

Einleitung

Gegenstand der Untersuchungen

Industrietätigkeiten spielen eine zentrale Rolle für den Wohlstand und die wirtschaftliche Stärke Europas, tragen zu nachhaltigem Wachstum bei und schaffen hochwertige Arbeitsplätze. Allerdings gehen von der Industrie auch erhebliche Umweltbeeinträchtigungen aus.¹ So verursachen Industrieanlagen in der EU einen wesentlichen Anteil an Luftschadstoffen sowie Emissionen in Gewässer und Böden.² Weiters tragen sie erheblich zur Abfallentstehung und zum Energieverbrauch bei.³

Der Umweltverschmutzung durch Industrieanlagen auf europäischer Ebene soll die „Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen“ („IE-R“) entgegenwirken. Sie findet unionsweit Anwendung auf ca 52.000⁴ „Industrieanlagen“⁵. Die Umsetzung in Österreich erfolgte vorrangig in der GewO.⁶ Innerstaatlich unterliegen ca 410 „IPPC-Anlagen“⁷ dem Sonderregime der IE-R.⁸ Die IE-R regelt die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung infolge industrieller Tätigkeiten. Sie soll ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt erreichen.⁹ Darüberhinaus trägt sie zum Schutz der menschlichen Gesundheit und zum

1 KOM (2007) 843 endg 2; KOM (2012) 582 endg 5; *Jarass*, NVwZ 2013, 175; siehe zu den Emissionsbelastungen der Wohnbevölkerung auch *N. Raschauer/Wessely*, Handbuch² 13 ff.

2 83 % bei Schwefeldioxid, 34 % bei Stickoxiden, 43 % bei Staub und 55 % bei flüchtigen organischen Verbindungen; siehe SEK (2007) 1682 endg 2.

3 SEK (2007) 1682 endg 2; KOM (2007) 844 endg 2; St (EWSA) Industrieemissionen, ABl C 2009 182/46.

4 KOM (2007) 844 endg 2.

5 Zum Anlagenbegriff der IE-R siehe Kapitel 2 Abschnitt I.C.

6 Weitere Umsetzungen erfolgten im EG-K, AWG, WRG, MinroG, sowie in diversen Landesgesetzen; übersichtsmäßig siehe *Bergthaler* in IUR 143.

7 „IPPC-Anlage“ ist in § 71b Z 1 GewO definiert. Die Abkürzung „IPPC“ steht für „Integrated Pollution Prevention and Control“. Der Begriff wurde in der österreichischen Lit durch die Vorgängerrichtlinien der IE-R geprägt, die mit dem englischen Titel „IPPC-RL“ bezeichnet wurden.

8 *Forster*, JAP 2014/2015, 82.

9 Art 1 IE-R; siehe auch KOM (2007) 843 endg 3; KOM (2007) 844 endg 3; SEK (2007) 1682 endg 4.

Wohlstand bei,¹⁰ ist eine intakte Umwelt doch auch Grundlage für die Herstellung von Lebens- und Futtermitteln sowie für die Tierzucht.¹¹

Ein unionsweit hohes Umweltschutzniveau kann allerdings nur erreicht werden, wenn die Vorgaben der Richtlinie von allen MS unionsrechtskonform und kohärent umgesetzt werden.¹² Ein Standortwettbewerb zu Lasten des Umweltschutzes („race to the bottom“)¹³ würde dieses Ziel gefährden und die Verwirklichung des Binnenmarkts beeinträchtigen.¹⁴ Eine fehlerhafte Umsetzung birgt darüberhinaus für die MS das Risiko von Vertragsverletzungsverfahren und damit verbundenen Strafzahlungen oder einer Staatshaftung gegenüber den betroffenen Privatrechtssubjekiven.¹⁵

Ziel der Arbeit

Mit dieser Arbeit soll untersucht werden, ob die Bestimmungen der IE-R unionsrechtskonform in die GewO umgesetzt wurden. Von der Untersuchung ist der allgemeine Teil der IE-R – Kapitel 1–2 sowie Anh I–IV IE-R – umfasst.¹⁶ Im ersten Schritt ist der Bedeutungsgehalt der einschlägigen Richtlinienbestimmungen zu ermitteln. Darauf aufbauend ist die Umsetzung in der GewO auf ihre Konformität mit dem Unionsrecht und dem nationalen Verfassungsrecht zu untersuchen,¹⁷ weil verfassungswidrige Normen nicht als ordnungsgemäß und unionsrechtskonform umgesetzt gelten.¹⁸

So sollen Umsetzungsdefizite aufgezeigt werden, die zu Vertragsverletzungsverfahren führen können. Zudem sollen Rechtsunsicherheiten, die *va* durch die unreflektierte Übernahme unionsrechtlicher Rechtsbegriffe in die nationale Rechtsordnung entstanden sind, analysiert und gelöst werden.¹⁹ Es wird auch ausgeführt, in welchen Bereich der nationale Gesetzgeber über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgeht („Gold-Plating“).

10 ErwGr 7 und 25 BE 1386/2013/EU (7. UAP); ErwGr 23 BE 1600/2002/EG (6. UAP).

11 *Umweltbundesamt*, Elfter Umweltkontrollbericht 15.

12 Vgl KOM (2007) 844 endg 8.

13 *Wegener*, ZUR 2009, 459.

14 St (EWSA) Industrieemissionen, ABl C 2009 182/46.

15 Die mangelhafte Umsetzung der Vorgängerrechtsakte in Österreich führte bereits zu zwei Vertragsverletzungsverfahren: EuGH 18.11.2004 Rs C-78/04 (Kommission/Österreich); EuGH 24.5.2012 Rs C-352/11 (Kommission/Österreich).

16 Dass auch hier Rechtsunsicherheit herrscht, belegt der Wunsch der MS nach Interpretationsleitfäden zur Richtlinie; siehe KOM (2005) 540 endg 8.

17 Das sind die §§ 71a, 71b, 71c, 77a, 77b, 79c, 81a, 81b, 81c, 81d, 82 Abs 1 und 5, 82a, 83a, 84h, 353a, 356a Abs 1, 356b Abs 7, 356d, 359b Abs 1, 367 Z 24b und 24c GewO sowie die Anlagen 3, 4 und 6 der GewO.

18 *Korinek* in FS Öhlinger 137 ff. Dies ist im Detail strittig; vgl mwN *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht⁶ 125.

19 SN RAK ME 16/SN-508/ME XXIV. GP 2.

Zur Ermittlung von Praxisproblemen wurden im Vorfeld der Arbeit Gespräche mit Experten und Vertretern der im IPPC-Verfahren beteiligten Parteien geführt. Es wurden die *Landesregierung Salzburg*, die *Wirtschaftskammer Österreich*, sowie das *ÖKOBÜRO* befragt.

Gang der Untersuchungen

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in zwei Kapitel. Im ersten Kapitel werden einführend die unionsrechtlichen und nationalen Grundlagen des Umweltschutz- und Anlagenrechts untersucht. Zudem werden die kompetenzrechtlichen Rahmenbedingungen zur Umsetzung der IE-R durch den Bundesgesetzgeber dargelegt.

Das zweite Kapitel gliedert sich nach dem typischen „Lebenszyklus“ einer Anlage. Nach Analyse des Anlagenbegriffs in Abschnitt I und der BVT in Abschnitt II wird das Genehmigungsverfahren der IPPC-Anlage behandelt (Abschnitt III). Daran schließen das Änderungs- und Anpassungsverfahren der Anlage (Abschnitt IV) sowie die Pflichten beim Betrieb der Anlage (Abschnitte V und VI) an. Danach wird die Auffassung der IPPC-Anlage erörtert (Abschnitt VII). Die Ausführungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung (Abschnitt VIII) und zu den relevanten Verwaltungsstrafbestimmungen (Abschnitt IX) erfolgen getrennt. Vor der Analyse der Sonderbestimmungen des IPPC-Regimes ist stets auf die allgemeinen anlagenrechtlichen Bestimmungen einzugehen.

Kapitel 1: Anlagenrecht in der EU und in Österreich

I. Anlagenrecht in der EU als Instrument des Umweltschutzes

A. Vorbemerkungen

Die EU verfügt über keine eigene Rechtssetzungskompetenz zur Regelung des Betriebsanlagenrechts. Als Rechtsgrundlage dient deshalb va Art 192 AEUV, der die EU zur Setzung umweltpolitischer Maßnahmen ermächtigt.²⁰ So wurden etwa die IE-R, UVP-RL und Seveso-III-RL auf Art 192 AEUV gestützt. Unionsrechtlich ist Betriebsanlagenrecht daher hauptsächlich Umweltrecht.

Nach einem kurzen geschichtlichen Überblick (Abschnitt I.B) wird das einschlägige Primärrecht der EU näher untersucht (Abschnitt I.C).²¹ Danach folgt ein Überblick zur IE-R (Abschnitt I.D).

B. Entwicklungsgeschichtliche Impulse des europäischen Umweltrechts

Die Gründungsverträge der EWG enthielten keine umweltpolitischen Zielsetzungen oder Maßnahmen.²² In Folge der Stockholmer UN-Umweltkonferenz von 1972 entwickelte die *Kommission* 1973 das erste „Umweltaktionsprogramm“ der Gemeinschaft.²³ Rechtssetzungsakte erfolgten bis dahin sektorspezifisch,²⁴ medienübergreifende Ansätze waren noch wenig

20 Vor Einführung der umweltpolitischen Rechtssetzungskompetenz durch die EEA dienten die Binnenmarktkompetenz des Art 100 EWGV (nunmehr Art 114 AEUV) sowie die Vertragsabrundungskompetenz des Art 235 EWGV (nunmehr Art 352 AEUV) als Grundlagen; vgl *Potacs* in Holoubek/Potacs II⁴ 1171 f; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU Art 191 AEUV Rn 3; *N. Raschauer/Wessely*, Handbuch² 85.

21 Dieses wird vom EuGH regelmäßig zur Auslegung sekundärrechtlicher Umweltschutzakte herangezogen; vgl *Piska* in Mayer/Stöger, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rn 4.

22 *Piska* in Mayer/Stöger, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rn 5; *Epiney* in Landmann/Rohmer, UmweltR Art 191 AEUV Rn 1; *N. Raschauer/Wessely*, Handbuch² 85.

23 *Wegener*, ZUR 2009, 459; *Epiney* in Landmann/Rohmer, UmweltR Art 191 AEUV Rn 1; zu dessen Rechtsqualität siehe *Piska* in Mayer/Stöger, EUV/AEUV Art 192 AEUV Rn 17.

24 Vgl die Vorgängerrichtlinien zur IPPC-RL: RL 84/360/EWG zur Bekämpfung von Luftverunreinigungen durch Industrieanlagen und RL 76/464/EWG betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft. Regelungen zum Schutz des Bodens gab es bis zum Inkrafttreten der IPPC-RL nicht.

verbreitet.²⁵ Die Einheitliche Europäischen Akte 1987 („EEA“) schuf in Art 130r–130t EWGV (nunmehr Art 191–193 AEUV) die ausdrückliche primärrechtliche Grundlage für eine Umweltpolitik der Gemeinschaft.²⁶ Umweltschutz wurde zunehmend als sektorübergreifendes und ganzheitliches Anliegen verstanden („integrierter Ansatz“).²⁷

Durch den Vertrag von Maastricht 1992 wurde die „Politik auf dem Gebiet der Umwelt“ explizit in den Zielkatalog von Art 3 EWGV aufgenommen.²⁸ Die Umweltpolitik der Gemeinschaft sollte auf ein „*hohes Schutzniveau*“²⁹ abzielen.³⁰ Der Vertrag von Amsterdam 1997 definierte in Art 2 EGV erstmals den Umweltschutz sowie die „Verbesserung der Umweltqualität“³¹ als eigenständige Gemeinschaftsaufgabe. Art 6 EGV (nunmehr Art 11 AEUV) normierte weiters, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes generell bei Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitiken, insb zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung, berücksichtigt werden müssen. Weiters wurde das Rechtsetzungsverfahren in Art 175 EGV (nunmehr Art 192 AEUV) neu ausgestaltet.³²

Mit dem Vertrag von Lissabon 2007 wurden diese Ziele systematisch neu geordnet und der Klimaschutz in Art 191 AEUV als neue Umweltschutzagenda eingeführt.³³ In Art 37 GRC wurden „Grundsätze“ für den Umweltschutz geschaffen.³⁴

C. Primärrechtliche Vorgaben für den Umweltschutz

1. Kompetenzgrundlagen

Gem Art 4 Abs 2 lit e AEUV ist die Gesetzgebungskompetenz im Bereich Umwelt zwischen EU und MS geteilt.³⁵ Es gilt das Subsidiaritätsprinzip

25 *Volgger/Wagner* in IUR/IUTR 30.

26 *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁵ Art 191 AEUV Rn 3; *Epiney* in Landmann/Rohmer, UmweltR Art 191 AEUV Rn 2; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU Art 191 AEUV Rn 1; *N. Raschauer/Wessely*, Handbuch² 85.

27 *Wagner*, RdU 1999, 4.

28 *Epiney* in Landmann/Rohmer, UmweltR Art 191 AEUV Rn 2 mwN.

29 Art 130r Abs 2 EGV.

30 Im EWGV war der Umweltschutz allerdings noch dem Primärziel Wirtschaftswachstum untergeordnet; vgl Art 2 EGV: „*Aufgabe der Gemeinschaft ist es [...] ein beständiges, inflationäres und umweltverträgliches Wachstum [...] zu fördern*“.

31 Dieser Gedanke fand sich schon seit der EEA in Art 130r Abs 1 TS 1 EWGV, aber nicht an derart prominenter Stelle.

32 *Piska* in Mayer/Stöger, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rn 5; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU Art 191 AEUV Rn 5.

33 *Piska* in Mayer/Stöger, EUV/AEUV Art 191 AEUV Rn 5; vgl *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU Art 191 AEUV Rn 7; *Epiney* in Landmann/Rohmer, UmweltR Art 191 AEUV Rn 2.

34 Siehe unten I.C.3.

35 *Jaeger* in Jaeger/Stöger, EUV/AEUV Art 4 AEUV Rn 35 f; *Epiney* in Landmann/Rohmer, UmweltR Art 191 AEUV Rn 3; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU Art 4 AEUV Rn 16; *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁵ Art 4 AEUV Rn 13.

gem Art 5 Abs 3 EUV.³⁶ Dennoch wurde die Kompetenz von der EU mit derzeit ca 250–300 bestehenden Unionsrechtsakten im Umweltbereich intensiv genutzt.³⁷

Zur Vollziehung sind gem Art 291 Abs 1 AEUV die mitgliedstaatlichen Behörden berufen. Die Ausgestaltung des Behördenvollzugs und des Verfahrensrechts obliegt – vorbehaltlich sekundärrechtlicher Sonderbestimmungen und unter Wahrung des Effektivitäts- und Äquivalenzgebots – nach dem Grundsatz der mitgliedstaatlichen Verfahrensautonomie den MS.³⁸

2. Umweltpolitik der Union

a) Allgemeine primärrechtliche Vorgaben

Gem Art 3 Abs 3 EUV ist der Umweltschutz eines von mehreren tragenden Zielen der Unionspolitik. Die EU kann umweltschutzrechtliche Regelungen auf Grundlage der Art 191–193 AEUV erlassen.³⁹ Art 192 AEUV regelt das Beschlussverfahren und ist zur Auslegung der IE-R nicht relevant.⁴⁰

Darüberhinaus ist Umweltschutz eine „Querschnittsaufgabe“⁴¹, die gem Art 11 AEUV („Querschnittsklausel“) bei der Festlegung aller Unionspolitiken und Maßnahmen einzubeziehen ist.⁴² Werden Regelungen zum Binnenmarkt getroffen, ist gem Art 114 Abs 3 AEUV im Bereich des Umweltschutzes von einem hohen Schutzniveau auszugehen.⁴³

36 Die EU darf nur tätig werden, wenn die in Betracht gezogene Maßnahmen von den MS nicht ausreichend verwirklicht werden kann oder auf Unionsebene besser zu verwirklichen ist; siehe ErwGr 44 IE-R; vgl allgemein *Schima* in Jaeger/Stöger, EUV/AEUV Art 5 EUV Rn 20 ff; *Bast* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU Art 5 EUV Rn 49 ff; *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁵ Art 5 EUV Rn 19 ff; übersichtsmäßig *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht⁶ 16 f.

37 Zur Übersicht siehe *Epiney* in Landmann/Rohmer, UmweltR Art 191 AEUV Rn 4.

38 Allgemein zB *Öhlinger/Potacs*, EU-Recht⁶ 153 ff; kritisch zu diesem Begriff *Stöger*, ZÖR 2010, 253.

39 *N. Raschauer/Wessely*, Handbuch² 86; ausführlich siehe *Epiney* in Landmann/Rohmer, UmweltR Art 191 AEUV Rn 3; *Terhechte* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU Art 3 EUV Rn 55; *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁵ Art 3 EUV Rn 39.

40 Dazu allgemein *N. Raschauer/Wessely*, Handbuch² 98; *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁵ Art 192 AEUV Rn 1 ff; *Piska* in Mayer/Stöger, EUV/AEUV Art 192 AEUV Rn 1 ff; *Epiney* in Landmann/Rohmer, UmweltR Art 192 AEUV Rn 1 ff; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU Art 192 AEUV Rn 1 ff.

41 *Bergthaler/Berger* in Stolzlechner/Wendl/Bergthaler³ Rz 293.

42 *Epiney* in Landmann/Rohmer, UmweltR Art 191 AEUV Rn 52; *Nettesheim* in Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU Art 191 AEUV Rn 124; vgl allgemein *Piska* in Jaeger/Stöger, EUV/AEUV Art 11 AEUV Rn 1 ff; *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV⁵ Art 11 AEUV Rn 1 ff.

43 *Epiney* in Landmann/Rohmer, UmweltR Art 191 AEUV Rn 3; ausführlich dazu zB *Leidenmühler* in Jaeger/Stöger, EUV/AEUV Art 114 AEUV Rn 46 ff.