

Begutachtungsentwurf ALSAG Novelle 2019

GZ: BMNT-UW.2.2.2/0012-V/2/2018

Stellungnahme des Verband Österreichischer Entsorgungsbetriebe (VOEB)

22. November 2018

Der Verband Österreichischer Entsorgungsbetriebe (VOEB) erlaubt sich zum Begutachtungsentwurf zur ALSAG Novelle 2019 die nachfolgende Stellungnahme abzugeben.

I EINLEITUNG

Durch die gegenständliche ALSAG-Novelle soll das Altlastensanierungsgesetz zu einem eigenständigen Materien- und Verfahrensgesetz ausgebaut werden. Die Ambitionen der Novelle hinsichtlich der Bereinigung kompetenz- und verfahrensrechtlicher Bestimmungen und der zeitgemäßen Maßnahmen zur Erhebung, Beurteilung und Verringerung der von Altlasten ausgehenden Gefahren **werden vom VOEB begrüßt.**

Ein weiteres Ziel der Novelle ist eine stärkere Verknüpfung von Altlastensanierung und Flächenrecycling. Die Wiedernutzung brach liegender ehemaliger Industrie- und Gewerbestandorte, die keine Altlast darstellen, sollen aus Altlastenbeiträgen gefördert werden. Dazu sind jährlich 5% (mindestens 2,5 Mio. EUR) der Einnahmen an Altlastenbeiträgen bereitzustellen. Mit diesem neuen Förderinstrument kann die Minimierung von kontaminationsbedingten Nutzungseinschränkungen von Standorten und letztlich die Wiedereingliederung in den Wirtschaftskreislauf angestoßen werden, **die vom VOEB unterstützt und begrüßt wird.**

Erstrebenswert wäre es weiters, die Mittelaufbringung in der Weise zu garantieren, dass die Gruppe der Beitragsschuldner grundsätzlich erweitert wird.

Das ALSAG wurde 1990 unter anderem vor dem Hintergrund erlassen, finanzielle Mittel, zweckgebunden für die Sanierung/Sicherung von umweltgefährdenden Altablagerungen und Altstandorten, deren Inhaber nicht mehr greifbar waren, zu generieren. Dies geschah in Form einer Abgabe, des Altlastenbeitrages. Zur Abgabe verpflichtet wurden die Inhaber von Deponien.

Aus damaliger Sicht war dies nachvollziehbar, zumal die Abfallwirtschaft damals ausschließlich auf Basis der Abfallbeseitigung in Deponien basierte und die Sanierung/Sicherung umweltgefährdender Deponiealtlasten als drängendes Problem im Vordergrund stand. Die Verpflichtung der Deponieinhaber als weitgehend einzige und größte Gruppe der Entsorgungsbranche war somit schlüssig und auch nach dem Verursacherprinzip argumentierbar.

Seit Jahren verliert allerdings jener Sektor der Abfallwirtschaft aufgrund der erfolgreichen Wandlung von der Abfallwirtschaft hin zur Ressourcenwirtschaft erheblich an Bedeutung – nicht zuletzt steht das Deponieren von Abfällen ganz am Ende der Abfallhierarchie. Im Lichte einer Kreislaufwirtschaft ist damit zu rechnen, dass das Aufkommen zu deponierender Abfälle auch zukünftig abnehmen wird.

Der Fokus der Altlastensanierung/-sicherung hat sich schon seit längerem von Deponiealtlasten zu Altlasten aus vormaligen Industriestandorten verschoben, dementsprechend fordert der VOEB unter Berufung auf das Verursacherprinzip **eine Erweiterung der Gruppe der Beitragsschuldner**. Unter Beibehaltung des jetzigen Beitragssystems ist mit jährlichen Einnahmen von rd. € 50 Mio. zu rechnen. Umgekehrt sind lt. BAWP 2017 jährlich € 70-100 Mio. für die Altlastensanierung/-sicherung erforderlich, um die gesteckten Ziele zu erfüllen.

Die Beteiligung der Deponieinhaber am Altlastenbeitragsaufkommen soll bestehen bleiben, aber verhältnismäßig sein und auf jenes Maß reduziert werden, dass ihrer Bedeutung in der abfallwirtschaftlichen Hierarchie und ihren finanziellen Möglichkeiten unter Marktbedingungen entspricht.

Der Eindruck von Steuer- und Abgabengerechtigkeit liegt natürlich immer im Auge des Betrachters. Insgesamt glauben wir aber, dass eine ernsthafte Diskussion des skizzierten Mehssäulen-Modells unter den Prämissen Verursachergerechtigkeit, gesellschaftliche Solidarität und der Sicherstellung des erforderlichen finanziellen Volumens geeignet ist, auch bei der zukünftigen Finanzierung der Altlastensanierung/-sicherung neue Wege zu beschreiten.

II ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Zu § 2 Begriffsbestimmungen

In Analogie zu § 15 Abs. 3 und 5 AWG 2002 sollte auch der Begriff „Ablagern“ im ALSAG definiert werden. Dieses Thema und die Abgrenzung zur Zwischenlagerung werden in der gegenständlichen Novelle nicht berücksichtigt. Eine entsprechende Definition würde zu mehr Rechtssicherheit für den Normunterworfenen führen.

Zu § 5 Finanzierung

In § 5 wird festgelegt, dass die Bemessungsgrundlage die Masse des Abfalls entsprechend dem Rohgewicht ist. Durch das Einfügen der Wortfolge „einschließlich allfälliger Konditionierungsmittel“ werden Sachen nun beitragspflichtig, die keine Abfälle im Sinne der gesetzlichen Bestimmungen darstellen. So unterliegen in Zukunft etwa Wasser, welches zur Staubfreimachung verwendet wird oder Stützkorn, das bei der Stabilisierung Verwendung findet nunmehr der Beitragspflicht. Damit wird nicht nur versucht die Judikatur des VwGH zu diesem Thema (etwa VwGH 2013/15/0089) auszuhebeln, sondern es wird auch die bisher bestehende Struktur, dass die Abgabe nach dem ALSAG nur für Tätigkeiten mit Abfällen zu berechnen ist, verändert. Es ist nicht zu rechtfertigen, dass für Konditionierungsmaterialien wie reines Wasser Beiträge bis zu € 87,- pro Tonne zu bezahlen sind. Das Hinzurechnen allfälliger Konditionierungsmittel zur Berechnungsgrundlage wird abgelehnt, da dies zu einer weiteren Anhebung der ALSAG Kosten führen würde!

Zu § 7 Abs 1a Entstehen der Beitragsschuld

Mit der vermeintlichen „Klarstellung“ wird nun festgelegt, dass eine einmal entstandene Altlastenbeitragsschuld durch die nachträgliche Einholung einer fehlenden Bewilligung nicht mehr rückgängig gemacht werden kann, was die VwGH Judikatur wiedergibt. D.h. wenn zum Zeitpunkt der Ablagerung eine Bewilligung gefehlt hat und sie nachträglich eingebracht wird, ändert das nichts an der zum Zeitpunkt der Ablagerung eingetretenen Beitragsschuld.

Der Absatz 1a laut Entwurf (*„Nachträglich erteilten Bewilligungen, Anzeigen oder Nichtuntersagungen kommt keine abgabenrechtliche Wirkung für die Vergangenheit zu.“*) wird daher von Seiten des VOEB abgelehnt.

Entsprechend anderen Rechtsmaterien (z.B. Gewerberecht) soll es jedenfalls die Möglichkeit geben, Genehmigungen unter Setzung einer angemessenen Nachfrist nachzubringen. Aufgrund der sehr langen Verfahrensdauern, soll auch der Zeitpunkt der Antragsstellung Berücksichtigung finden. D.h., wenn sich der Beitragsschuldner vor einem ALSAG-Verfahren bereits aktiv um eine Bewilligung bemüht hat, so soll hier eine abgabenrechtliche Wirkung zugesprochen werden.

Zu § 19 Abs. 3 Rechtswirkungen der Ausweisung als Altlast

Nach der vorgeschlagenen Bestimmung sollen Altlastenmaßnahmen keiner Genehmigung nach anderen Einzelmateriengesetzen bedürfen (AWG 2002, WRG, usw.). Ist eine Maßnahme allerdings UVP-pflichtig, würden genau jene Einzelmateriengesetze im UVP-Genehmigungsverfahren mitangewendet werden müssen. Unterhalb der UVP-Schwelle käme daher lediglich das ALSAG zur Anwendung, bei einer UVP-Pflicht würden jedoch neben dem ALSAG auch AWG 2002, WRG, GewO, usw. zur Anwendung gelangen. Das ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Zu § 20 Duldungspflichten und Entschädigungen

Es entspricht nicht den rechtsstaatlichen Prinzipien, wenn ein zur Duldung Verpflichteter lediglich „nach Tunlichkeit“ vor Betreten der Liegenschaften und der Anlagen sowie vor der Durchführung von erforderlichen Maßnahmen für

1. die Erfassung von Altablagerungen an Altstandorten,
2. Untersuchungen zur Beurteilung, ob ein kontaminierter Standort oder eine Altlast vorliegt und anderen, in § 20 angeführten Tätigkeiten (3. & 4.), zu verständigen ist. Bei einem so massiven Eingriff in die Eigentumsrechte ist die Tunlichkeit kein adäquates Mittel, um dem rechtsstaatlichen Prinzip Genüge zu tun.

Auch die Überbindung einer höchstpersönlichen Verwaltungsrechtspflicht (Duldungspflicht) mittels Gesetz auf Rechtsnachfolger scheint verfassungsrechtlich bedenklich.

Zu § 21 und § 31 Verpflichtung zur Durchführung von Altlastenmaßnahmen und Gesellschaftsrechtliche Gesamtrechtsnachfolge

Die Vermutung der Verursachung durch zeitweilige eigene und fremde Nutzung und die sich daraus ergebenden Pflichten geht aus Sicht des Verbandes viel zu weit. Auch die gesetzlich festgelegte Gesamtrechtsnachfolge der Rechte und Pflichten geht aus Sicht des Verbandes zu weit.

III ZUSAMMENFASSUNG

Die Ambitionen der ALSAG-Novelle 2019 hinsichtlich der Bereinigung kompetenz- und verfahrensrechtlicher Bestimmungen und der zeitgemäßen Maßnahmen zur Erhebung, Beurteilung und Verringerung der von Altlasten ausgehenden Gefahren sind positiv zu bewerten.

Ebenso wird das Förderinstrument zur Wiedernutzung brach liegender ehemaliger Industrie- und Gewerbestandorte, die keine Altlast darstellen, begrüßt.

Der VOEB regt – wie auch bei vergangenen Novellen - unter Berufung auf das Verursacherprinzip eine Erweiterung der Gruppe der Beitragsschuldner an.