

IPPC-Pflicht bei Massentierhaltungen?

CLAUDIA JANDL/ ERIKA M. WAGNER/ MARTIN DONAT

DOI: 10.25598/tirup/2017-4

Inhaltsübersicht:

I.	Einleitung	72
II.	IPPC-Genehmigungsregime	73
III.	Anwendungsbereich des IPPC-Landesrechts	75
IV.	IPPC-Pflicht bei Anlagenerweiterung	76
	A. Anlagenbegriff	76
	1. »Technischer Zusammenhang«	77
	2. »Unmittelbarkeit«	78
	B. Additionsregel	79
	C. Anlagenerweiterung oder Anlagenänderung	80
V.	»Betreibersplitting«	82
VI.	Kumulation auch bei gemischten Beständen	84
VII.	Zusammenfassung und Ausblick in die Zukunft	86

Abstract: Immer wieder rücken Massentierhaltungen in den Fokus medialer Berichterstattung. Gefordert wird ein verschärftes Genehmigungsverfahren auch bei landwirtschaftlichen Großbetrieben. Auf dem Prüfstand steht primär die Frage nach dem anzuwendenden materiellrechtlichen Genehmigungsregime bei Massentierhaltungsanlagen. Unbestritten ist das Erfordernis einer baurechtlichen Bewilligung für die Errichtung von Tierhaltungsanlagen.¹ Ab einer gewissen Größenordnung gelten aber auch für Tierhaltungsanlagen besondere

1 Stallanlagen sind als Bauwerke iSd Baurechts zu qualifizieren. Ein Bauwerk ist eine Anlage, die eine gewisse Verbindung mit dem Boden aufweist, aufgrund ihrer Beschaffenheit geeignet ist, öffentliche Interessen zu berühren und zu deren Errichtung bautechnische Kenntnisse erforderlich sind. Der Neu-, Zu- oder Umbau einer Stallanlage stellt somit ein bewilligungspflichtiges Bauvorhaben dar; Näheres dazu siehe *Jahnel* in *Bachmann/Baumgartner/Feik/Fuchs/Giese/Jahnel/Liebhaber* (Hrsg), *Besonderes Verwaltungsrecht*¹¹ (2016) 516.

Genehmigungsvoraussetzungen. Bei Erreichen der in IPPC-Landsgesetzen normierten Schwellenwerte² bspw unterliegt das Vorhaben dem IPPC-Regelungsregime. Das hat weitreichende Konsequenzen: Beginnend von den materiellen, vorsorgeorientierten, integrativen Genehmigungsstandards bis zu den formellen, zwingenden Verfahrensstandards – Stichwort: Verfahrenskoordination – sowie dem Recht auf Zugang zu Gerichten für NGOs. Der Beitrag widmet sich daher der Untersuchung von Fallkonstellationen, in welchen dieses verschärfte Genehmigungsregime des IPPC-Rechts zur Anwendung gelangt.³

Rechtsquellen: IE-RL; IPPC-Gesetze der Länder; 1. Tierhaltungsv; UVP-G; GewO.

Schlagworte: Betreibersplitting; gemischte Tierbestände; IPPC-Pflicht bei Tierhaltungs- und -aufzuchtanlagen; Massentierhaltung.

I. Einleitung

Der Beitrag⁴ beschäftigt sich vorwiegend mit folgenden Themenfeldern:

- ▷ IPPC⁵-Pflicht bei Anlagenerweiterungen
- ▷ »Betreibersplitting«
- ▷ Kumulation bei gemischten Beständen

Vor dem Hintergrund dieser sachlichen Themenkomplexe erfolgt eine genauere Analyse des Anlagen- und Betreiberbegriffs sowie der de lege

2 IPPC-pflichtig sind demnach all jene Tierhaltungs- und -aufzuchtbetriebe, welche über mehr als 40.000 Plätze für Geflügel, mehr als 2000 Plätze für Mastschweine (mehr als 30 kg) und mehr als 750 Plätze für Säue verfügen. So etwa § 1 Abs 2a Z 5-6 Oö USchG; § 3 lit b Vbg G über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt; Anh 1 Z 2 lit a-c Nö IBG; § 1 Abs 1 lit b WIAG; § 1 Abs 1 lit b Sbg UUIG; Anh 1 Z 6.6 lit a-c Stmk IPPC-G; § 1 lit b K-IPPC-AG.

3 Näheres zu den materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Besonderheiten des IPPC-Regimes siehe *Wagner, Umwelтанlagenrecht in Wagner (Hrsg), Umwelt- und Anlagenrecht 206 ff.*

4 Der Beitrag basiert auf einer Projektstudie im Auftrag der OÖ Umwelтанwaltschaft und wird demnächst publiziert.

5 Integrated Pollution Prevention and Control.

lata bestehenden Additionsregelungen, um den Anwendungsbereich des IPPC-Rechts bei Intensivtierhaltungs- und -aufzuchtanlagen näher zu definieren.

Weiters Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die Frage, ob auch bei gemischten Tierbeständen eine kumulative Betrachtung europarechtlich indiziert ist oder nicht, bzw welche Rückschlüsse aus den zT in diesem Bereich bestehenden nationalen Regelungen geschlossen werden können und welche Lösung sich daraus für die Praxis ableiten lässt.

Um die Praxisrelevanz der aufgeworfenen Fragestellungen zu veranschaulichen, erfolgt die Untersuchung anhand dreier praktischer Fallbeispiele, die zT sehr kreative IPPC-Umgehungsversuche so mancher Landwirte aufzeigen und zugleich zentrale Rechtsfragen aufwerfen, deren Beantwortung sich die nachfolgenden Ausführungen im Detail widmen.

II. IPPC-Genehmigungsregime

Das primäre Ziel der IE-RL⁶ – als einer der zentralen Rechtsakte im EU-Umweltrecht – ist es, die auch von Tierhaltungsanlagen ausgehenden Emissionen in Luft, Boden und Wasser zu vermindern und ein europaweit einheitliches Schutzniveau herzustellen. Daher beinhaltet das IPPC-Recht auch besondere Genehmigungsanforderungen, die im Rahmen eines speziellen Genehmigungsverfahrens geprüft werden. So sind iSe integrierten Ansatzes alle Auswirkungen des Tierhaltungsbetriebs auf die Umwelt zu berücksichtigen.⁷ Genehmigungsbescheide basieren auf den »besten verfügbaren Techniken«. Der Konsenswerber hat die Anlage entsprechend zu erhalten und gegebenenfalls neuen verfügbaren Technikstandards anzupassen.⁸ Zudem gelten für das IPPC-Verfahren erhöhte Antragsanforderungen⁹ sowie eine verstärkte

6 RL 2010/75/EU über Industrieemissionen – sog Industrieemissions-RL (IE-RL), ABl L 2010/334 vom 17.12.2010, S 14 ff.

7 ErwGr 3 zur RL 2010/75/EU über Industrieemissionen (IE-RL).

8 Art 11 lit c IE-RL: Demnach haben die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, damit in der Anlage die besten verfügbaren Techniken angewandt werden.

9 Art 12 IE-RL.

Öffentlichkeitsbeteiligung unter Einbeziehung von NGOs,¹⁰ um nur einige – europarechtlich indizierte – Besonderheiten des IPPC-Verfahrens demonstrativ anzuführen.¹¹

Resultierend aus diesem »verschärften« IPPC-Genehmigungsregime sind in der Praxis vermehrt Umgehungsversuche zu erwarten.

Auf der Flucht vor den Genehmigungsanforderungen des IPPC-Rechts werden Kapazitäten knapp unter den gesetzlichen Schwellenwerten gehalten, Vorhaben in mehrere Teilvorhaben aufgesplittet oder Vorhaben unter dem Schwellenwert nachträglich (sukzessive) erweitert oder verändert. Dabei werden genau jene Auswirkungen auf die Umwelt erreicht bzw sogar verschlechtert, denen das IPPC-Regime mit Vorsorgemaßnahmen begegnen will.

Primäre Rechtsgrundlage des IPPC-Rechts ist die IE-RL.¹² Auf nationaler Ebene wurde diese europarechtliche Vorgabe – infolge des zersplitterten Anlagenrechts – sowohl auf Bundesebene¹³ als auch auf Landesebene umgesetzt. Für unsere Untersuchungen von besonderer Relevanz sind dabei va die einschlägigen IPPC-Landes-Gesetze.¹⁴

10 Art 24 IE-RL enthält Regelungen bzgl des Zugangs zu Information und Beteiligung der Öffentlichkeit am Genehmigungsverfahren. Demnach haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit erhält sich am Verfahren zu beteiligen.

11 Näheres dazu siehe *Wagner*, *Umweltanlagenrecht in Wagner* (Hrsg), *Umwelt- und Anlagenrecht* 196 ff und 200 ff.

12 ABl L 2010/334 vom 17.12.2010, S 14 ff.

13 So sind gewerbliche IPPC-Anlagen in der GewO 1994 (BGBl 194/1994 idGF) geregelt. Das AWG 2002 (BGBl 102/2002 idGF) enthält Regelungen bzgl IPPC-pflichtiger Abfallbehandlungsanlagen.

14 Die IPPC-Pflicht für Intensivtierhaltungsbetriebe unterliegt hingegen der Regelungskompetenz der Länder (Art 15 B-VG) und ist daher in den jeweiligen Landesgesetzen geregelt: Oö USchG (LGBl 84/1996); Bgld ISUG (LGBl 8/2007); Nö IBG (LGBl 8060-0); K-IPPC-AG (LGBl 52/2002); Sbg UIG (LGBl 59/2005); Vbg G über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt (LGBl 20/2001); Stmk IPPC-G (LGBl 14/2016); WIAG 2013 (Celex-Nrn 32008L0001 und 3210L0075); In Tirol sind Massentierhaltungen generell gesetzlich verboten (vgl § 1 G über die integrierte Vermeidung der Umweltverschmutzung durch Massentierhaltung LBGl 46/2004).

III. Anwendungsbereich des IPPC-Landesrechts

Nach den IPPC-Gesetzen der Länder sind jene Tierhaltungs-¹⁵ und -aufzuchtbetriebe¹⁶ IPPC-pflichtig, die über

- ▷ mehr als 40.000 Plätze für Geflügel
- ▷ mehr als 2000 Plätze für Mastschweine (mehr als 30 kg)
- ▷ mehr als 750 Plätze für Säue verfügen.¹⁷

Was genau aber versteht man unter »Geflügel«, »Mastschwein« oder »Sau«? Was umgangssprachlich so klar und einleuchtend erscheinen mag, zeigt sich rechtlich in einem vollkommen anderen Licht. Die IPPC-Gesetze der Länder enthalten keine Legaldefinitionen bzgl der jeweils genannten Tierkategorien. Als Maßstab für die Begriffsbestimmung sind die Vorgaben der 1. TierhaltungsV¹⁸ heranzuziehen.

Die Differenzierung zwischen den einzelnen Tiergattungen und deren Zuordnung zur jeweils gesetzlich vorgegebenen Kategorie ist insb im Rahmen der Schwellenwertermittlung und daraus folgend bei der Ermittlung der IPPC-Pflicht von enormer praktischer Bedeutung.

Wirft man einen Blick auf die Begriffsdefinitionen der 1. TierhaltungsV¹⁹ und die Rsp zur vergleichbaren Regelung des UVP-G,²⁰ wird uE die rechtliche Komplexität der Materie sehr gut ersichtlich. So sind bspw nur Sauen (weibliche Zuchtschweine ab dem ersten Abferkeln)²¹ und Mastschweine (zur Schlachtung bestimmte Schweine mit mehr

15 Der Halterbegriff bemisst sich hier nach der Bestimmung des § 4 Z 1 TSchG, wonach jene Person als Tierhalter gilt, der – vergleichbar dem zivilrechtlichen Halterbegriff – das Tier im eigenen Interesse und auf eigene Rechnung in seiner Gewahrsame hat; Näheres dazu siehe *Herbrüggen/Randl/Raschauer/Wessely*, Österreichisches Tierschutzrecht I² (2006) 31 mwN.

16 Unter Zucht ist gem § 4 Z 14 TSchG die vom Menschen kontrollierbare Fortpflanzung von Tieren mit bestimmten Zielen zu verstehen; so *Bergthaler in Ennöckl/Raschauer/Bergthaler*, UVP-G³ (2013) Z 43 Rz 1.

17 § 1 Abs 2a Z 5–6 Oö USchG; § 3 lit b Vbg G über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt; Anlage 1 Z 2 lit a–c Nö IBG; § 1 Abs 1 lit b WIAG; § 1 Abs 1 lit b Sbg UUIG; Anlage 1 Z 6.6 lit a–c Stmk IPPC-G; § 1 lit b K-IPPC-AG.

18 BGBl II 485/2004 idgF.

19 BGBl II 485/2004 idgF; *Schmelz/Schwarzer*, UVP-G-ON^{1.00} (Stand 1.7.2011, rdb.at) Anh 1 Z 43 UVP-G Rz 6 ff.

20 Anh I Z 43 UVP-G.

21 Anlage 5 zur 1. TierhaltungsV.

als 30 kg)²² in die Betrachtung miteinzubeziehen, während Jungsaunen, Saug- oder Absetzferkel bzw Aufzuchttiere bei der Prüfung des gesetzlichen Schwellenwerts außer Betracht bleiben sollen.²³ Inwiefern dies den Bedürfnissen der Praxis und dem Ziel der IE-RL – nämlich dem Umweltschutz – Rechnung trägt, mag aus Sicht der Autoren eher bezweifelt werden.

IV. IPPC-Pflicht bei Anlagenerweiterung

Beispiel:

Ein Landwirt betreibt einen Hühnerstall mit 30.000 Masthühnern. Am selben Standort (30 m entfernt) wird vom selben Landwirt ein weiterer Masthühnerstall mit noch einmal 30.000 Masthühnern errichtet. Damit wird **auf die gesamte Anlage bezogen** der Schwellenwert überschritten. Der Neubau erreicht für sich genommen nicht den Schwellenwert.²⁴

Zur rechtlichen Beurteilung dieses Falls bedarf es einer eingehenden Analyse des Anlagenbegriffs und der Additionsregel des IPPC-Rechts.

A. Anlagenbegriff

ISd Legaldefinition des Art 3 Z 3 IE-RL – die auch von den Ländern mit zT unterschiedlicher Diktion, aber im Wesentlichen inhaltsgleich übernommen wurde – versteht man unter einer Anlage

*»eine ortsfeste **technische Einheit**, in der eine oder mehrere in Anhang I oder Anhang VII Teil 1 genannten Tätigkeiten sowie andere*

-
- 22 Unter Mastschweinen sind in unionsrechtskonformer Auslegung nur Schweine über 30 kg zu verstehen; idS auch Anh I Nr 17 lit b UVP-RL (RL 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten ABl L 2012/26 vom 28. 1. 2012, S 4); US 21. 6. 2000, 5/2000/3-19 (*Stössing*).
- 23 So die Judikatur des US zur vergleichbaren Rechtslage des UVP-G; vgl US 17. 9. 2003, 7B/2003/18-4 (*Groß Gerungs*); US 27. 6. 2008, 7B/2006/5-36 (*Pöttsching*).
- 24 Beispiel entnommen aus *Donat*, Sau ist nicht gleich Schwein, RdU 2016/149, 239.

*unmittelbar damit verbundene Tätigkeiten am selben Standort durchgeführt werden, die mit den in den genannten Anhängen aufgeführten Tätigkeiten in einem **technischen Zusammenhang** stehen und die Auswirkungen auf die Emissionen und die Umweltverschmutzung haben können.*«

Zu analysieren gilt es nun folgende **unbestimmte Gesetzesbegriffe** dieses »Anlagenbegriffs«:

1. »Technischer Zusammenhang«

Der »technische Zusammenhang« iSd Anlagendefinition gilt als Voraussetzung für das Vorliegen einer **einheitlichen IPPC-Anlage**. Von Relevanz ist ein solcher technischer Zusammenhang in der Praxis immer dann, wenn eine Anlage aus mehreren Teilen besteht. Die bisherige Lehre vertritt dbzgl die Auffassung, dass nur dann vom Vorliegen einer einheitlichen Anlage auszugehen ist, wenn nicht nur ein gemeinsamer Zweck, sondern darüber hinaus auch eine räumliche, organisatorische, logistische und wirtschaftliche Verbindung der einzelnen Tätigkeiten und Anlagenteile gegeben ist.²⁵

Dies bestätigt auch der europäische Interpretationsleitfaden,²⁶ wenn es dort heißt:

»Eine technische Einheit liegt nur dann vor, wenn alle zum Betrieb der Anlage notwendigen Strukturen und Einrichtungen (Geräte, Maschinen, Werkzeuge, Lagerhallen, etc) von der Anlage umfasst sind. Eine ›Einheit‹ bilden somit nur jene Anlagenteile, die für die Durchführung der betreffenden Tätigkeit erforderlich sind.«

Expressis verbis muss der geforderte Zusammenhang darüber hinaus ein **unmittelbarer und technischer Zusammenhang** mit einer **spezifi-**

25 *Bergthaler/Fekete*, Die neue Industrieemissions-RL, in *Furherr* (Hrsg), Anlagenrecht (2010) 49 ff; *Vogelsang*, Sonderbestimmungen für IPPC-Anlagen, in *Stolzlechner/Wendl/Bergthaler* (Hrsg), Die gewerbliche Betriebsanlage⁴ (Stand 1.1.2016, rdb.at) Rz 243 ff; Näheres dazu siehe unten bzgl der Einheit der gewerblichen Betriebsanlage im Gewerberecht.

26 *Guidance on Interpretation of »Installation« and »Operator« for the Purposes of the IPPC Directive 2007*; Diese Leitlinie der europäischen Kommission dient als Interpretationshilfe zur IE-RL. Normative Wirkung kommt derartigen Vorgaben allerdings nicht zu. Die Kompetenz zur offiziellen Auslegung europäischer Rechtsakte verbleibt beim EuGH.

schen Tätigkeit sein. (*arg: »andere unmittelbar damit verbundene Tätigkeiten am selben Standort, die in einem technischen Zusammenhang stehen«*)

2. »Unmittelbarkeit«

Nach Ansicht der Kommission gilt eine Tätigkeit dann als **»unmittelbar verbunden«**, wenn es sich ebenso um eine **Annex-I-Tätigkeit** handelt oder bei einer Nicht-Annex I-Tätigkeit, wenn diese eine **Hilfstätigkeit** für die **Annex I-Tätigkeit** darstellt und ohne diese uU nicht an diesem Ort durchgeführt würde.²⁷

Kurz: Nur jene Tätigkeiten, die für den IPPC-relevanten Tätigkeitsprozess erforderlich sind, zählen infolge technischen Zusammenhangs zur IPPC-Anlage.²⁸

Zu den »unmittelbar verbundenen Tätigkeiten« bei der Aufzucht von Mastschweinen zählen bspw die Futterlagerung, Futteraufbereitung, das Ein- und Ausstallen der Tiere, die Abluftbehandlung etc, nicht hingegen der Fleischverkauf.

Es wäre sogar denkbar, die zur Produktion von Mastschweinen erforderlichen Zuchtschweine im selben Betrieb als »technische Einheit« zu sehen. Auch wenn man dies vertritt, bedeutet dies aber noch nicht automatisch, dass damit die »Eintrittsschwelle« ins IPPC-Regime um dieses »Betriebsmittel« natürlicher Art erweitert werden müsste, differenziert doch die IE-RL ausdrücklich hinsichtlich des Schwellenwerts zwischen Schweinen und Mastsauen.

Aus dem Gesetzeswortlaut ergibt sich des Weiteren die Notwendigkeit des **Standortbezugs** als Voraussetzung für eine einheitliche Betrachtung mehrerer Anlagenteile. Was genau darunter zu verstehen ist, gibt die RL nicht explizit vor. Die Kommission verlangte bislang einen **räumlichen Zusammenhang zwischen den betreffenden Anlagenteilen**, wobei geringfügige räumliche Distanzen nicht schädlich seien. Exakte Meterangaben können nicht gemacht werden, vielmehr bedarf es einer Beurteilung nach den Umständen des Einzelfalls, um unter Beachtung auf sämtliche Faktoren beurteilen zu können, ob ein ent-

27 Guidance on Interpretation of »Installation« and »Operator« for the Purposes of the IPPC Directive 4f.

28 IdS schon *Bergthaler/Follner*, IPPC-Anlagen in der GewO: Anlagenbegriff und verfahrensrechtliche Konsequenzen, *ecolex* 2004, 750.

sprechender, eine Kumulation rechtfertigender Konnex der einzelnen Anlagenteile gegeben ist oder nicht.²⁹

Abzustellen ist uE primär auf die von der Anlage ausgehenden tatsächlichen Auswirkungen. So lange es etwa trotz Entfernung von Anlagenteilen wirtschaftlich vernünftig erscheint, spricht allein eine allenfalls weitere Entfernung nicht gegen die Zurechnung zur Anlage. Nur dann, wenn offensichtlich jeder räumliche Konnex der Anlagenteile aufgrund ihrer Entfernung zueinander von der Hand zu weisen ist, wird wohl nicht vom Vorliegen einer einheitlichen Anlage auszugehen sein.

Gleiches gilt bei Anlagen, welche zwar in einem örtlichen Zusammenhang stehen, die aber ansonsten völlig getrennt voneinander betrieben werden. Zu denken wäre hier an benachbarte Tierhaltungsbetriebe, die außer ihrer engen räumlichen Nähe keinerlei Gemeinsamkeiten aufweisen.

Als **Zwischenergebnis zu unserem Fallbeispiel** kann vorläufig somit Folgendes festgehalten werden:

Sind im konkreten Fall die erweiterten Zurechnungskriterien erfüllt und besteht ein räumlicher, organisatorischer, sachlicher und wirtschaftlicher Zusammenhang zwischen den beiden (der bestehenden, noch nicht IPPC-pflichtigen, und der neu geplanten) Anlagen, ist uE iSd Anlagenbegriffs der IPPC-Gesetze der Länder³⁰ und in Anwendung einer RL-konformen Interpretation des Anlagenbegriffs³¹ vom Vorliegen einer einheitlichen IPPC-pflichtigen Anlage auszugehen.

B. Additionsregel

Um Umgehungen der IPPC-Pflicht zu verhindern, beinhaltet die IE-RL in ihrem Anh I eine **sof Additionsregel**, die eine gesamthafte Betrachtung verschiedener Tätigkeiten verlangt.

29 IdS *Bergthaler/Fekete*, Die neue Industrieemissions-RL in *Furherr* (Hrsg), Anlagenrecht (2010) 5; vgl auch Guidance on Interpretation of »Installation« and »Operator« for the Purposes of the IPPC Directive, 6 (arg: »geographical location of an installation«).

30 § 1a Abs 2 Z 4 Oö USchG; § 3 Abs 2 Z 3 Bgld ISUG; § 2 Abs 5 K-IPPC-AG; § 2 Z 2 Sbg UUIG; § 2 Z 4 WIAG; § 1 Abs 1 Z 1 Nö IBG; § 2 Abs 1 Z 1 Stmk IPPC-G.

31 Anlagenbegriff nach Art 3 Z 3 IE-RL.

Die Additionsregel der IE-RL stellt darauf ab, dass »mehrere unter derselben Tätigkeitsbeschreibung angeführte Tätigkeiten in ein und derselben Anlage durchgeführt werden«.

Eine additive Betrachtung kommt demnach immer dann in Betracht, wenn die geplante Anlage mit der bereits bestehenden Anlage in einem räumlichen, sachlichen, organisatorischen und wirtschaftlichen Zusammenhang steht und somit eine einheitliche Anlage bildet.

Diese in der IE-RL verankerte Additionsregel wurde von den Landesgesetzgebern nur sehr rudimentär und zT in unzureichendem Maße umgesetzt.³² Dies veranlasst die Vollzugspraxis des Öfteren, die europarechtlich gebotene kumulative Betrachtungsweise im IPPC-Recht – mangels vergleichbarer nationaler Regelungen im jeweiligen Landesrecht – zu unterlassen.

Dem ist uE aber entschieden entgegenzutreten, handelt es sich bei der **kumulativen** Betrachtungsweise nicht nur um ein Spezifikum des IPPC-Rechts, sondern um einen allgemein gültigen europarechtlich **indizierten Grundsatz** des Anlagenrechts.³³

Eine **Kumulation auch verschiedener, nicht zusammengehöriger Anlagen** wird – mangels entsprechender – mit dem UVP-G vergleichbarer – Rechtsgrundlage im geltenden IPPC-Recht von der Vollzugs- und Auslegungspraxis der Verwaltungsbehörden verneint und ist auch nicht vom Gesetzeswortlaut gedeckt, doch kann unserer Auffassung nach, unter Berufung auf den telos des IPPC-Rechts, auch für diese Fallkonstellationen Gegenteiliges argumentiert werden.

C. Anlagenerweiterung oder Anlagenänderung

In Anlehnung an die europarechtliche Regelungssystematik³⁴ sehen auch die Landesgesetze vor, dass nicht nur eine Neuerrichtung, son-

32 Nur einige IPPC-Landesgesetze enthalten eine Additionsregelung. Als Regelungsbeispiele hierfür anzuführen wären etwa die Additionsregel der Anl 1 des Nö IBG; § 1 Abs 2 WIAG; Additionsregel des Anh I des Stmk IPPC-G; die anderen Landesgesetze enthalten keine vergleichbare Additionsregel.

33 Vgl § 3 Abs 2 UVP-G; Anlage 3 Z 2 GewO; Anh 5 letzter Satz AWG; näheres dazu siehe auch unten VI, S 84 ff.

34 Auch Anlagenänderungen können zusätzliche Umweltbelastungen verursachen. Deshalb haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass derartige Änderungen vom Anlagenbetreiber der Behörde mitgeteilt bzw im Falle einer wesentlichen Änderung von der Behörde genehmigt werden; so ErwGr 18 zur IE-RL und Art 20 IE-RL.

dem auch eine wesentliche Anlagenänderung³⁵ dem IPPC-Genehmigungsregime unterliegt.³⁶

Die **Grenzziehung zwischen einer Neuerrichtung und einer Änderung** von Projekten ist nicht immer leicht. Eine Abgrenzung kann erst nach umfassender Analyse des Zusammenhangs zwischen Bestand und neuer Anlage vorgenommen werden.³⁷

Generell gilt: Das **Vorliegen einer Anlagenänderung setzt das Vorliegen einer bereits genehmigten IPPC-Anlage voraus.**³⁸

Umgelegt auf das hier zu beurteilende Fallbeispiel bedeutet dies:

Da die bestehende Anlage noch nicht ins IPPC-Regime gefallen ist, liegt keine Anlagenänderung, sondern die Neuerrichtung einer IPPC-Anlage vor,³⁹ denn die bestehende Anlage unterlag infolge der Unterschreitung der IPPC-Schwellenwerte nicht dem IPPC-Genehmigungsregime. Es bedarf daher zur Gänze eines behördlichen Konsenses für den künftigen Betrieb, der als Einheit zu qualifizierenden Anlage, welcher im Rahmen eines IPPC-Genehmigungsverfahrens zu erteilen ist.

Hinsichtlich der rechtlichen Beurteilung unseres eingangs angeführten Beispiels kann somit abschließend festgehalten werden:

Infolge des in casu vorliegenden räumlichen, sachlichen und personellen Zusammenhangs zwischen den beiden – der bestehenden und der

35 Als Änderung gilt eine Änderung der Beschaffenheit oder der Funktionsweise der Anlage bzw eine Anlagenerweiterung. Eine wesentliche und damit bewilligungspflichtige Anlagenänderung liegt gem Art 20 Abs 3 IE-RL dann vor, wenn eine Änderung oder Erweiterung für sich genommen die Kapazitätsschwellenwerte in Anh I erreicht oder bei Änderungen, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben iSd Legaldefinition des Art 3 Z 9 IE-RL.

36 Nationale Vorgaben bzgl der Anlagenänderung enthalten folgende landesgesetzlichen Bestimmungen: § 25 Abs 1 Oö USchG; § 4 Abs 1 Bgld ISUG; § 4 Abs 1 Vbg G über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt; § 3 Abs 1 Sbg UUIG; § 4 Abs 1 Nö IBG; § 3 Abs 1 WIAG; § 3 Abs 1 K-IPPC-AG; § 3 Abs 1 Stmk IPPC-G.

37 Baumgartner/Petek, UVP-G 2000 (2010) 95f; näher zu dieser Abgrenzungsfrage siehe auch Ennöckl in Ennöckl/N. Raschauer/Berghaler, UVP-G³ (2013) § 3a Rz 7.

38 Schmelz/Schwarzer, UVP-G-ON^{1.00} (Stand 1. 7. 2011, rdb.at) § 3a Rz 18: Der Begriff der Änderung ist iSd Anlagenrechts als Änderung in Relation zum bestehenden Genehmigungskonsens zu verstehen; idS auch VwGH 29. 5. 1984, 84/04/0020 zur Anlagenänderung nach §§ 81 und 81a GewO 1994.

39 Vgl Grabler/Stolzechner/Wendl, Kommentar zur GewO³ (2011) § 81 Rz 2 zur dbzgl gleichen Rechtslage in der GewO 1994.

zu errichtenden – Anlagen, ist von einer einheitlichen Anlage auszugehen, deren Auswirkungen kumulierbar sind. Dies ergibt sich aus dem, dem Europarecht entspringenden Anlagenbegriff und entspricht dem telos der Additionsregel des Anh I IE-RL, wonach auch nachträgliche Änderungen »aufzuaddieren« sind. Diese gebotene Gesamtbetrachtung führt zu einer Überschreitung der gesetzlich normierten Schwellenwerte und folglich zur IPPC-Pflicht der Anlage.

V. »Betreibersplitting«

Auch hier vorweg ein Beispiel, das die Problematik aufzeigt:

Der Vater betreibt eine Landwirtschaft mit 1.300 Mastschweinen. Der Sohn möchte am selben Standort, a) 30 m oder b) 100 m vom ersten Stall entfernt, einen Schweinestall für 800 Mastschweine errichten und gründet dafür eine besondere Gesellschaftsform (zB KG). Gemeinsam betreiben Vater und Sohn am selben Standort in zwei getrennten Gebäuden nun Schweineställe mit 2.100 Mastplätzen. Die Infrastruktur und die notwendigen Geräte werden von den Betreibern gemeinsam genutzt.⁴⁰

Im gegenständlichen Fallbeispiel drängt sich dabei vorrangig **folgende Frage** auf: Ist diese Anlage IPPC-pflichtig, obwohl sie formal von zwei verschiedenen Betreibern geführt wird?

Von Relevanz für die Beantwortung dieser Frage ist der »Betreiberbegriff« des Art 3 Z 15 IE-RL,⁴¹ wonach auch ein teilweiser Betrieb der Anlage zulässig ist bzw sich eine Gesamtanlage auch aus zwei oder mehreren Betrieben zusammensetzen kann. (*arg: »vollständig oder teilweise betreibt oder besitzt«*)

Die IE-RL stellt somit sicher, dass auch ein **bloß teilweiser Betreiber Adressat der in der RL verankerten Rechte und Pflichten sein kann.**⁴²

40 Beispiel entnommen aus *Donat*, Sau ist nicht gleich Schwein, RdU 2016/149, 239.

41 Als Betreiber iSd Art 3 Z 15 IE-RL gilt demnach »jede natürliche oder juristische Person, die die Anlage [...] vollständig oder teilweise betreibt oder besitzt oder der [...] die ausschlaggebende wirtschaftliche Verfügungsmacht über deren technischen Betrieb übertragen worden ist.«

42 Vgl auch *Bergthaler/Berger*, Die unionsrechtlichen Grundlagen des Betriebsanlagenrechts, in *Stolzlechner/Wendl/Bergthaler* (Hrsg), Die gewerbliche Betriebsanlage⁴ Rz 294 (Stand 1. 1. 2016, rdb.at).

Dies legt die Rechtsansicht nahe, dass eine Kumulation auch **betreiberübergreifend** vorzunehmen ist.⁴³

Nicht der Betrieb bzw die juristische Form, in der die Tätigkeit betrieben wird, ist uE maßgeblich, sondern der Anlagenbegriff, dessen materielle Determinanten dazu führen können, dass zwei oder mehrere Betreiber verantwortlich sind.⁴⁴

Die IPPC-Gesetze der Länder übernehmen diesen europarechtlich indizierten Betreiberbegriff zT wortgetreu. Aber auch dann, wenn diese Wendung »*vollständig oder teilweise*« in den einzelnen Landesgesetzen nicht ausdrücklich aufgenommen wurde, ist **iSd gebotenen RL-konformen Interpretation nach allen landesgesetzlichen Regelungen davon auszugehen, dass auch ein »Teilbetreiber« Normadressat sein kann.**⁴⁵

Zusammenfassend gilt somit:

Wird eine Tierhaltungsanlage von mehreren natürlichen oder juristischen Personen an einem Standort (teilweise) betrieben und liegt eine wirtschaftliche, organisatorische, technische Einheit vor, gilt diese als eine **einheitliche Anlage** und unterliegt bei **Überschreiten der Schwellenwerte der IPPC-Pflicht**. Dies gilt insb dann, wenn anhand objektiver Kriterien davon auszugehen ist, dass die Aufteilung eines Vorhabens auf mehrere Konsenswerber einzig oder überwiegend den Zweck hat, die IPPC-Pflicht dadurch zu vereiteln. Dann ist trotz unterschiedlicher Anlageninhaber bzw -betreiber von einer einheitlichen Anlage auszugehen. Die Anlagen(teile) und deren Auswirkungen sind zu addieren.⁴⁶

43 IdS auch *Berghaler/Fekete* Die neue Industrieemissions-RL, in *Furherr* (Hrsg), Anlagenrecht (2010) 49 ff; Guidance on Interpretation of »Installation« and »Operator« for the Purposes of the IPPC Directive 7f.

44 IdS auch VwGH 7.9.2005, 2003/05/0218, 0219 (*Döbriach*) in seiner Judikatur zum UVP-G, wenn dieser ausspricht: »Es ist auf den räumlichen und sachlichen Zusammenhang der einzubeziehenden Anlagen oder Eingriffe abzustellen. Auf die Personenidentität der Projektwerber kommt es nicht an. Liegt ein räumlicher und sachlicher Zusammenhang vor, ist von einem einheitlichen Vorhaben auszugehen.«

45 Ähnliches wird schon lange zur in diesem Bereich vergleichbaren Rechtslage des UVP-G vertreten. So bspw US 7.1.1999, 5/1998/5-18; US 19.7.1999, 5/1998/6-46: In diesen Entscheidungen stellte der US fest, dass eine Anlage, die aus mehreren in einem örtlichen Zusammenhang stehenden Einrichtungen besteht, auch dann ein einheitliches Vorhaben ist, wenn deren Einrichtungen – unter Beibehaltung desselben Betriebszwecks (in casu: Massentierhaltung) – räumlich oder wirtschaftlich voneinander getrennt von unterschiedlichen Personen errichtet oder betrieben werden.

46 IdS auch *Berghaler/Wimmer*; Zur Betreiberidentität im UVP-Recht, RdU 1999/164, 70.

Davon Abweichendes kann uE nur dann angenommen werden, wenn dem Projektwerber/den Projektwerbern der Nachweis einer betriebstechnischen Trennung der jeweiligen Vorhaben gelingt (zB durch Darlegung der Bewirtschaftungs- und Eigentumsverhältnisse, mittels Grundbuchs- und/oder Firmenbuchsauszugs etc).

VI. Kumulation auch bei gemischten Beständen

Die zentrale Frage in diesem Zusammenhang lautet, ob zur Ermittlung des erforderlichen Schwellenwertes auch gemischte Bestände einer kumulativen Betrachtungsweise zu unterziehen sind.

Zur Veranschaulichung ein Beispiel:

Ein Landwirt besitzt 30.000 Masthühner (entspricht 75% des Schwellenwertes) und 600 Mastschweine (entspricht 30% des Schwellenwertes). Zusammen weisen beide Ställe 105% des gesetzlich vorgegebenen Schwellenwerts auf.⁴⁷

Anders als im UVP-Recht⁴⁸ fehlt sowohl im geltenden IE-RL-Recht⁴⁹ als auch in der überwiegenden Anzahl der IPPC-Landesgesetze eine Regelung bzgl des Mischbestandes, was einige Vertreter der Praxis dahingehend auslegen, dass in solchen Fallkonstellationen keine Kumulation erforderlich wäre. Einzig das Bundesland Stmk enthält eine spezifische Additionsregel⁵⁰ auch für gemischte Bestände.

UE ist aber auch bei gemischten Beständen auf Grund **europarechtskonformer, teleologischer** und **systematischer** Erwägungen eine entsprechende Kumulation der Auswirkungen vorzunehmen.

Dies ergibt sich aus unserer Sicht schon aus der Wortlautinterpretation der Additionsregel des Anh I IE-RL. Wenngleich der Wortlaut des Anh I iVm Z 6.6 alles andere als klar ist, lässt sich konstatieren,

47 Beispiel entnommen aus *Donat*, Sau ist nicht gleich Schwein, RdU 2016/149, 239.

48 Anh I Z 43 UVP-G enthält eine Additionsregel auch für gemischte Tierbestände.

49 Sowohl im IE-RL-Pakt als auch in der überwiegenden Anzahl der IPPC-Landesgesetze.

50 § 1 Abs 3 Stmk IPPC-G.

dass die Termini »Tätigkeitsbeschreibung« und »Tätigkeit« als unterschiedliche Begriffe verwendet werden.

Die Tätigkeitsbeschreibung bezieht sich auf die Intensivtierhaltung oder -aufzucht von Geflügel oder Schweinen und enthält eine Aufzählung mehrerer mit Schwellenwert aufgeführten Tätigkeiten. Diese Einzeltätigkeiten wiederum unterliegen dem Oberbegriff der Tätigkeitsbeschreibung der »Intensivtierhaltung und -aufzucht«. Das lässt uE auf die Zulässigkeit der Kumulation auch gemischter Bestände schließen. (*arg: »Tätigkeiten derselben Tätigkeitsbeschreibung«*)

Freilich könnte man dagegen einwenden, dass die Addition zwar von Schwein zu Sau Sinn ergäbe, nicht aber von Geflügel zu Schwein. Dem ist eine Deutung nahe zu legen, die der ratio der Norm ebenso zum Durchbruch verhilft: Die Additionsregel, wie sie dem UVP-Recht bei gemischten Beständen innewohnt,⁵¹ ist dem Europarecht ebenso bekannt etwa in Form der »Quotientenregel«⁵² im Stoffrecht.

Auch die Wortlautinterpretation zu Anh I S 2 kann als Bestätigung für unsere Auslegung bzgl der Zulässigkeit der Kumulation auch bei gemischten Beständen gesehen werden:

Denn Anh I S 2 IE-RL sieht eine spezielle Ebenenkumulation nur bei Abfallbehandlungsanlagen vor. E contrario kann daraus geschlossen werden, dass **ohne einer solchen speziell angeordneten Ebenenkumulation generell eine Kumulation innerhalb einer Tätigkeitskategorie (arg »Tätigkeitsbeschreibung«) zulässig sein muss**. Eine eigenständige Anordnung für solche Abfallbehandlungsanlagen in S 2 ergäbe keinen Sinn, wenn nicht schon generell eine Kumulation innerhalb einer Kategorie/Tätigkeitsbeschreibung (in casu Tierhaltung und -aufzucht) möglich wäre.

Einen weiteren Beleg **für eine Kumulation auch bei gemischten Beständen erbringt** uE auch der Anlagenbegriff: Wie oben bereits angeführt, gilt eine Tätigkeit aus Sicht der Kommission dann als **»unmit-**

51 Anh I Z 43 UVP-G.

52 Die dem Chemikalienrecht entspringende »Quotientenregel« bzw »Summenregel« besagt: Bei Gemischen, die aus mehreren Stoffen bestehen, von denen keiner für sich den gesetzlichen Schwellenwert erreicht, sind die einzelnen Stoffe zu addieren, um die Gefährlichkeit des Stoffes bzw des Gemisches feststellen zu können. Diese der RL 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen (ABl L 2012/197 vom 24.7.2012, S 1) immanenten Grundregel findet sich auch in der nationalen Rechtsordnung an verschiedenen Stellen wider, so bspw in Anl 5 der GewO, Anh 6 des AWG auf Bundesebene, sowie in den IPPC-Gesetzen der Länder (siehe Anh 2 Z 4 Oö USchG).

telbar verbunden«, wenn es sich ebenso um eine Annex-I-Tätigkeit handelt oder bei einer Nicht-Annex I-Tätigkeit, wenn diese eine Hilfstätigkeit für die Annex I-Tätigkeit darstellt und ohne deren Vorliegen unter Umständen nicht an diesem Ort durchgeführt würde.⁵³ Das legt den Schluss nahe, dass es unmittelbar miteinander verbundene Annex-I-Tätigkeiten gibt, was ebenso für eine Kumulation auch von gemischten Beständen sprechen würde. Solche verbundenen Tätigkeiten können uE aus systematischen Erwägungen nur solche sein, die innerhalb einer Tätigkeitskategorie angeführt werden.

Last but not least scheint eine kumulative Betrachtung selbst bei gemischten Beständen auch nach dem telos des IPPC-Rechts geboten. Kann es doch faktisch (bzgl der tatsächlichen Auswirkungen der Anlage) keinen Unterschied machen, ob die relevanten Immissionen von einer Tierart oder mehreren Tierarten gemeinsam ausgehen. Zwar ist Zuchtsau nicht gleich Mastschwein und dieses nicht gleich Ferkel oder Geflügel, doch ist basierend auf einem praktischen Ansatz davon auszugehen, dass die Emissionen all dieser Tierarten, werden sie in ein und derselben Anlage bzw in räumlich und sachlich zusammengehörenden Anlagen gehalten, bei der Ermittlung der von der betreffenden Anlage ausgehenden Einwirkungen und Belastungen **im Wege der Kumulation** zu berücksichtigen sind.

VII. Zusammenfassung und Ausblick in die Zukunft

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass es viele offene Fragen im Bereich des IPPC-Rechts gibt. ISd Rechtssicherheit und des Umweltschutzes bedarf es daher de lege ferenda solcher Bestimmungen, die klar und unmissverständlich aufzeigen, unter welchen Voraussetzungen ein Vorhaben IPPC-pflichtig ist oder nicht.

Ein weiteres **drängendes Problem in der Vollzugspraxis des IPPC-Rechts ist jenes der sog »kumulativen Betrachtungsweise«**. Mangels klarer einschlägiger, geschweige denn einheitlicher Additionsregelungen in den IPPC-Gesetzen der Länder stellt sich im Einzelfall im-

53 Guidance on Interpretation of »Installation« and »Operator« for the Purposes of the IPPC Directive 4f.

mer wieder die Frage, ob die Auswirkungen mehrerer Betriebe oder die Auswirkungen gemischter Bestände zu addieren sind oder nicht. Dies führt im Verfahren zur Rechtsunsicherheit und ist gleichermaßen für Konsenswerber, Behörde und Betroffene unbefriedigend. Nur mittels expliziter Implementierung entsprechender Additionsregelungen kann Umgehungsversuchen durch Aufsplitten auf mehrere Vorhabenteile oder mehrere Betreiber bzw durch sukzessive Erweiterungen effektiv entgegengewirkt werden.⁵⁴

Korrespondenz:

Univ.-Ass.ⁱⁿ Mag.^a Claudia Jandl
Universitätsassistentin und Projektmitarbeiterin
am Institut für Umweltrecht
Johannes Kepler Universität Linz
Altenberger Straße 69
Juridicum, J 208 B
4040 Linz, Österreich
E-Mail: Claudia.Jandl@jku.at

Univ.-Prof.ⁱⁿ Dr.ⁱⁿ Erika Wagner
Institutsvorständin des Instituts für Umweltrecht
Abteilungsleiterin der Abteilung Umweltprivatrecht
(Institut für Zivilrecht)
Johannes Kepler Universität Linz
Altenberger Straße 69
Juridicum, J 206 B
4040 Linz, Österreich
E-Mail: Erika.Wagner@jku.at

DI Dr. Martin Donat
Oö Umwelthanwalt
Oö Umwelthanwaltschaft
Kärtnerstraße 10–12
4021 Linz, Österreich
E-Mail: uanw.post@ooe.gv.at

54 Zwar ist aus Sicht der Autoren auch de lege lata eine kumulative Betrachtungsweise durchaus begründet. Eine explizite Regelung wirkt aber etwaigen Rechtsstreitigkeiten entgegen.