

E-Mail

post.begutachtung@noel.gv.at

Amt der NÖ Landesregierung -
Abteilung Landesamtsdirektion/Service
Post: Landhausplatz 1, Haus 4, EG (Landhausboulevard),
3109 St. Pölten

Wien, 23. September 2020

**Stellungnahme im Bürgerbegutachtungsverfahren / Entwurf Novelle NÖ
Raumordnungsgesetz 2014 (NÖ ROG 2014)**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Im Rahmen des Bürgerbegutachtungsverfahrens für eine Novelle zum NÖ Raumordnungsgesetz 2014 („NÖ ROG 2014“) erlaubt sich die VÖPE Vereinigung Österreichischer Projektentwickler der Immobilienbranche (Verein gem. VerG, ZVR-Zahl 1985610463) fristgerecht nachfolgende Stellungnahme abzugeben:

1. Ausgangslage**1.1. Zur neuen „Einhaltung“ der Planungsrichtlinien**

Im Rahmen der geplanten Novelle ist unter anderem eine Neuformulierung der Bestimmung in § 14 Abs 2 NÖ ROG 2014 im Hinblick auf die Festlegung von Flächenwidmungsplänen vorgesehen. In dieser Bestimmung war bislang vorgesehen, dass bei der Erstellung von Flächenwidmungsplänen auf die in § 14 Abs 2 Z 1 - 18 NÖ ROG 2014 genannten Planungsrichtlinien „*Bedacht*“ zu nehmen ist. Nach der geplanten Neuformulierung der Bestimmung wurden zum einen die Planungsrichtlinien selbst erweitert und teilweise neu formuliert, zum anderen wurde aber auch festgelegt, dass auf die Planungsrichtlinien nicht (bloß) „*Bedacht*“ zu nehmen ist, sondern dass diese „*einzuhalten*“ sind. Die Erläuterungen zur Novelle (Motivenbericht zur Änderung des NÖ Raumordnungsgesetzes 2014 (6. Novelle)) geben keinen konkreten Aufschluss darüber, welches Korrektiv mit dieser Umformulierung verfolgt wird; letztlich kann die Neuformulierung aber nur bedeuten, dass es bei der

Entwurf vom 24. September 2020

Anwendung von Planungsrichtlinien keinen Interpretationsspielraum mehr geben soll.

1.2. Zur neuen Planungsrichtlinie betreffend Seveso-Betriebe

Eine Neuformulierung erfährt im Zusammenhang mit der geplanten Novelle auch die Planungsrichtlinie im Hinblick auf Seveso-Betriebe. Dazu soll die alte sowie die neue Fassung der Planungsrichtlinie im Folgenden kurz zitiert werden:

Derzeitige Fassung in § 14 Abs 2 Z 14 NÖ ROG 2014:

„Bei der Festlegung von Widmungsarten muss ihre Raumverträglichkeit sichergestellt werden können (Raumverträglichkeitsprüfung im Rahmen der Grundlagenerhebung bei vorhersehbaren Verträglichkeitsproblemen), wobei auf die angemessenen Sicherheitsabstände von Betrieben im Sinne des Art. 3 Z 1 der Richtlinie 2012/18/EU (§ 54) Bedacht zu nehmen ist.“

Geplante Fassung in § 14 Abs 2 Z 13:

„Im Bereich des angemessenen Abstands von Betrieben im Sinne des Art. 3 Z 1 der Richtlinie 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Seveso III-Richtlinie) dürfen im Flächenwidmungsplan nur solche Festlegungen getroffen werden, durch die das Schadenspotenzial nicht vergrößert wird.“

Mit der geplanten Änderung wird gemäß den Erläuterungen zur Novelle (S. 11) das Ziel verfolgt, Seveso-Betriebe und die Berücksichtigung ihrer angemessenen Sicherheitsabstände nicht lediglich im Zusammenhang mit der Raumverträglichkeit im NÖ ROG 2014 zu nennen, sondern eine klare Regelung in Gestalt des Verschlechterungsverbots einzuführen.

1.3. Europäische Grundlagen zu Abständen betreffend Seveso-Betriebe

Grundlage der geplanten Änderung des NÖ ROG 2014 ist die Seveso III-Richtlinie (Richtlinie 2012/18/EU des europäischen Parlaments und Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates).

Entwurf vom 24. September 2020

Diese sieht in Artikel 13 Abs 2 lit a) vor, dass Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass in ihrer Politik der Flächenausweisung oder Flächennutzung langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen Gefahrenbetrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, Erholungsgebieten und – soweit möglich – Hauptverkehrswegen andererseits ein angemessener Sicherheitsabstand gewahrt wird.

In Erwägungsgrund (18) der Seveso III-Richtlinie wird im Hinblick auf Abstandsbestimmungen Folgendes festgehalten:

„Damit Wohngebiete, öffentlich genutzte Gebiete und die Umwelt, einschließlich unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvoller bzw. besonders empfindlicher Gebiete, besser vor den Gefahren schwerer Unfälle geschützt werden können, müssen die Mitgliedstaaten in ihren Politiken zur Flächennutzungsplanung oder anderen einschlägigen Politiken dafür sorgen, dass zwischen diesen Gebieten und Betrieben, die solche Gefahren bergen, angemessene Abstände eingehalten werden und dass bei bestehenden Betrieben gegebenenfalls ergänzende technische Maßnahmen durchgeführt werden, damit die Gefährdung von Personen bzw. der Umwelt auf einem annehmbaren Niveau bleibt. Ausreichende Informationen über die Risiken und fachliche Beratung zu diese Risiken sollten bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Um den Verwaltungsaufwand insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen zu verringern, sollten die Verfahren und Maßnahmen so weit wie möglich mit denen im Rahmen anderer einschlägiger Rechtsvorschriften der Union abgestimmt werden.“

In Art 24 der Seveso III-Richtlinie ist letztlich noch festgehalten, dass die Kommission Leitlinien zum Sicherheitsabstand ausarbeiten kann.

Der im Rahmen der geplanten Novelle vorgesehene Begriff des Schadenspotenzials wird in der Seveso-III-Richtlinie nicht erwähnt. Erwähnt wird dort dahingehend in Art 1 im Zusammenhang mit dem Regelungsgegenstand, dass schwere Unfälle mit gefährlichen Stoffen verhütet und die Unfallfolgen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt begrenzt und Wohngebiete uä durch Abstände besser vor Gefahren geschützt werden sollen.

1.4. Zur Frage der Mindestabstände

Eine normative Festlegung im Hinblick auf Mindestabstände ist weder dem NÖ ROG (weder in alter noch in der durch die Novelle geplanten Fassung) noch der Seveso III-Richtlinie zu entnehmen. Im Hinblick auf Fragen der Raumordnung und insbesondere der Flächenwidmung wurde in Österreich durch den Bundesländer-Arbeitskreis Seveso „Grundlage zur Ermittlung von angemessenen Sicherheitsabständen für die Zwecke der Raumordnung“ nachfolgende „Überlegungen“ zur Festlegung angemessener Sicherheitsabstände herausgearbeitet:

„Der angemessene Sicherheitsabstand

- ist ein Instrument von mehreren, um die Folgen eines schweren Unfalls für die Nachbarschaft zu vermindern,*
- kann nicht jegliche Folgen von Industrieunfällen in der Nachbarschaft außerhalb des Abstandes verhindern,*
- ist keine sichere Grenze,*
- ist eine Festlegung, um langfristig eine Entflechtung zwischen Industrie und sensiblen Bereichen zu erreichen,*
- ist von der zuständigen Behörde für jeden Seveso-Betrieb spezifisch festzulegen,*
- sollte letztendlich das Ergebnis der Abwägung von raumordnungspolitischen Interessen, u.a. jener der wirtschaftlichen Entwicklung einerseits und insbesondere dem Schutzbedürfnis der Nachbarn andererseits, sein.“*

Demgemäß soll der Sicherheitsabstand jedenfalls das Ergebnis der Abwägung von raumordnungspolitischen Interessen sein, nicht aber nur ein Maß festlegen, innerhalb dessen jegliche denkbaren gesundheitlichen Beeinträchtigungen ausgeschlossen werden sollen.

2. Kritik

2.1. Grundsätzliches

Vor dem Hintergrund der Seveso III-Richtlinie sowie den genannten Grundlagen zur Ermittlung von angemessenen Sicherheitsabständen des Bundesländer-Arbeitskreises Seveso, ist nicht ersichtlich, warum die im Zuge der Novelle geplante Planungsrichtlinie in § 14 Abs 2 Z 13 eine solch einschränkende Determinierung vorgibt.

Der im Zuge der Novelle geplante Wortlaut *„dürfen im Flächenwidmungsplan nur solche Festlegungen getroffen werden, durch die das Schadenspotenzial nicht vergrößert wird“*, führt zu völlig unabsehbaren Einschränkungen bei Widmungsverfahren.

So ist eine Vergrößerung des Schadenspotentials bereits bei den geringstmöglichen Einflüssen denkbar und könnte demnach aus der (geplanten) Planungsrichtlinie abgeleitet werden, dass jegliche (denkbare) Erhöhung einer Gesundheitsgefährdung innerhalb des Abstandsbereiches ausgeschlossen sein muss. Eine solche Regelung ist jedoch nicht im Sinne der Seveso III-Richtlinie, die „lediglich“ davon spricht, dass schwere Unfälle vermieden und Unfallfolgen für die menschliche Gesundheit und die Umwelt begrenzt (nicht aber in jeder denkbaren Form unterbunden) werden sollen.

Auch in der in Punkt 1.4. zitierten Grundlage zur Ermittlung von angemessenen Sicherheitsabständen für die Zwecke der Raumordnung wird zur Frage des Sicherheitsabstandes ausgeführt, dass der Mindestabstand letztendlich das Ergebnis der Abwägung von raumordnungspolitischen Interessen, u.a. jener der wirtschaftlichen Entwicklung einerseits und insbesondere dem Schutzbedürfnis der Nachbarn andererseits sein soll. Auch diese Formulierung zeigt, dass es letztendlich bei Widmungsverfahren Interessenabwägungen geben muss und nicht jegliche potentielle Gesundheitsbeeinträchtigung zu einem faktischen Widmungsverbot führen muss.

Dass die geplante Planungsrichtlinie im Zusammenwirken mit dem Zwang zu deren Einhaltung (siehe Punkt 1.1.) eine überschießende Einschränkung im Hinblick auf Berücksichtigungspflichten bei der Festlegung von Flächenwidmungsplänen festlegt, zeigt auch ein Blick in andere Bundesländer, in denen die Seveso III-Richtlinie bereits vor längerer Zeit umgesetzt wurde.

2.2. Regelungen in anderen Bundesländern

2.2.1. Oberösterreich

In Oberösterreich wird im Zusammenhang mit der Festlegung der verschiedenen Baulandwidmungen in § 21 Abs 2 Oö. Raumordnungsgesetz 1994 (Oö. ROG 1994) Folgendes festgelegt:

„Ihre Lage ist so aufeinander abzustimmen, dass sie sich gegenseitig möglichst nicht beeinträchtigen (funktionale Gliederung) und ein möglichst wirksamer Umweltschutz erreicht wird. Insbesondere ist darauf Bedacht zu nehmen, dass zwischen gewidmeten oder ersichtlich gemachten Betrieben im Sinn der Seveso III-Richtlinie einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, Erholungsgebieten und - soweit möglich - Hauptverkehrswegen andererseits ein angemessener Sicherheitsabstand gewahrt bleibt; unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle bzw. besonders empfindliche Gebiete in der Nachbarschaft von gewidmeten oder ersichtlich gemachten Betrieben im Sinn der Seveso III-Richtlinie sind erforderlichenfalls durch angemessene Sicherheitsabstände oder durch andere relevante Maßnahmen zu schützen. Soweit dies zur Verwirklichung der vorstehend genannten Ziele erforderlich ist, sind in den jeweiligen Gebieten Schutz- oder Pufferzonen vorzusehen. Zur Ermittlung des angemessenen Sicherheitsabstands haben Betreiberinnen bzw. Betreiber von Betrieben, die unter den Anwendungsbereich der Seveso III-Richtlinie fallen, den Gemeinden sowie den Dienststellen des Landes auf Verlangen ausreichende Informationen zu den vom Betrieb ausgehenden Risiken als Grundlage für Entscheidungen über die Ansiedlung neuer Betriebe oder hinsichtlich neuer Entwicklungen in der Nachbarschaft bestehender Betriebe zu übermitteln.“

Demnach ist darauf zu achten, dass zwischen Betrieben im Sinne der Seveso III-Richtlinie und Wohngebieten ein angemessener Sicherheitsabstand gewahrt bleibt. Es wird aber nicht festgelegt, dass innerhalb des Sicherheitsabstandes jegliche denkbare Art der Beeinträchtigung zu unterbinden ist. Die Regelung ist bei der Festlegung der Flächenwidmung daher wesentlich weniger einschränkend als die im Zuge der Novelle des NÖ ROG 2014 geplante Planungsrichtlinie.

2.2.2. Steiermark

Im Steiermärkischen Raumordnungsgesetz 2010 – StROG findet sich in § 2 Abs 1 Z 1 eine Definition des angemessenen Sicherheitsabstandes. Diese lautet:

„Angemessener Sicherheitsabstand: jener Bereich eines Seveso-Betriebes, in dem bei einem schweren Unfall erhebliche Gefährdungen der Sicherheit und Gesundheit von Menschen und der Umwelt nicht ausgeschlossen werden können.“

Das Erfordernis der Einhaltung dieses Sicherheitsabstandes wird in § 26 Abs 6 StROG im Hinblick auf Abstände zu verschiedenen Nutzungen (beispielsweise Wohnnutzungen im Baugebiet) festgelegt. Ganz im Sinne der Seveso III-Richtlinie legt die Bestimmung § 2 Abs 1 Z 1 StROG daher fest, dass der Sicherheitsabstand durch jenen Bereich definiert wird, innerhalb dessen bei schweren Unfällen erhebliche gesundheitliche Auswirkungen zu befürchten sind. Auch diese Regelung stellt daher nicht auf jegliches denkbare Schadenspotential ab.

2.2.3. Tirol

Im Tiroler Raumordnungsgesetz 2016 („TROG 2016“) wurde die Thematik der Seveso-Betriebe bei der Widmung von Bauland in § 37 Abs 2 TROG 2016 berücksichtigt:

„... Weiters ist dem Erfordernis Rechnung zu tragen, dass zwischen Grundflächen für Anlagen von Seveso-Betrieben und anderen Grundflächen im Bauland mit Ausnahme des Gewerbe- und Industriegebietes angemessene Sicherheitsabstände gewahrt bleiben. Ist diese Voraussetzung hinsichtlich rechtmäßig bestehender Seveso-Betriebe nicht erfüllt, so genügt es bei Widmungen für diese Betriebe, dass die bestehenden Sicherheitsabstände gewahrt bleiben.“

Diese Bestimmung im TROG 2016 zeigt deutlich die erforderliche differenzierte Betrachtung der Thematik hinsichtlich Seveso-Betrieben und Baulandwidmungen auf und sieht auch eine „Ausnahmebestimmung“ für bestehende Seveso-Betriebe und gewachsene Strukturen vor.

2.3. Vorschlag zu einer alternativen Regelung

Im Sinne der vorangegangenen Ausführungen ist es daher geboten, die geplante Planungsrichtlinie in § 14 Abs 2 Z 13 NÖ ROG 2014 zu adaptieren und in ein angemessenes Verhältnis zu den Europäischen Vorgaben und den im Rahmen der Erstellung von Flächenwidmungsplänen zu berücksichtigenden Interessen zu setzen.

Diesbezüglich sollte unseres Erachtens – wie dargestellt – nicht undifferenziert auf die bloße Erhöhung des Schadenspotenzials, sondern im Sinne des Erwägungsgrunds der Seveso III-Richtlinie vielmehr auf ein annehmbares Niveau der Gefährdung abgestellt werden.

Demnach würden wir folgende alternative Formulierung vorschlagen:

*„Im Bereich des angemessenen Abstands von Betrieben im Sinne des Art. 3 Z 1 der Richtlinie 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Seveso III-Richtlinie) dürfen im Flächenwidmungsplan nur solche Festlegungen getroffen werden, **dass bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen die Gefährdung von Personen bzw. der Umwelt auf einem annehmbaren Niveau bleibt.**“*

2.4. Vorschlag zu einer Übergangsbestimmung

Im Hinblick auf die Dimension der Änderung der Planungsrichtlinien durch die geplante Novelle wäre jedenfalls eine Übergangsbestimmung für anhängige Verfahren zwingend erforderlich. Für anhängige Bauverfahren ist eine solche Übergangsbestimmung gemäß Z 38 der Novelle in § 53 Abs 15 nF vorgesehen. Im Hinblick auf die lange Vorlaufzeit eines Widmungsprozesses und der doch umfangreichen Novellierungen erscheint eine Übergangsbestimmung auch im Hinblick auf bereits anhängige Widmungsverfahren erforderlich. Dies schon vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich verankerten Vertrauensschutzes.

Eine solche Übergangsbestimmung könnte wie folgt lauten:

„§ 53 Abs [•] Widmungsverfahren, die am XX.X.2020 bereits anhängig waren, werden durch die Einführung der neuen Widmungsarten in § 16 Abs 1 Z 8,9,10 und 11 und die Änderungen der Planungsrichtlinien in § 14 Abs 2 Z 1 bis 14, 16, 19 bis 21, in der Fassung LGBl. Nr. XX/2020, nicht berührt. Auf diese

Entwurf vom 24. September 2020

Verfahren sind die entsprechenden Bestimmungen des NÖ Raumordnungsgesetzes 2014 in der Fassung des Gesetzes LGBl. Nr. 3/2015 weiter anzuwenden."

Dadurch könnten verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf den Vertrauensschutz und auch den damit in Verbindung stehenden Gleichheitssatz hintangehalten werden.

Mit freundlichen Grüßen

Vereinigung Österreichischer Projektentwickler
der Immobilienbranche