

VÖEB-Stellungnahme zum Entwurf zu den Erläuterungen zur Recycling-Baustoffverordnung

Präambel

Auch durch die im Entwurf vorliegenden Erläuterungen scheint die Ungewissheit, ob eine immer komplexere und umfangreichere Reglementierung der Recyclingbranche für die Umsetzung der in § 1 definierten Zielsetzung „Förderung der Kreislaufwirtschaft und Materialeffizienzträglich“ ist oder – wie zu vermuten – genau das Gegenteil bewirkt, nämlich dass zukünftig die deponierten Mengen zunehmen werden, nach wie vor aufrecht zu sein. Diese Ungewissheit wird durch den vorliegenden Entwurf von Erläuterungen zu der genannten Verordnung nicht entkräftet sondern in vielen Bereichen sogar prolongiert.

Positiv aus Sicht eines Recyclingbetriebs ist, dass beim Abbruch/Rückbau schon auf eine Trennung insbesondere nach Materialien und Qualitäten zu achten sein wird und Störstoffe zu vermeiden sind.

Wie die Umsetzung der Ziele in der Praxis gelingen kann, bleibt abzuwarten. Da die Aufwendungen in einer ohnehin unter großem Kostendruck stehenden Branche steigen, ist nur zu hoffen, dass nicht jene davon profitieren, die die Regelungen wissentlich oder unwissentlich nicht beachten.

Dass nur die höchste Qualitätsklasse U-A (und dann erst) bei der Übergabe an einen Dritten das Abfallende erreicht, ist nicht nur unverständlich sondern in Anbetracht der Ziele und Grundsätze des Abfallrechts und der Verordnungsermächtigungen, auf die sich die Verordnung stützt rechtlich zu hinterfragen. Die VO wäre eine gute Gelegenheit gewesen, Recyclingmaterialien als Produkte zu schätzen, die mit sinnvollen Qualitätsdefinitionen nicht bis zum Schluss das negative Etikett Abfall tragen müssen. In Kombination mit den derzeitigen Regelungen des ALSAG ist dies nämlich für Recyclingbetriebe ein schwieriges und schwer kalkulierbares Spannungs- und Risikofeld, das zu einer massiven Reduktion des Baustoffrecycling führen wird.

Ob die realen Qualitätsstandards durch die Erhöhung des Prüfaufwands und Umfangs um mehr als das Doppelte steigen werden, bleibt hingegen fraglich. Ebenso die Höhe von einigen Grenzwerten (bspw. Sulfat) ist sehr zu hinterfragen.

Im Bereich der Übernahme und Qualitätssicherung gibt es eine eindeutige Diskriminierung und Ungleichbehandlung zwischen privaten/gewerblichen Abfallerzeugern und öffentlichen/industriellen Abfallerzeugern. Dies muss dringend geändert werden.

Zusammenfassend steht zu befürchten, dass es zu ökologischen und ökonomischen negativen Auswirkungen der VO kommen wird:

- ▶ Eine Verteuerung des Baustoff-Recycling (u.a. durch höheren Prüfumfang, Aufzeichnungspflichten, ...) steht jedenfalls fest.

- ▶ Damit einher geht eine **Schwächung des Baustoff-Recycling** im Vergleich zur Deponierung und der verstärkten Verwendung von Primärbaustoffen, so dass zu befürchten ist, dass die Recyclingquote – entgegen der eigentlichen Zielsetzung – sinken wird.

Da die genannten Auswirkungen schon jetzt, also noch vor in-Kraft-Treten der VO absehbar, ja sogar spürbar sind, sollte mit den Erläuterungen seitens des Verordnungsgebers die Möglichkeit wahrgenommen werden, die Ziele und Grundsätze im Auge habend, korrigierend klarzustellen.

Zum Entwurf zu den Erläuterungen zur Recycling-Baustoffverordnung erlaubt sich der Verband Österreichischer Entsorgungsbetriebe (VÖEB) konkret wie folgt Stellung zu nehmen:

zu § 3 Z 9:

Dieser definiert Hauptbestandteile einzig über den Volumensanteil von mehr als 5% an den zum Abbruch vorhandenen Materialien. Hierzu sollte klargestellt werden, dass **Schad- und Störstoffe formal niemals Hauptbestandteile im Sinne des § 6 sein können.**

zu § 3 Z 10 iVm § 12 und Anhang 5:

Trotz einiger Erläuterungen bleibt unklar, welche **Voraussetzungen und Verpflichtungen den Bauherrn als Abfallbesitzer im Fall des Lohnbrechens** treffen. Für die Abfallbehandlung ist eine Erlaubnis gem. § 24a AWG erforderlich. Diese Verpflichtung zur Erlaubnis wäre bei Abfällen die im eigenen Betrieb anfallen zu verneinen. Folgende Fragen ergeben sich daraus: Gilt die Nicht-Verpflichtung zur Erlaubnis auch für Baurestmassen die im Zuge von Abbrüchen anfallen? Müssen Bauherren nicht nur Aufzeichnungen über die durch einen Lohnbrecher aufbereiteten Mengen führen, sondern unterliegen sie auch den Bilanzierungs- und Meldeverpflichtungen (im EDM)?

zu § 3 Z 14 iVm § 7 Abs. 2:

Rechtsunsicherheit entsteht durch die in den Erläuterungen (zu § 3 Z 14, Z 16, § 7 Abs. 2 und § 10) im Vergleich zum VO-Text unterschiedliche und daher nicht einheitliche **Definition von natürlichen Gesteinskörnungen**. So werden diese in den Erläuterungen zu § 3 Z14 als „ein Recyclingbaustoff, der ausschließlich aus Einkehrsplitt hergestellt wurde“ bezeichnet, wo im Gegensatz dazu in der VO von „Gesteinskörnungen aus mineralischen Vorkommen, die ausschließlich einer mechanischen Aufbereitung unterzogen worden sind“ gesprochen wird. Dies wiederum führt zu Problemen in der Auslegung des § 7 Abs. 2 (natürliche Gesteinskörnungen als Mischkomponente) sowie den Erläuterungen zu § 10! Dies sollte korrigiert werden (Streichung der Einschränkung auf Recyclingbaustoff und Einkehrsplitt bzw. Verwendung derselben Definition). Zudem sollte in den Erläuterungen zu § 7 Abs. 2 (so wie schon zu § 10) statt von „natürlichen Gesteinskörnungen die kein Abfall sind“, von „**Primärrohstoffen**“ gesprochen werden.

zu § 3 Z 19:

Hier erfährt der VO-Text eine Abänderung durch die Erläuterung und damit wird eine Rechtsunsicherheit geschaffen. Laut VO muss die **Rückbaukundige Person** eine bautechnische oder chemische Ausbildung besitzen und Kenntnisse über Abbrucharbeiten, Abfall- und Bauchemie und Abfallrecht aufweisen. In den Erläuterungen wird nun vorgegeben, dass diese Person sowohl über entsprechende bautechnische als auch abfallchemische und abfallrechtliche Kenntnisse verfügen muss und diese Kenntnisse entsprechend zu belegen sind. Unseres Erachtens wäre die exakte Formulierung des VO-Textes zu verwenden, welche im Übrigen auch exakt der Formulierung in der ÖNORM B 3151 entspricht.

Zudem erwecken die Erläuterungen den Eindruck, dass für die Ausübung als rückbaukundige Person die Teilnahme an einem 2-tägigen Kurs unumgänglich ist. Was bedeuten die entsprechenden Kenntnisse oder reicht z.B. eine abgeschlossene Hoch- oder Tiefbauausbildung in Kombination mit einer Abfallbeauftragtenausbildung oder einer Sammler- und Behandlergenehmigung (abfall- und gewerberechtlich)? Einen weiteren Kurs von zwei Tagen mit Abschlussprüfung besuchen zu müssen, nur für die Erlangung von Kenntnissen zur Recycling-Baustoffverordnung und den ÖNORMEN B3151 und B3140, ist maßlos übertrieben.

zu § 3 Z 20:

Zur Begriffsbestimmung Stahlwerkschlacken gibt es in den Erläuterungen keine Ausführungen. Die weitergehenden Ausführungen der Erläuterungen zu Stahlwerkschlacken führen zu einer noch größeren Verunsicherung im Bezug auf die Verwendbarkeit von Stahlwerkschlacken im Straßenbau. Es sollte daher, in Anlehnung an die Aussagen der Bundesminister für Wirtschaft und für Umwelt folgende Klarstellung aufgenommen werden:

„§ 3 Z 20 definiert als Stahlwerksschlacken iSd VO lediglich LD-Schlacken. Hieraus ergibt sich, dass die Bestimmungen der Verordnung, lediglich LD-Schlacken betreffen. Für andere Stahlwerksschlacken gelten demgemäß weiterhin die allgemeinen Bestimmungen des AWG 2002, insbesondere die §§ 5 Abs 1 und § 15. Bei diesen Schlacken ist daher im Einzelfall zu prüfen, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Verwertung zulässig ist. Insbesondere die AISAG-Befreiung gilt bei Vorliegen der Voraussetzungen gemäß § 3 Abs 1a Z 11 AISAG auch für Elektroofenschlacken.“

zu § 5:

Hierzu werden nur die vorgeschriebenen Formalismen und Dokumentationen erläutert. Wesentlich wäre jedoch, die **Pflichten zur Entfernung der Schad- und Störstoffe** inkl. der diesbezüglichen Trennpflichten sowie die **generelle Verpflichtung zum Rückbau** (ohne Mengenschwelle) klarzustellen.

Der zweite Satz des § 5 der VO führt betreffend „**Bauteilen zur Wiederverwendung**“ zu mehreren Fragen in der praktischen Umsetzung bzw. Schwierigkeiten und wirtschaftlichen Konsequenzen. So ist z.B. völlig offen, wer Verpflichteter und daher Adressat für Nachfragen Dritter ist und vor allem wer für die ausgebauten Bauteile haftet. Es entstehen durch den verwertungsorientierten Ausbau Mehrkosten (für das Abbruchunternehmen und in der Folge den Bauherrn) weshalb sichergestellt sein muss, dass diese Bestimmung allenfalls eine „Kann“- und keinesfalls eine „Muss“-Bestimmung ist. Nicht zuletzt kalkulieren Abbruchunternehmen (im Sinne des Bauherrn) Verkaufserlöse der Sekundärrohstoffe von ausgebauten Bauteilen (Bsp. Stahlträger) in ihre Angebote ein. Des Weiteren sollte jedenfalls klargestellt werden, ob solche Bauteile rechtlich Abfall sind und daher der Unternehmer eine entsprechende Erlaubnis zur Sammlung und Behandlung besitzen muss. Die Aussage dass wiederverwendbare Bauteile „zweckmäßigerweise z.B. auf einer Internetplattform zum Verkauf anzubieten sind“ führt zu weiterer Rechtsunsicherheit und Schwierigkeiten bzw. Mehraufwand in der Umsetzung.

zu § 6 Abs. 1:

Klarzustellen ist, dass trotz dieser Regelungen, wenn es technisch zu aufwändig wäre oder Hauptbestandteile verunreinigt sind und deshalb für eine Aufbereitung nicht zulässig sind **Abbruchmaterialien auch ohne Trennung einer Deponierung zugeführt werden dürfen**. Für Mengen unter 100 Tonnen und Verbundbaustoffe wurde eine Ausnahme von der Trennpflicht erläutert, nicht jedoch für Material das nur deponiert werden kann.

zu § 7 iVm Anhang 1:

Unklar bleibt, wie eine **Zuordnung von schlackehältigem Ausbaupasphalt und technischem Schüttmaterial aus Schlacke** zu den entsprechenden Schlüsselnummern erfolgen soll. Vor allem wäre klarzustellen, ob dazu eine analytische Untersuchung erforderlich ist. Bzw. ist weiterhin unklar, ob Material mit einer Schlacke-SN nach entsprechenden analytischen Untersuchungen einer anderen SN/Qualität zugeordnet werden darf.

zu § 7 Abs. 1:

Dieser verbietet die Herstellung von Recyclingbaustoffen aus Materialien welche aus offensichtlich **kontaminierten Bereichen** oder wo solche bekannt oder vermutet werden stammen. Der Begriff „kontaminiert“ sollte näher erläutert werden (welche Grenzwerte gelten diesbezüglich?).

Unabhängig davon, sollte eine Aufbereitung auch dann zulässig sein, wenn auf Basis einer Beurteilung durch eine Fachperson/-anstalt, durch eine hochwertige, mehrstufige **Nassaufbereitung** eine für die Verwertung ausreichende Reinigung der verunreinigten Materialien sichergestellt ist und die produzierte Charge auf die Einhaltung der (bei Bedarf zusätzlichen) Grenzwerte qualitätsgesichert wird. Bsp.: Betoninnenschale sowie Betonzwischendecken aus Tunneln, Betonfahrbahndecken von Autobahnen etc.

zu § 8:

Hier wird zwar die **Vorgehensweise der Eingangskontrolle** erläutert, dabei jedoch die in der Praxis kaum bis nicht erfüllbare Prüferfordernis vorgegeben, wonach eine Übereinstimmung der angegebenen Massen und allfällig vorhandener Schad- und Störstoffe mit der Art des abgebrochenen Gebäudes zu kontrollieren ist. Der Übernehmer von Baurestmassen hat idR keine Kenntnis über das abgebrochene Bauwerk!

Die Liste der Fälle in denen **kein Rückbau bzw. keine Rückbaudokumentation** notwendig sind widerspricht grundsätzlich dem ersten Satz des § 5 Abs. 1 der VO. Ein Abbruch hat demnach immer als Rückbau gemäß der ÖNORM B 3151 zu erfolgen. Eine Ausnahme kann es deshalb nur bezüglich der erforderlichen Rückbaudokumentation geben.

zu § 9:

Hier sollte der bereits im Gründruck vorliegende **3. Entwurf der ÖNORM B 3140** als Stand der Technik angeführt werden, der im Übrigen auch in den Erläuterungen zu § 11 so bereits angeführt wurde.

zu § 10 Abs. 3:

Hier wäre eine Klarstellung wichtig, dass mit Nachweis der „Eignung“ eine solche auf Basis einer **analytischen Untersuchung durch einen externen Gutachter** gemeint ist. Die Aussage, dass Anteile von Elektroofenschlacke nicht als Verunreinigungen zu werten sind, da in diesem Fall davon auszugehen ist, dass die Grenzwerte für B-D eingehalten werden, ist fachlich nicht nachvollziehbar und daher auch in der Umsetzung umweltfachlich bedenklich!

zu § 13:

Weder aus dem VO-Text, noch aus den ident formulierten Erläuterungen geht klar hervor, ob die angeführten **Festigkeitsklassen C12/15 und C8/10 unter XC1** noch als ungebundene Verwendung oder schon als gebundene Verwendung gelten und demnach im ersten Fall Verwendungsbeschränkungen unterliegen bzw. im zweiten Fall die Abfalleigenschaft in der Betonmischanlage endet und keine Anwendungsbeschränkung besteht. Dies wäre unbedingt eindeutig klarzustellen.

zu § 13 Z 2 und § 17 Z 1 lit. b:

Hierzu ist eine Klarstellung wichtig, dass das **Verwendungsverbot für das gesamte Schongebiet** nur dann nicht gilt, wenn in der wasserrechtlichen Bewilligung für das konkrete Bauvorhaben die Verwendung von Recyclingbaustoffen (mit oder ohne Schlacke; anhand konkreter Qualitätsklassen gemäß der VO) dezidiert als zulässig genehmigt werden muss und nicht nur die Baumaßnahme selbst wasserrechtlich genehmigt sein muss.

zu § 13:

Die bereits mehrfach diskutierten zu erwartenden Schwierigkeiten in der Umsetzung der **Regelung betreffend HGW₁₀₀** sind dem BMLFUW bekannt. Die Ausführungen in den Erläuterungen tragen kaum zu einer Verbesserung der Situation bei. Einerseits sind die Aussagen sehr vage („...ist ein HGW durch einfache Berechnungen oder anhand theoretischer Überlegungen zu ermitteln“ „...nachvollziehbare Einschätzung, dass es im beabsichtigten Einsatzbereich auch langfristig zu keinem Grundwassereinstau kommt bzw. bislang gekommen ist“) bzw. fachlich nicht haltbar (Aussage wonach Straßen so angelegt werden, dass mit keinem Grundwassereinstau gerechnet werden muss) und daher rechtlich nicht belastbar (Muss etwa für Straßen demnach kein HGW₁₀₀ geprüft werden?). Der Verweis auf das ÖWAV Regelblatt 217 ist nicht hilfreich, da die dort beschriebenen Ermittlungen der Grundwasserstände im Hinblick auf Sand- und Kiesabbauvorhaben ausgelegt wurden und dem entsprechend langfristige Vorgaben für „einfache Berechnungen“ beinhalten (aktuelle Messungen müssen 14-tägig über 14 Monate durchgeführt werden...).

Wichtig wäre, dass Festlegungen getroffen werden, die es ermöglichen relativ kurzfristig, z.B. auf Basis von Baggerschürfen oder Bohrungen, den Grundwasserstand zu ermitteln und daraus mittels Sicherheitszuschlägen (analog zum ÖWAV Regelblatt 217) Koten des HGW und damit Grenzen für den zulässigen Einsatz von Recyclingbaustoffen abzuleiten. Nur so kann ein Einsatz von Recyclingbaustoffen auch in kleinen Bauvorhaben gefördert werden und können gleichzeitig die Bedenken des Grundwasserschutzes Berücksichtigung finden.

zu § 14:

Die Feststellung, dass ein Recycling-Baustoff-Produkt, welches durch einen Dritten nicht gemäß der VO verwendet wird, ab diesem Zeitpunkt wieder zu Abfall wird stellt ein **Rückfallszenario in das AWG-Regime** dar, welches sich ursprünglich im VO-Text einer frühen Fassung fand, jedoch aufgrund der damit verbundenen nachteiligen und auch (Abgaben-)rechtlich unklaren Konsequenzen wieder gestrichen wurde. Dieser Passus wäre demnach unbedingt auch aus den Erläuterungen zu streichen und allenfalls nur verwaltungsstrafrechtliche Konsequenzen aufzuzeigen/definieren.

zu § 14 iVm Anhang 5:

Die Regelungen betreffend der **Dokumentations- und Bilanzierungspflicht** sind für Material welches zu Asphaltmischgut oder Beton verarbeitet wird nicht eindeutig. Diese verlieren ja in der Mischanlage die Abfalleigenschaft. Eine Buchung auf ein Produktlager (analog zu U-A) wird jedoch als unzulässig definiert.

zu Anhang 1:

Wir weisen darauf hin, dass aufgrund der **neu geschaffenen Schlüsselnummern für Inputmaterialien mit Schlacke (Tabelle 1) und Recyclingmaterialien (Tabelle 2)** bei den Unternehmern eine umfassende Erfordernis zur Erwirkung von Genehmigungen für stationäre und mobile Anlagen sowie für Erlaubnissen zur Sammlung und Behandlung von Abfällen dieser neuen Schlüsselnummern entsteht. Die in den Erläuterungen enthaltene „Überleitungstabelle“ gibt zwar einen sinnvollen Hinweis welche bestehenden Schlüsselnummern den neuen gleichzusetzen sind, ersetzt jedoch nicht die rechtliche Erfordernis zur Erwirkung der o.a. Genehmigungen/Erlaubnissen. Ob diese Genehmigungen schon vor dem 1. Jänner 2016 erteilt werden können, darüber bestehen bei den Behörden unterschiedliche Rechtsansichten. Hierzu sollte das BMLFUW rechtssichere Regelungen vorsehen, wonach für eine Übergangsphase von mind. 1 Jahr die bestehenden Schlüsselnummern für bestimmte Baurestmassen generell auch die Erlaubnis zur Sammlung und Behandlung der neuen Schlüsselnummern umfassen. Ansonsten entstehen bei Übernehmern und Produzenten von Baurestmassen und Recyclingbaustoffen rechtliche Lücken in deren Erlaubnis bzw. Lagerungs- und Behandlungsgenehmigungen die (auch) ALSAG-beitragspflichtige Konsequenzen nach sich ziehen können.

In der **Überleitungstabelle** fehlen, wie auch in der VO, die Spezifikationen 10 bzw. 20 zu den Schlüsselnummern 31498 und 31499.

Zusammenfassung

Der VÖEB unterstützt das Ziel, dass ein qualitativ hochwertiges Recycling von Bau- und Abbruchabfällen gefördert werden soll, voll inhaltlich. Die Vorgaben in der vorliegenden Recycling-Baustoffverordnung samt den Erläuterungen verhindern jedoch aus heutiger Sicht den Einsatz von Recyclingbaustoffen und stellen eher eine Lenkungsmaßnahme in Richtung Baurestmassendeponien dar.

Es kann mit dieser VO durchaus der Eindruck entstehen, dass Mehreinnahmen aus dem Bereich der ALSAG-Abgabe mehr wert sind, als die ureigene Überlegung der Quotenerhöhung auf 70% bis 2020!

Die Vorgaben für die Herstellung und Verwendung von Recycling-Baustoffen gelten nur für Österreich. Im konkreten werden erhebliche Teile dieser VO ausgehebelt, wenn Bau- und Abbruchabfälle, aus der grünen Liste, über die Grenze in ein anderes EU-Mitgliedsland verbracht werden und hier zur „Verwertung“ in Schotterabbaugruben verfüllt werden. Diese gängige Praxis wird in Zukunft auf Grund einer massiven wirtschaftlichen Benachteiligung grenznaher österreichischer Unternehmungen weiter ausgebaut werden. Diese großen national rechtlichen Unterschiede zwischen EU-Mitgliedstaaten stellen eine Ungleichbehandlung und Diskriminierung von österreichischen Unternehmen dar!

Nachdem hier von einer „Recycling-Baustoffverordnung“ gesprochen wird, hätte man sich doch im Hinblick auf das Abfallende mehr Fantasie und Vertrauen in die eingesetzten Baustoffe erwarten können. Wenn schon das gestaltende Ministerium durch die Erläuterungen Zweifel quer durch den Gesetzestext erkennen lässt, wird es künftig sicherlich noch schwieriger sein, dem Verbraucher die Vorteile von Recyclingbaustoffen – Ressourcenschonung, Deponieraumschonung etc. – verständlich und in weiterer Folge auch noch schmackhaft zu machen.

Egal ob Abfallsammler und -behandler, Bauunternehmungen, Recyclingunternehmen, Kommunen und Länder, welche sich in der Praxis ausführlich mit dem Thema Recycling von Baustoffen auseinandersetzen, alle diese Akteure sehen keinen erkennbaren Nutzen und keine Förderung der Recyclingwirtschaft durch diese VO. Durch den vorliegenden Erläuterungsentwurf werden diese Bedenken nicht ausgeräumt. Ganz im Gegenteil, sie werden sogar noch verstärkt.

Zu den wirtschaftlichen Nachteilen kommen rechtliche Unsicherheiten, welche sich durch – sowohl im Verordnungstext als auch in den vorliegenden Erläuterungen – nicht eindeutig formulierte Regelungen ergeben.

Wien, 30. November 2015