

Entwurf 09.10.2023

Erläuterungen

Hauptgesichtspunkte der eingebrachten Regierungsvorlage sind:

Seit 1. Jänner 2020 ist das Ölkesselbauverbotsgesetz (ÖKEVG 2019) in Kraft. Dieses verbietet die Aufstellung und den Einbau von zentralen Wärmebereitstellungsanlagen für flüssige fossile oder für feste fossile Brennstoffe in neu errichteten Gebäuden. Der Einbau von dezentralen Wärmebereitstellungsanlagen auf Basis von fossilem Öl oder Kohle sowie von fossilen Gasheizungen ist von diesem Verbot nicht erfasst. Damit kommt es – entgegen den klimapolitischen Zielsetzungen – zu einem weiteren Zuwachs an fossil betriebenen Wärmebereitstellungsanlagen.

Mit diesem Bundesgesetz soll das bestehende Verbot auf Basis von fossilem Öl und Kohle auf sämtliche Anlagen ausgeweitet werden, die mit fossilen Brennstoffen betrieben werden können.

Für den Austausch und die Umstellung von bestehenden Anlagen, die mit fossilen Energieträgern betrieben werden können, soll durch ein aufgestocktes und verbessertes Förderungsangebot die Umstellung auf klimafreundliche Anlagen ermöglicht werden, um die Dekarbonisierung des Gebäudesektors bis 2040 voranzutreiben.

Verfassungsrechtliche Gesichtspunkte, Kompetenzgrundlage

Nach der geltenden österreichischen bundesstaatlichen Kompetenzverteilung kommt den Ländern mit ihrer Baurechts- sowie Luftreinhalte- bzw. Heizungsanlagenkompetenz, sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Vollziehung beim Umstieg von fossiler Energieversorgung auf nicht fossile Brennstoffe im Gebäudebereich eine nahezu umfassende Kompetenz zu. Demgegenüber hat der Bund diesbezüglich Kompetenzen, die ihm derzeit ein gewisses Mitspracherecht ermöglichen (insbesondere im gewerblich-industriellen Bereich, bei der Warmwasserbereitung außerhalb von Heizungsanlagen, im Bergbau, bei Abfallbehandlungsanlagen etc.).

Mit der Kompetenzdeckungsklausel des § 1 wird im Gegensatz zu anderen Alternativen (zB Schaffung einer Bundeskompetenz nach Art. 10, 11 oder 12 B-VG) am schonendsten in die bestehenden Kompetenzen der Länder eingegriffen und eine weitere bundesstaatliche Kompetenzzersplitterung vermieden. Der Bundesgesetzgeber soll zwecks bundesweiter Vereinheitlichung von Vorgaben notwendige Kompetenzen erhalten. Gleichzeitig bleiben im Vollzugsbereich die herkömmlichen Strukturen in den Ländern erhalten, bzw. müssen diese durch landesrechtliche Begleitregelungen in ihrem Heizungsanlagen- und Baurecht zur effektiven Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben entsprechend der landesspezifischen Gegenstandsverortung und Regelungstechnik angepasst werden. Die Zuständigkeiten können durch bereits eingerichtete Behörden und in deren Wirkungsbereich wahrgenommen werden. Damit wird systematisch die bereits im ÖKEVG 2019 für den Neubau verankerte Regelungstechnik fortgeführt.

Besonderer Teil

Zu § 1 (Kompetenzgrundlage)

Mit der kompetenzrechtlichen Festlegung wird klargestellt, dass es den Ländern freisteht, auch Regelungen zu treffen, soweit diese nicht vom Widerspruchsverbot des zweiten Satzes betroffen und somit im Einklang mit den Vorgaben des EWG sind.

Kompetenzrechtlich zulässig wären auch Regelungen, die Länder zu anderen Wärmebereitstellungsarten in Gebäuden treffen könnten, und durch die eine Regelungskompetenz des Bundes nicht berührt werden würde. So können zB Landesregelungen, die den nicht-gewerblichen Betrieb von Kochgasherden zum

Gegenstand haben, erlassen werden, wenn diese etwa nicht aus Gründen der Luftreinhaltung (Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG) oder basierend auf anderen, dem Bundesgesetzgeber kompetenzrechtlich zugewiesenen Materien getroffen werden. Insofern obliegt es dem Landesgesetzgeber, die rechtfertigende Grundlage für seine Regelungskompetenz darzulegen, wie auch sonstige mit einer solchen Regelung verbundene Folgen, wie etwa der Kostentragung, landesrechtlich zu regeln.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Die Bezugsregelungen des EWG betreffen insbesondere das Heizungsanlagenrecht und baurechtliche Materien der Bundesländer. Kontext und Ausgangspunkt bei den vorgenommenen Begriffen und deren Definitionen ist ein Bundesländervergleich, wonach bundeslandspezifisch bereits im geltenden Rechtsbestand große und schwer vergleichbare Unterschiede hinsichtlich Regelungstechniken, Systematik und Verortung über Begriffe, Definitionen, Zuständigkeiten und Verfahrenstypen in Bezug auf die Regelung von Heizungsanlagen vorherrschen.

Vor diesem Hintergrund waren die Begriffe und Definitionen so schonend zu gestalten, sodass sie mit den spezielleren Begriffen und Definitionen, die in den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen, OIB-Richtlinien und Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG verankert sind, nicht in Widerspruch stehen, diese Regelungen nicht abändern oder dort bereits bestehende Begriffe und deren Definitionen nicht ersetzen. Mit dieser Vorgehensweise soll sichergestellt werden, dass bundeslandspezifisch und dort konkret bereichsbezogen eine Einordnung, Subsumption und Anknüpfung auch im Hinblick auf die Normierung von Begleitregelungen zum EWG harmonisch und flexibel erfolgen kann, ohne dass in bestehende Regelungssysteme, die andere Gesichtspunkte betreffen, ändernd eingegriffen wird.

Zu Z 1 („neue Baulichkeiten“)

Die Definition entspricht dem Begriff „Neubau“ gem. OIB – Richtlinie Begriffsbestimmungen, 2019; da der Begriff „Neubau“ in den meisten landesrechtlichen Regelungen auch mit dieser Definition bereits einschlägig besetzt war, wurde im EWG nur die bereits vereinheitlichte Definition übernommen.

Zu Z 2 („Anlage“, „Anlage zur Wärmebereitstellung“)

Der Regelungsgegenstand beschränkt sich auf jenen Bestandteil einer Wärme(gesamt)versorgungsanlage, der mittels Verbrennung von Brennstoffen die Nutzwärme zur Raumheizung oder Warmwasserbereitung oder einer Kombination davon erzeugt, oder zu diesen Zwecken im Falle der Fernwärme an der Übergabestation Wärme bereitstellt. Das Wärmeverteilungssystem oder das Wärmeabgabesystem im Gebäude sind vom Regelungsgegenstand des EWG nicht umfasst. Dieser Begriff erfasst sowohl ortsfeste Anlagen, die durch Errichtung oder Einbau, also eine untrennbare oder auch wieder (mit Aufwand) trennbare Verbindung mit dem Gebäude eingehen, als auch mobile (nicht ortsfeste) Anlagen. Wenngleich diese in einem bestimmten Ausmaß derzeit noch mit fossilen Brennstoffen betrieben werden, sind Fernwärmezentralen explizit nicht von dieser Begrifflichkeit umfasst, weshalb ein bestehender Fernwärmeanschluss in keinem Fall die Gebots- oder Verbotsfolgen des EWG auslöst. Hingegen sind Wärmezentralen, die grundstücksübergreifend Wärme verteilen, als Anlagen zur Wärmebereitstellung anzusehen, wenn diese zur Deckung des eigenen Wärmebedarfs einer Wohnanlage (kein überwiegender Fremdverkauf – Z 12) errichtet wurden.

Zu Z 3 („Errichtung einer oder mehrerer Anlagen“)

Die Definition bezweckt, dass vom Begriff sämtliche Ausführungen der Erstinstallation einer Anlage umfasst sind, sodass im weiteren Gesetzestext laufend umfangreiche Aufzählungen vermieden werden.

Zu Z 4 bis 8 („fossile Brennstoffe“, „feste fossile Brennstoffe“, „flüssige fossile Brennstoffe“, „fossiles Flüssiggas“, „gasförmige fossile Brennstoffe“)

Zu diesen Begriffen bzw. Kategorien werden im Einzelnen jene fossilen Brennstoffe demonstrativ aufgezählt, die durch den Einsatz von Energie aus erneuerbaren Energieträgern oder von qualitätsgesicherter Fernwärme substituiert werden sollen.

Zu Z 9 und 10 („zentrale Anlage“ und „dezentrale Anlagen“)

Die Regelungen dieses Bundesgesetzes umfassen sowohl zentrale als auch dezentrale Anlage zur Wärmebereitstellung.

Zu Z 11 („Nutzungseinheit“)

Die Definition resultiert aus einer Zusammenschau der Definitionen für „Wohnung“ und „Sonstige Nutzungseinheit“ gemäß § 2 Z 4 und Z 5 des Bundesgesetzes über das Gebäude- und Wohnungsregister (GWR-Gesetz). Zu beachten ist, dass sich die Regelungen des EWG auf alle Gebäude, dh nicht nur den Wohnbau, sondern auch auf für alle anderen Nutzungszwecke gewidmeten Bauten beziehen, wie

beispielsweise Geschäftslokale, Handelsbetriebe, Büroeinheiten, Ordinationen, etc. Unter „Nutzungseinheit“ wird eine Gesamtheit mehrerer Räume verstanden; einzelne Räume gelten nicht als Nutzungseinheit.

Zu Z 12 („Fernwärme“)

Die Definition korrespondiert mit der Definition des Artikel 2 Z 19 RL (EU) 2018/2001, ergänzt um typischerweise der Fernwärmewirtschaft zugeschriebene Geschäftstätigkeiten (Belieferung von Gebäuden mit Wärme, überwiegender Fremdverkauf).

Zu Z 13 („qualitätsgesicherte Fernwärme“)

Die Kriterien einer „qualitätsgesicherten Fernwärme“ wurden im Wärmestrategieprozess von Bund und Ländern im Rahmen der Arbeitsgruppe „Fernwärme“ entwickelt und mit den einschlägigen EU-Richtlinien, der Art. 15a-B-VG-Vereinbarung über Maßnahmen im Gebäudesektor sowie aus dem Förderrecht akkordiert.

Die Inhalte der lit. a und b korrespondieren mit den Fördervoraussetzungen gemäß dem Wärme- und Kälteleitungsausbaugesetz – WKLG und dem Umweltförderungsgesetz – UFG, wonach im Hinblick auf die Erreichung der Klimaneutralität bis 2040 für die Gewährung einer Förderung bereits dem Förderansuchen ein Umstellungsplan (Dekarbonisierungspfad) beigelegt werden muss; dem entspricht Art. 2 Z 6 lit. b und lit. c der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Maßnahmen im Gebäudesektor zum Zweck der Reduktion des Ausstoßes an Treibhausgasen, BGBl. II Nr. 251/2009. Der Dekarbonisierungsplan gemäß § 25 UFG fordert einen 60% Anteil an erneuerbaren Energieträgern und/oder Abwärmennutzung bis 2030 und einen 80% Anteil bis 2035. Die Übernahme des Zwischenziels für 2030 dient der kontinuierlichen Pfad einhaltung der Fernwärme. Die Nutzung von (Ab-)Wärme entspricht den Vorgaben der diesbezüglichen Förderungsschiene gemäß § 25 UFG, die die Einrechnung von Abwärme aus industriellen Prozessen, im Tertiärsektor sowie Abwärme aus Abfallverwertungsanlagen einbezieht.

Zu Z 14 („Gebiet, in dem qualitätsgesicherte Fernwärme vorhanden ist“):

Ob ein entsprechendes Gebiet vorliegt, ist im Erfüllungszeitpunkt aus der Perspektive des zu versorgenden Gebäudes zu beurteilen, wobei es nicht darauf ankommt, ob gegebenenfalls das Fernwärmenetz erstmalig errichtet, erweitert und/oder durch zusätzliche Anschlüsse verdichtet wird.

Ein Bundesländervergleich hat gezeigt, dass sowohl in den raumordnungsrechtlichen Bestimmungen als auch in anderen Materiengesetzen in unterschiedlicher Ausprägung und anhand von unterschiedlichen Kriterien Gebietsfestlegungen für Fernwärme vorhanden sind. Vor allem die Raumordnungsgesetze der Länder normieren die Tatbestände regelungstechnisch unterschiedlich im Normativitätsgrad und nicht vergleichbar (beispielsweise durch Festlegung von Vorranggebieten und/oder Anschlussbereichen). Daneben wird berücksichtigt, dass auch andere Materiengesetzgeber im Rahmen ihrer Fachplanungskompetenzen Gegenständliches regeln können.

Gegenstandsabgrenzend ist zu betonen, dass mit den Regelungen des EWG keine Verpflichtung der Länder zur Ausweisung der Gebiete einhergeht. Eine unmittelbar angeordnete Verpflichtung für Netzbetreiber, ihre Netze in einer bestimmten Weise zu betreiben, ist nicht Gegenstand des EWG.

Um Rechtsschutzdefiziten zu begegnen, sowie aus Gründen der Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit sollen vor allem künftige Gebietsausweisungen oder -festlegungen in den Rechtssatzformen Gesetz, Verordnung oder Bescheid erfolgen. Nähere Ausgestaltungsvorgaben werden im EWG nicht getroffen, sodass z.B. durch Verordnung den netzbetreibenden Personen die Möglichkeit geboten wird, qualitätsgesicherte Fernwärmenetze und deren räumliche Ausweisung auf einer vom Land eingerichteten allgemein zugänglichen Plattform eintragen zu lassen.

Zu § 3

Mit dieser Bestimmung wird das Ölkessleinbauverbot des ÖKEVG 2019 abgelöst und dessen § 2 in das EWG übergeleitet und systematisch fortgeschrieben (siehe dazu die Vollzugsbestimmung des § 4 und die Außerkraftsetzung des § 6 Abs. 1). Die Regelungsinhalte des EWG sind jedoch weiter als jene des ÖKEVG 2019 und stellen sich wie folgt dar:

Mit § 3 wird das Einbauverbot auf „neue Baulichkeiten“ beschränkt. Begriff und Definition werden in § 2 Abs. 1 Z 1 festgelegt. Das Einbauverbot findet Anwendung, wenn zur Versorgung der neu errichteten, Gebäude eine Anlage zur Wärmebereitstellung erstmalig errichtet, eingebaut oder aufgestellt werden soll. Durch die Begriffsdefinition des § 2 Abs. 1 Z 2 („Anlage“, „Anlage zur Wärmebereitstellung“) wird außerdem klargestellt, dass nicht die Wärmeversorgungsanlage als Gesamtanlage gegenständlich ist.

Das Einbauverbot des § 3 Abs. 1 greift dann, wenn die neu zu errichtenden Anlagen die grundsätzliche Eignung aufweisen, mit fossilen Brennstoffen betrieben werden zu können. Diese Regelung ist geboten, weil bei diesen Anlagen die Vermeidung des Einsatzes von fossilen Brennstoffen nur mit sehr großem Kontrollaufwand effektiv überprüft und gewährleistet werden kann. Darüber hinaus bleibt die erhebliche Ungewissheit, ob die erforderlichen erneuerbaren Brennstoffe mittel- und langfristig im ausreichenden Ausmaß aufgebracht werden können, um die abgeschätzten Nachfragemengen (selbst unter Berücksichtigung von Importmöglichkeiten) dieser Sektoren abzudecken.

Demgegenüber stehen im Gebäudesektor (Niedertemperaturanwendungen) gesichert alternative Technologien zur Verfügung, die auf Basis anderer erneuerbarer Energieträger bzw. mit (qualitätsgesicherter) Fernwärme betrieben werden können. Insbesondere gilt dies (umgangssprachlich verstandenen) für Neubauten, bei denen technische Hemmnisse für den Betrieb einer nicht fossilen Anlage von vornherein nicht vorhanden sind oder schon in der Planung vermieden werden können. Diese vergleichsweise günstigeren Ausgangsbedingungen rechtfertigen die Ausdehnung des Einbauverbots auf alle Anlagen, die mit fossilen Energieträgern betrieben werden können.

Eine Anlage ist für den Betrieb mit fossilen Brennstoffen geeignet, wenn diese bestimmungsgemäß, dh. gemäß den Herstellerangaben, beim Gebrauch der Anlage eingesetzt werden können. Für Heizungsanlagen ist dieser Einsatz auch im Rahmen der Typisierung („Typenschein“) nachzuweisen. Mit dem Abstellen auf die Eignung sollen auch jene Anlagen erfasst sein, die ohne nennenswerte technische Veränderung auf den ausschließlichen Betrieb mit erneuerbaren Brennstoffen umtypisiert werden können. Denn diese Anlagen könnten – ungeachtet der Typisierung – faktisch mit fossilen Brennstoffen weiter betrieben werden, ohne dass dies über einen angemessenen bzw. vertretbaren Kontrollaufwand verhindert werden kann.

Schließlich verbietet § 3 auch die Errichtung von dezentralen Anlagen auf Basis fossiler Energieträger in neuen Baulichkeiten (während das ÖKEVG 2019 auf zentrale Anlagen abzielt). Im Hinblick darauf, dass dezentrale Anlagen im bestehenden Geschoßwohnbau weiterhin eingebaut werden können, ist davon auszugehen, dass trotz des Einbauverbots die bestehenden Lagerbestände dezentraler Anlagen am Markt abgesetzt werden können; vergleichbares gilt für das Einbauverbot von Gasheizungsanlagen im Neubau, die im Bestandsbereich weiterhin eingebaut werden können.

Mit diesem umfassenden Einbauverbot im Neubau ist sichergestellt, dass der Nachschub von potenziell mit fossilen Brennstoffen betriebenen Anlagen in den gegenständlichen Gebäuden oder Räumlichkeiten ab dem Inkrafttreten dieser Bestimmung verhindert wird und der derzeitige Anlagenbestand nicht weiter anwächst. Eine Zunahme fossiler Heizsysteme im Neubau würde die Gefahr der Überforderung der Marktkapazitäten für die Umstellung und damit auch die Verfehlung der mit dem EWG verfolgten Zielsetzungen erheblich vergrößern. Sofern mit dem Einbauverbot Grundrechtseingriffe verbunden sind, sind diese mit dem übergeordneten Allgemeininteresse zur Dekarbonisierung der Wärmeversorgung gerechtfertigt. § 3 Abs. 2 beinhaltet zudem Übergangsbestimmungen für bereits laufende Geschäftsfälle und Verfahren, die nach den bisher geltenden gesetzlichen Bestimmungen zu behandeln sind.

Die Verpflichtung des § 3 Abs. 1 richtet sich als allgemeine Verpflichtung unmittelbar gegen jede Person.

Als Ausfluss der kooperativen Regelungsverantwortung, die in der Kompetenzgrundlage des § 1 verankert ist, verbleibt daher die Festlegung der Behördenzuständigkeit und die Aktiv- und Passivlegitimation bezogen auf die Einleitung und Durchführung konkreter Verwaltungsverfahrenstypen weiterhin bei den Gesetzgebungs- und Vollzugsorganen auf Landesebene (und in den wenigen Fällen auf Bundesebene – siehe § 1). Diese stehen einerseits in der Verpflichtung effektive Regelungen zu erlassen, andererseits bleibt es den Ländern unbenommen, die Bestimmung des Verpflichtetenkreises in die bestehende Struktur und Organisation der jeweiligen Regelungsbereiche einzubetten. Als Verpflichtete kommen in der Regel die Eigentümerinnen oder Eigentümer von Gebäuden oder Liegenschaften oder Heizungsanlagen in Frage.

§ 3 Abs. 3 legt fest, dass Anlagen, die mit erneuerbarem Gas aus eigenen Erzeugungsanlagen betrieben und über eine direkte Leitung von der Erzeugungsanlage beliefert werden, nicht vom Einbauverbot des § 3 Abs. 1 umfasst sind.

Für die Umstellung bestehender Heizungsanlagen, die mit fossilen Energieträgern betrieben werden, wird von ordnungsrechtlich Vorgaben in diesem Bundesgesetz abgesehen. Anstatt dessen werden die Förderangebote im Rahmen des Umweltförderungsgesetzes (UFG) in einer Weise attraktiviert, dass die Zielsetzung der Dekarbonisierung des Heizungsbestandes bis 2040 in gleicher Weise erreicht wird, und diese, teils veralteten Heizungen durch klimafreundliche Heizungen schrittweise ausgetauscht werden.

Zu § 4

In die Kompetenz der Länder zur gesetzlichen Festlegung der behördlichen Zuständigkeit und der konkreten Verwaltungsverfahrenstypen sowie zur Vollziehung wird nicht eingegriffen, sondern die

vorhandene Gesetzgebung zur effektiven Anwendung des § 3 vorausgesetzt. (vgl. die Ausführungen über die unterschiedlichen Regelungstechniken der Länder zu § 2 und § 3). Die Bestimmung des § 3 ist vom danach zuständigen Vollzugsorgan in den einschlägigen Verfahren, die derartige Anlagen zum Gegenstand haben anzuwenden, um die Herstellung des gesetzmäßigen Zustandes sicherzustellen.

Zu § 5

Gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über jeden Entwurf einer technischen Vorschrift vor deren Erlass unterrichten.

Zu § 6

Die Bestimmungen der §§ 1 bis 3 sind unmittelbar anwendbar und bedürfen keiner weiteren Gesetzgebung, um die materiellen und verfahrensrechtlichen Mindestvoraussetzungen für den Vollzug dieser Bestimmungen zu gewährleisten, und treten mit dem der Kundmachung folgenden Tag in Kraft.

§ 3 Abs. 2 beinhaltet Übergangsbestimmungen für im Zeitpunkt der Kundmachung laufende Geschäftsfälle und anhängige Verfahren, die nach den bisher geltenden gesetzlichen Bestimmungen zu behandeln sind; § 3 Abs. 3 bezeichnet Anlagen, die vom Gebot des § 3 Abs. 1 ausgenommen sind.