischen Wirtschaftsraum befaßt sich ausführlich die Richtlinie des Bundeskanzleramtes - Verfassungsdienst GZ 671.804/28-V/8/91, die in 460 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP abgedruckt ist. Die folgenden Ausführungen über die Wirkung des EWR-Abkommens zitieren auszugsweise und zum größten Teil wörtlich diese Richtlinie des Bundeskanzleramtes - Verfassungsdienst:

Das gesamte EWR-Übereinkommen ist ab seinem Inkrafttreten Bestandteil der österreichischen Rechtsordnung. Das EWR-Übereinkommen enthält eine Verpflichtung der Organe der Vollziehung, österreichische Rechtsvorschriften außer acht zu lassen, die mit unmittelbar anwendbarem EWR-Recht im Widerspruch stehen.

Für den Bereich der Rechtsetzung bedeutet dies: Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit ist gegebenenfalls eine förmliche Rechtsbereinigung durch ausdrückliche Aufhebung bzw. durch entsprechende inhaltliche Umgestaltung innerstaatlicher Vorschriften unerlässlich. (Im übrigen wird dementsprechend in vertragskonformer Weise allgemein mittels besonderer Verfassungsbestimmung dafür zu sorgen sein, daß un-

mittelbar anwendbarem EWR-Recht widersprechendes innerstaatliches Recht von den Vollziehungsorganen außer acht zu lassen ist. Parallel dazu könnte dem Verfassungsgerichtshof eine Kompetenz zur Aufhebung innerstaatlicher Gesetze und Verordnungen wegen Widerspruches zu EWR-Recht eingeräumt werden.)

Soweit eine formelle Anpassung der österreichischen Rechtsordnung an EWR-Recht erforderlich ist, bestimmen sich die Rechtsform (insbesondere: Gesetz, Verordnung) derartiger Anpassungsmaßnahmen und die Zuständigkeit hierfür ausschließlich aufgrund der jeweils einschlägigen innerstaatlichen Rechtslage.

Erforderliche Änderungen österreichischer Rechtsvorschriften müssen spätestens gleichzeitig mit dem EWR-Vertrag in Kraft treten. Einschlägige Gesetzentwürfe müssen dem Nationalrat so rechtzeitig vorgelegt werden, daß sie von diesem spätestens gleichzeitig mit der Genehmigung des EWR-Vertrages verabschiedet werden können.

EWR-Richtlinien sind für Österreich hinsichtlich des zu erreichenden Zieles bindend, die Wahl der Form und der Mittel bleibt jedoch den zuständigen innerstaatlichen Organen überlassen.

Soweit eine EWR-Richtlinie inhaltlich hinreichend bestimmt ist (etwa ähnlich wie nach dem innerstaatlichen Legalitätsprinzip gemäß Art. 18 Abs. 1 B-VG), ist sie hinsichtlich ihrer Rechtswirkungen und der diesbezüglichen Anpassungsmaßnahmen einer EWR-Verordnung gleichzuhalten. Im besonderen können sich Rechtsunterworfenen nach Ablauf der Umsetzungsfrist einer Richtlinie sowohl gegenüber Organen der staatlichen Vollziehung als auch - ausnahmsweise - gegenüber Privaten auf EWR-Richtlinien berufen, soweit diese Richtlinie hinreichend bestimmt ist und ihre Umsetzung zu einer Verbesserung der subjektiven Rechtsposition des Rechtsunterworfenen führen würde.

Spätestens nach Ablauf einer allfälligen Umsetzungsfrist muß die innerstaatliche Rechtslage mit dem Inhalt einer EWR-Richtlinie im Einklang stehen. Ein Anpassungsbedarf besteht jeweils nur, soweit nicht bereits die geltende innerstaatliche Rechtslage eine Umsetzung der EWR-Richtlinie gewährleistet.

Soweit nicht ausnahmsweise eine besondere Übergangsfrist vorgesehen ist, müssen die in den Anhängen zum EWR-Vertrag bereits enthaltenen EWR-Richtlinien mit Inkrafttreten des EWR-Vertrages bereits umgesetzt sein.

In späteren EWR-Richtlinien wird jeweils das Ablaufdatum ihrer Umsetzungsfrist ausdrücklich angegeben sein.

Die Zuständigkeit zur Umsetzung von EWR-Richtlinien bestimmt sich nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung (Bundesrecht, Landesrecht) sowie nach der jeweils maßgeblichen materienspezifischen Rechtslage.

Bei der Wahl der Mittel für die Umsetzung von EWR-Richtlinien sind die zuständigen staatlichen Organe grundsätzlich frei. Die Umsetzung muß jedoch durch nach außen bindende Rechtsakte gewährleistet sein: als Rechtssatzformen kommen hiebei - je nach dem einschlägigen innerstaatlichen Regelungszusammenhang - vor allem Gesetze und Verordnungen sowie allenfalls ergänzend dazu Bescheide und - im Bereich der nichthoheitlichen Verwaltung - privatrechtliche Verträge in Betracht.

Zur Vermeidung eines überflüssigen legislativen Aufwandes sowie zur bestmöglichen Wahrung des historisch gewachsenen österreichischen Rechtssystems erschiene folgende Vorgangsweise angebracht: Anpassungen der innerösterreichischen Rechtslage wären grundsätzlich (sofern nicht bindende materienspezifische Gründe dagegen sprechen) in der Rechtsatzform der der EWR-Richtlinie nicht entsprechenden österreichischen Rechtsnorm vorzunehmen. Das bedeutet insbesondere folgendes:

#### o Maßnahmen auf Gesetzesstufe

Änderungen der bestehenden Rechtslage wären auf Gesetzesstufe zu erlassen, soweit eine gesetzliche Deckung für die Durchführung der betreffenden EWR-Richtlinie fehlt. Im Gesetz können für die Präzisierung und Anwendung weitere Rechtsakte (z.B. Verordnungen, Bescheide, Urteile) vorgesehen werden.

Sofern dies in einer bestimmten Sachmaterie zweckmäßig ist, könnte eine (gemäß Art. 18 Abs. 2 B-VG) hinreichend vorherbestimmte gesetzliche Verordnungsermächtigung zur Anpassung an künftige, inhaltlich abgegrenzte Änderungen der EWR-Richtlinie vorgesehen werden (z.B. Anpassung bestimmter technischer Daten).

#### o Maßnahmen auf Verordnungsstufe

Soweit die geltende Gesetzeslage den Regelungsgegenstand einer EWR-Richtlinie bereits durch Verordnungsermächtigung an die Verwaltung übertragen hat, wäre erforderlichenfalls die diesbezügliche Verordnung an den Inhalt der EWR-Richtlinie anzupassen.

Die bloße Einhaltung einer der EWR-Richtlinie lediglich tatsächlich entsprechenden Verwaltungspraxis - sei es auch aufgrund diesbezüglicher genereller Weisungen - reicht (mangels nach außen bindender Rechtswirkungen) für eine ordnungsgemäße Umsetzung nicht aus (Ende des auszugsweisen Zitats aus 460 der Beilagen zu den Sten. Prot. d. NR XVIII GP).

## 9. ZUSAMMENFASSUNG (FORDERUNGSKATALOG FÜR DIE EG-KONFORMITÄT EINES IMMISSIONSSCHUTZ-GESETZES)

### 9.1 Einsatz der besten verfügbaren Technologie als Vorsorge- maßnahme und Genehmigungsvoraussetzung

Art. 4 der Industrieanlagen-Richtlinie verlangt als Genehmigungsvoraussetzung die Anwendung aller geeigneten Vorsorge-  
maßnahmen gegen Luftverunreinigung, einschließlich des Ein-  
satzes der besten verfügbaren Technologie.

Nach dem österreichischen Gewerberecht ist der Einsatz der besten verfügbaren Technologie nicht (einklagbare) Genehmi-  
gungsvoraussetzung, wenn der Nachbarschutz im Sinne des § 74  
GewO gewährleistet ist. Die Genehmigungsvoraussetzungen der  
Gewerbeordnung, die auf Gefahrenabwehr und Nachbarschutz aus-  
gerichtet sind, entsprechen nicht dem Vorsorgeprinzip und da-  
mit auch nicht den Genehmigungsvoraussetzungen des Art. 4  
Z. 1 der Industrieanlagen-Richtlinie. Das gleiche gilt für  
das Betriebsanlagenrecht des Berggesetzes.

### 9.2 Vermeidung signifikanter Luftverunreinigung als Genehmi- gungsvoraussetzung

Nach Art. 4 Z. 2 der Industrieanlagen-Richtlinie darf die Ge-  
nehmigung nur erteilt werden, wenn sich die zuständige Behör-  
de vergewissert hat, daß der Betrieb der Anlage keine signi-  
fikante Luftverunreinigung verursachen wird. Mit dieser Be-  
stimmung wird die Luftqualität vorsorglich und objektiv - un-  
abhängig von allfälligen individuellen subjektiven Schutzzin-  
teressen - geschützt. Einen solchen objektiven Schutz der  
Luftqualität - unabhängig von der Beeinträchtigung anderer  
Schutzgüter - kennt das österreichische Gewerberecht über-  
haupt nicht.

Belastungen der Umwelt, die durch Verordnungen gemäß § 69 Abs. 1, § 76 Abs. 1 und § 82 Abs. 1 zu vermeiden sind, "sind jedenfalls solche nachteiligen Einwirkungen, die geeignet sind, insbesondere den Boden, den Pflanzenbestand oder den Tierbestand zu schädigen". Die vorsorgliche Vermeidung einer "signifikanten Luftverunreinigung" - unabhängig von den "nach den Umständen des Einzelfalles voraussehbaren Gefährdungen im Sinne des § 74 Abs. 1 Z. 1" (Leben oder Gesundheit, Eigentum oder sonstige dingliche Rechte der Nachbarn) ist nicht Genehmigungsvoraussetzung.

Im Sinne des Art. 4 Z. 2 der Industrieanlagen-Richtlinie wird die vorsorgliche Vermeidung signifikanter Luftverunreinigung, "insbesondere durch die Emission der im Anhang II dieser Richtlinie aufgeführten Stoffe" zur Genehmigungsvoraussetzung im Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung gemacht werden müssen.

### 9.3 Erweiterung der Palette der Schadstoffe, für die vorsorglich Emissionsgrenzwerte festzusetzen sind

Im Anhang II der Industrieanlagen-Richtlinie sind folgende Schadstoffe (beispielsweise) angeführt, deren Emissionen keine signifikante Luftverunreinigung verursachen darf:

1. Schwefeldioxid und andere Schwefelverbindungen
2. Stickstoffoxide und andere Stickstoffverbindungen
3. Kohlenmonoxid
4. Organische Stoffe und insbesondere Kohlenwasserstoffe (außer Methan)
5. Schwermetalle und metallhaltige Verbindungen
6. Staub, Asbest (Schwebeteilchen und Fasern), Glas- und Gesteinsfasern
7. Chlor- und Chlorverbindungen
8. Fluor und Fluorverbindungen.

Aus Art. 4 Z. 2 im Zusammenhang mit Anhang II der Industrieanlagen-Richtlinie ergibt sich die Notwendigkeit, im Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung eine vorsorgliche Emissionsbegrenzung (zumindest) der angeführten Schadstoffe als Genehmigungsvoraussetzung einzuführen und im Zuständigkeitsbereich des Luftreinhaltegesetzes für Kesselanlagen die Palette der Schadstoffe, für die Emissionsgrenzwerte festgelegt sind, entsprechend zu erweitern, soweit zusätzliche Schadstoffe relevant sind.

#### 9.4 Berücksichtigung aller geltenden Luftqualitätsgrenzwerte (Immissionsgrenzwerte) als Genehmigungsvoraussetzung

Gemäß Art. 4 Z. 4 der Industrieanlagen-Richtlinie darf die Genehmigung einer Anlage, die zu den im Anhang I aufgeführten Kategorien gehört, insbesondere nur erteilt werden, wenn sich die zuständige Behörde vergewissert hat, daß alle geltenden Luftqualitätsgrenzwerte berücksichtigt werden.

Die Erfüllung der Industrieanlagen-Richtlinie setzt damit die Einführung der mit den immissionsbezogenen Richtlinien der EG festgelegten Immissionsgrenzwerte als Genehmigungsvoraussetzung im Betriebsanlagenrecht der Gewerbeordnung und des Luftreinhaltegesetzes für Kesselanlagen voraus.

#### 9.5 Berücksichtigung der Erfüllung der Genehmigungsvoraussetzungen bereits bei der Planung der Anlage

Nach Art. 3 Abs. 1 erster Satz der Industrieanlagen-Richtlinie muß der Betrieb von Anlagen, die zu den im Anhang I aufgeführten Kategorien gehören, dem Erfordernis der vorherigen Genehmigung unterworfen werden. Der zweite Satz des Art. 3 Abs. 1 bestimmt folgendes: "Daß die für derartige Genehmigungen vorgeschriebenen Voraussetzungen erfüllt werden müssen, ist bereits bei der Planung der Anlage zu berücksichtigen."

Im Hinblick auf das Bekenntnis der EG zum Vorsorgeprinzip und mit Rücksicht auf das Erfordernis der vorsorglichen Emissionsbegrenzung nach Art. 4 der Industrieanlagen-Richtlinie wäre es im Sinne des Art. 3 Abs. 1 zweiter Satz dieser Richtlinie geboten, zumindest bei den UVP-pflichtigen Anlagen, deren Genehmigung nach der Gewerbeordnung zu erfolgen hat, sicherzustellen, daß bereits bei der Planung der Anlage die Emissionsbegrenzung nach der besten verfügbaren Technologie als selbständige Genehmigungsvoraussetzung (Art. 4 Z. 1 und Z. 3) neben den Genehmigungsvoraussetzungen des Immissions-schutzes (einschließlich der Einhaltung der Luftqualitäts-grenzwerte) berücksichtigt wird. Das ist heute durch § 77 Abs. 3 in Verbindung mit § 77 Abs. 1 und § 82 der Gewerbeord-nung 1973 nicht gewährleistet, zumal auch noch die Erlassung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes aussteht.

#### 9.6 Strengere Emissions- und Immissionsgrenzwerte für stark belastete oder besonders schutzbedürftige Gebiete

Art. 5 der Industrieanlagen-Richtlinie läßt ausdrücklich die Festlegung strengerer Emissionsgrenzwerte für stark belastete Gebiete und strengere Emissions- und Immissionsgrenzwerte (Luftqualitätsgrenzwerte) für besonders schutzbedürftige Ge-biete zu. Eine ähnliche Regelung, wie sie im § 46 BImSchG der Bundesrepublik Deutschland für Belastungsgebiete vorgesehen ist (Erstellung eines Emissionskatasters und erforderlichen-falls auch eines Luftreinhalteplanes), wäre keine Verpflich-tung im Sinne der Industrieanlagen-Richtlinie; sie wäre aber zweckmäßig.

### 9.7 Öffentlichkeitsbeteiligung am Genehmigungsverfahren

Gemäß Art. 9 Abs. 1 der Industrieanlagen-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, daß die Anträge auf Genehmigung und die Entscheidungen der zuständigen Behörden der betroffenen Öffentlichkeit unter Beachtung der nationalen Vorschriften bekanntgegeben werden.

Im allgemeinen wird dieses Erfordernis der Öffentlichkeitsbeteiligung am Genehmigungsverfahren im Sinne der Industrieanlagen-Richtlinie durch die Beteiligung der Nachbarn als Partei erfüllt sein. Dies verhält sich allerdings anders im vereinfachten Verfahren nach § 359b GewO, das ohne Beteiligung der Nachbarn mit einem Bescheid abgeschlossen wird, der als Genehmigungsbescheid gilt und damit eine Klage auf Unterlassung nach § 364 ABGB gemäß § 364a ABGB ausschließt. Diese Regelung könnte sich als nicht richtlinienkonform erweisen.

### 9.8 Emissionsmessungen zur Überwachung der Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen

Gemäß Art. 11 der Industrieanlagen-Richtlinie müssen die von der Anlage ausgehenden Emissionen zum Zweck der Überwachung der Verpflichtungen gemäß Art. 4 (Genehmigungsvoraussetzungen) festgestellt werden. Im Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen entsprechen die einschlägigen Bestimmungen der §§ 7 und 8 diesem Erfordernis. In der Gewerbeordnung 1973 fehlt eine solche Regelung.

### 9.9 Anpassung bestehender Anlagen an die beste verfügbare Technologie

Die Art. 12 und 13 der Industrieanlagen-Richtlinie verpflichten die Mitgliedstaaten zur Anpassung bestehender Anlagen an die beste verfügbare Technologie; allerdings mit der Einschränkung, daß dies für die betreffenden Anlagen, insbesondere unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Unternehmen der jeweiligen Kategorie, nicht mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden sein soll. Dagegen sehen das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen nur eine einmalige Sanierung auf Antrag und die Gewerbeordnung 1973 überhaupt keine vorsorgliche Anpassung an die Entwicklung der besten verfügbaren Technologie und auch keine andere vorsorgliche Sanierungsmaßnahme vor.

### 9.10 Festlegung von Emissionsgrenzwerten für alle Großfeuerungsanlagen, die nicht dem Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen unterliegen

Art. 4 der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie verpflichtet alle Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, damit jede Errichtungsgenehmigung bzw. Betriebsgenehmigung für eine Neuanlage Bestimmungen über die Einhaltung der Emissionsgrenzwerte für Schwefeldioxid, Stickstoffoxide und Staub gemäß den Anhängen III bis VII enthält. Diese fundamentale Richtlinienbestimmung ist derzeit in Österreich im Geltungsbereich der Gewerbeordnung und des Berggesetzes nicht umsetzbar, da entsprechende Bestimmungen fehlen. § 82 der Gewerbeordnung in der Fassung der Gewerberechtsnovelle 1988 verpflichtet zwar den Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten, die erforderlichen Vorschriften über das zulässige Ausmaß der Emissionen von Anlagen zu erlassen, doch wurde bis heute keine Verordnung erlassen, die eine Einhaltung der in den Anhängen III bis VII der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie festge-

legten Emissionsgrenzwerte sicherstellen könnte. Die Rechtsgrundlage des § 82 GewO ist auch nicht zur Erlassung von Emissionsgrenzwerten geeignet, die unabhängig von den im § 74 Abs. 2 der GewO umschriebenen Interessen und unabhängig von der Wertung der Schädigungseignung nach § 69a der GewO jedenfalls einzuhalten wären.

#### 9.11 Schrittweise Verringerung der jährlichen Gesamtemissionen aus bestehenden Großfeuerungsanlagen

Die Großfeuerungsanlagen-Richtlinie 88/609/EWG verpflichtet die Mitgliedstaaten hinsichtlich bestehender Großfeuerungsanlagen zur Einhaltung der für die Jahre 1993, 1998 und 2003 festgelegten Höchstmengen an SO<sub>2</sub>-Emissionen und zur schrittweisen prozentuellen Verringerung dieser Höchstmengen gegenüber den SO<sub>2</sub>-Emissionen des Jahres 1980 innerhalb der drei Zeitphasen. Eine analoge Regelung besteht für die Höchstmengen der NO<sub>x</sub>-Emissionen in nur zwei Zeitphasen bis spätestens 1998. Für Österreich wurden die Reduktionsziele im EWR-Abkommen auf der Basis einer SO<sub>2</sub>-Emission der Großfeuerungsanlagen im Jahr 1980 von 90.000 Tonnen und einer NO<sub>x</sub>-Emission von 19.000 Tonnen festgelegt. Es wird näher zu untersuchen sein, ob die Rechtsgrundlage des § 12 LRG-K ausreicht, um die vorgegebenen Reduktionsziele zu erreichen.

#### 9.12 Feststellung der jährlichen Gesamtemissionen von Schwefeldioxid und Stickoxiden aus Großfeuerungsanlagen

Während der Laufzeit der Reduktionsprogramme nach der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die jährlichen Gesamtemissionen gemäß Anhang IX Abschnitt C festzustellen. Diesbezüglich wird sich in Österreich ein Handlungsbedarf ergeben, nämlich die Notwendigkeit der Ermittlung der Daten, über die gemäß Art. 16 auch der Kommission zu berichten ist.

### 9.13 Reduktionsprogramme und Berichtspflichten

Nach Art. 3 der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten "geeignete Programme zur schrittweisen Verringerung der jährlichen Gesamtemissionen aus bestehenden Anlagen aufstellen". Art. 16 legt eine Reihe von Berichtspflichten hinsichtlich dieser Programme und ihrer Ergebnisse fest. Die Erfüllung dieser Verpflichtungen erfordert zumindest entsprechende administrative Maßnahmen.

### 9.14 Vorsorgliche Vorschreibung von Sofortmaßnahmen für den Fall einer Betriebsstörung

Die Bestimmungen des Art. 8 der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie weichen von den einschlägigen Bestimmungen des § 10 LRG-K ab. Ob sich daraus ein Anpassungserfordernis ergibt, wird näher zu untersuchen sein. Eher ist diese Frage zu bejahen.

### 9.15 Regelung der Emissionsbegrenzung bei instationären Zuständen einer Müllverbrennungsanlage

Nach Art. 8 (2) der Richtlinie 89/369 haben die zuständigen Behörden für technisch unvermeidbare Ausfälle der Reinigungsvorrichtungen von Müllverbrennungsanlagen festzulegen, für welche Zeiträume der Gehalt an Schadstoffen in den Emissionen die Grenzwerte überschreiten darf. Diese Zeiträume dürfen bei kontinuierlichem Betrieb höchstens acht Stunden betragen und müssen auf ein ganzes Jahr bezogen unter 96 Stunden liegen.

Die nach dem LRG-K festgelegten Emissionsgrenzwerte gelten nur für den stationären Betrieb und eine dem Art. 8 (2) der Großfeuerungsanlagen-Richtlinie entsprechende Regelung fehlt.

#### 9.16 Beteiligung der Öffentlichkeit bei Errichtung und Kontrolle von Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll

Die Anträge auf Genehmigung und die Entscheidungen der zuständigen Behörden, sowie die Ergebnisse der Kontrollen (Emissionsmessungen), die sich auf Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll beziehen, müssen der gesamten Öffentlichkeit (nicht nur der "betroffenen") zur Verfügung gestellt werden (Art. 9 der Richtlinie 89/369/EWG bzw. Art. 8 der Richtlinie 89/429/EWG). Diese Regelungen werden in Österreich erst durch das UVP-Gesetz und ein Immissionsschutzgesetz umzusetzen sein.

#### 9.17 Schrittweise Anpassung bestehender Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll an die beste verfügbare Technologie

Die Richtlinie über die Verringerung der Luftverunreinigung durch bestehende Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll 89/429/EWG sieht im Art. 2 die schrittweise Anpassung dieser Anlagen an die Bedingungen für neue Verbrennungsanlagen derselben Kategorie vor.

Es wird näher zu untersuchen sein, ob zu den angegebenen Terminen (1.12.1995, 1.12.1996 und 1.12.2000) die festgelegten Grenzwerte aufgrund der Sanierungsbestimmungen des LRG-K einzuhalten sind. Doch besteht schon im Hinblick auf die unterschiedliche Strategie (einmalige Sanierung nach dem LRG-K einerseits und schrittweise Anpassung an die beste verfügbare Technologie nach der EG-Richtlinie andererseits) ein Anpassungs- und Regelungsbedarf.

#### 9.18 Umsetzung der Richtlinien über Verbrennungsanlagen für Siedlungsmüll auf einer tauglichen Rechtsgrundlage

Nur für Müllverbrennungsanlagen, die mit Dampfkessel ausgestattet sind, ist das Luftreinhaltegesetz für Kesselanlagen eine taugliche Rechtsgrundlage für die Umsetzung der einschlägigen EG-Richtlinien. Sollte in Österreich eine Müllverbrennungsanlage ohne Dampfkessel existieren oder gebaut werden, könnte sich daraus ein Regelungsbedarf ergeben.

#### 9.19 Umsetzung der Richtlinien über Grenzwerte und Leitwerte der Luftqualität für Schwefeldioxid und Schwebestaub 80/779/EWG und für Stickstoffdioxid 85/203/EWG

Eine taugliche bundesgesetzliche Grundlage zur Umsetzung der angeführten immissionsbezogenen EG-Richtlinien existiert gegenwärtig in Österreich noch nicht. Erst ein künftig zu erlassendes Immissionsschutzgesetz soll auf ausreichenden verfassungsrechtlichen Grundlagen die EG-Richtlinien 80/779/EWG und 85/203/EWG in innerstaatliches Recht umsetzen.

## 10. SCHLUSSBEMERKUNG

Die eingangs angeführten EG-Richtlinien über Luftreinhaltung im Bereich stationärer Anlagen können in ihrer Gesamtheit gewiß nicht auf der Grundlage der geltenden österreichischen Gesetze in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Zum Teil sind die mit diesen Richtlinien verfolgten Strategien der österreichischen Umweltgesetzgebung fremd. Das gilt insbesondere für die dem Vorsorgegedanken entsprechende schrittweise Anpassung bestehender Industrieanlagen an die beste verfügbare Technologie. Der Umstand, daß es sich bei den derzeit geltenden einschlägigen Richtlinien um Mindestnormen handelt und in Österreich vielfach strengere Grenzwerte gelten, ändert nichts daran, daß ein großer Anpassungs- und Regelungsbedarf festgestellt wurde, der besonders hinsichtlich der immissionsbezogenen Richtlinien besteht.

Die im Anhang XX des EWR-Abkommens angeführten emissions- und immissionsbezogenen Richtlinien müssen bereits mit dem Inkrafttreten des EWR-Vertrages umgesetzt sein. Soweit derzeit eine gesetzliche Deckung für die Durchführung der betreffenden EWR-Richtlinie fehlt, wird eine Änderung der bestehenden Rechtslage auf Gesetzesstufe vorzubereiten und zu erlassen sein.

Die bloße faktische Einhaltung einer EWR-Richtlinie reicht mangels bindender Wirkung für eine ordnungsgemäße Umsetzung nicht aus.

LITERATUR

**ABKOMMEN ÜBER DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSRAUM (EWR-ABKOMMEN)  
(1992)**

460 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XVIII.GP (3 Bände)

**AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN**

- ABl.Nr. L 229 vom 30.08.1980, S. 30
- ABl.Nr. L 319 vom 7.11.1981, S. 18
- ABl.Nr. L 302 vom 15.11.1985, S. 219
- ABl.Nr. L 201 vom 14.07.1989, S. 53
- ABl.Nr. L 378 vom 31.12.1982, S. 15
- ABl.Nr. L 188 vom 16.07.1984, S. 20
- ABl.Nr. L 87 vom 27.03.1985, S. 1
- ABl.Nr. L 372 vom 31.12.1985, S. 36
- ABl.Nr. L 85 vom 28.03.1987, S. 40
- ABl.Nr. L 336 vom 7.12.1988, S. 1
- ABl.Nr. L 163 vom 14.06.1989, S. 32
- ABl.Nr. L 203 vom 15.07.1989, S. 50

**BEHRENS, P. und KOCH, H.J. (1991)**

Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft. Nomos-Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

**BURHENNE, W.E.**

Environmental Law of the European Communities (Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften). Erich Schmidt Verlag, Berlin

**BURTSCHER, W. (1992)**

Das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR). In: Mayr, P. (Hrsg.): Neue Gesetze, WUV-Universitätsverlag, Wien

**FELDHAUS, G. (1992)**

Ziele und Entwicklungslinien der EG-Luftreinhaltepolitik.  
Vortrag, Umweltwissenschaftliche Fachtage 1992, Graz

**FUNK, B.Ch. (1984)**

Verfassungsrechtliche Fragen der Bundeszuständigkeit zur Abwehr gefährlicher Umweltbelastungen. Schriftenreihe der Bundeswirtschaftskammer, Heft Nr. 51/1984, Wien

**GRABITZ, E.**

Kommentar zum EWG-Vertrag. Verlag C.H. Beck, München

**FRONNER, K. (1991)**

Umweltrecht und Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. WISO-Sonderband Nr. 3, Juni 1991, Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Linz

**KRÄMER, L. (1991)**

Umweltpolitik. In: Röttingen, M. und Weyringer, C. (Hrsg.): Handbuch der europäischen Integration, Manz, Wien

**MOOSBAUER, H. (1991)**

Die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes zum Betriebsanlagenrecht (GewO) 1974 - 1990. Orac, Wien

**PERNICE, I. (1990)**

Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf das Umweltrecht - Gemeinschafts(verfassungs-)rechtliche Grundlagen. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 9. Jahrgang, Heft 3 vom 15. März 1990, Seiten 201 bis 211, C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München

**PERNTHALER, P., WEBER, K. und WIMMER, N. (1992)**

Umweltpolitik durch Recht. Manz, Wien

**SCHWARZER, St. (1992)**

Die Genehmigung von Betriebsanlagen. Manz, Wien

**STADLER, G. (1989)**

Die EG und Österreich. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien

**WIMMER, N. und MEDERER, W. (1990)**

EG-Recht in Österreich. Die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf Österreich, Manz, Wien