

AMT DER NIEDERÖSTERREICHISCHEN LANDESREGIERUNG, LANDESAMTSDIREKTION

1014 Wien, Herrngasse 11-13

Parteienverkehr Dienstag 8 bis 12 Uhr
und 16 bis 19 UhrFernschreibnummer 13 41 45
Telefax 531 10 20 60

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 1014

An das
Bundesministerium für
Umwelt, Jugend und FamilieRadetzykstraße 2
1031 Wien

Beilagen

LAD-VD-57491/6

Bei Antwort bitte Kennzeichen angeben

Bezug

Bearbeiter

(0 22 2) 531 10

Durchwahl

Datum

08 3523/5-I/8/88

Dr. Stöberl

2108

24. Jan. 1989

Betrifft

Entwurf eines Altlastensanierungsgesetzes; Begutachtungsverfahren

Die NÖ Landesregierung beehrt sich zum übermittelten Entwurf eines Altlastensanierungsgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

I Allgemeines

Zunächst sei betont, daß das Ziel des Gesetzes, die Sanierung von Altlasten zu ermöglichen, nachdrücklich zu begrüßen ist. Es darf allerdings auf folgendes hingewiesen werden:

Im Paktum zum FAG 1989 kamen die Finanzausgleichspartner überein, abgabenrechtliche Maßnahmen im Sinne des § 6 Finanz-Verfassungsgesetz nur im gegenseitigen Einvernehmen zu treffen. § 6 F-VG soll für die Zeit des Überganges auf ein neues Abgabensystem die bestehenden Abgaben für alle Gebietskörperschaften sichern. Insoweit daher der vorliegende Entwurf abgabenrechtliche Maßnahmen zum Gegenstand hat, wäre das Einvernehmen mit den Finanzausgleichspartnern, insbesondere mit den Gemeindebünden herzustellen.

II Zu einzelnen Bestimmungen:Zu § 1:

Anstelle der Wortfolge "die Errichtung eines" sollte es heißen: "Maßnahmen des".

GESETZENTWURF	
Zi.	§ 1 - GE/9 II
Datum:	27. JAN. 1989
Verteilt:	27. Jan. 1989

P. Stöberl

- 2 -

Durch die Errichtung eines Altlastensanierungsverbandes alleine kann die Sanierung von Altlasten nämlich nicht gesichert werden.

Das Sanierungserfordernis auf eine abstrakte Gefahr abzustellen (... für die Umwelt ausgehen kann ...) erscheint hier nicht angemessen, da eine Gefährdungsabschätzung und Bewertung der Verdachtsflächen als Altlast mit konkretem Gefahrenpotential der Sicherung bzw. Sanierung vorausgehen muß.

Zu § 2 Abs. 3:

Zunächst ist zu bemerken, daß der Begriff des "Deponierens" dahingehend ergänzt werden sollte, daß es sich dabei um das Ablagern von Abfällen auf geeigneten (behördlich genehmigten) Plätzen handelt.

Abgesehen davon, daß die Notwendigkeit des Wortes "nachweislich" in Zweifel gezogen wird, bringt diese Regelung der Vollziehung Probleme:

Eine Zwischenlagerung von Abfällen kann erfolgen, wenn

- eine unbefristete Ablagerung der (grundsätzlich deponiefähigen) Abfälle mangels geeigneter Einrichtungen momentan nicht zur Verfügung steht,
- eine Sammlung der Abfälle durchgeführt wird, um entsprechende Transport- bzw. Ablagerungsvolumina auf geeigneten Deponien zu erreichen oder wenn
- nach Ansammlung einer bestimmten Menge von Abfällen deren Weiterbehandlung (Konditionierung) mit Ablagerung der resultierenden Produkte erfolgen soll.

- 3 -

Zumindest in Zwischenlagern des zweiten und dritten Types werden die Abfälle laufend umgeschlagen, es ist also kaum nachvollziehbar, welche Masse des Abfalles zu welchem Zeitpunkt länger als drei Monate zwischengelagert wird.

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene generelle Befristung auf drei Monate erscheint sowohl aus diesen Gründen, wie auch im Hinblick auf die individuelle Situation jedes Zwischenlagers problematisch. Da derartige Zwischenlager jedenfalls einer behördlichen Genehmigung bedürfen, könnte eine individuelle Regelung im einzelnen Bewilligungsverfahren in Erwägung gezogen werden.

Aufgrund der im Entwurf enthaltenen Formulierung muß angenommen werden, daß die Abgaben bei Einbringung eines zwischengelagerten Abfalls in eine Deponie kumulativ zu leisten ist. Dies erscheint grundsätzlich gerechtfertigt, sollte jedoch (zumindest in den Erläuterungen) klargestellt werden.

Zu § 3 Zif. 1:

Der "Altlastenbeitrag" wäre terminologisch richtig als "Altlastenabgabe" zu bezeichnen.

Zur besseren Verständlichkeit sollte ergänzt werden "... in eine Deponie oder ein Zwischenlager ...".

Zu § 4 Zif. 1:

Die Erläuterungen weichen vom Gesetzestext ab. Aus den Erläuterungen geht hervor, daß alle Betreiber von Deponien beitragspflichtig sind, während das Gesetz als Beitragsschuldner jenen bezeichnet, der Abfälle deponiert, d.h. ablagert (vgl. § 2 Abs. 3).

Der Betreiber einer Deponie muß aber nicht mit demjenigen, der eine Ablagerung vornimmt, ident sein.

- 4 -

Es wird daher angeregt, den Inhalt der Erläuterungen in den Gesetzestext aufzunehmen und auch im Gesetzestext klarzustellen, daß firmeneigene Deponien ebenfalls der Beitragspflicht unterliegen.

In diesem Zusammenhang muß angemerkt werden, daß als Beitragsschuldner gemäß § 4 Abs. 1 fast ausschließlich Gemeinden in Frage kommen. Denn die überwiegende Anzahl der Deponien wird von den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden betrieben. Firmeneigene Deponien sind nicht der Regelfall. Dies bedeutet, daß diese Abgabe vornehmlich die Gemeinden treffen wird. Die Entrichtung dieser Abgabe wird den Jahresaufwand der Gemeinden für die Müllbehandlung (Deponierung) erhöhen. Sofern die Gemeinden nicht einen Abgang in Kauf nehmen, werden sie ihre Gebühren für die Behandlung des Mülls erhöhen müssen.

Zu § 5:

Bemessungsgrundlage soll die Masse des Abfalls in Tonnen sein.

Das bedeutet, daß die Abgabepflichtigen die Masse des Abfalls vor dem Deponieren abwiegen müssen (vgl. § 26) und die Belege über die Messungen aufbewahren müssen (vgl. § 8). Das stellt einen nicht unbedeutenden Aufwand dar. Es sollte daher überlegt werden, ob nicht der Abschluß von Vereinbarungen über die Pauschalierung dieser Abgabe, insbesondere über ihre Bemessung, Fälligkeit und Einhebung zwischen der Abgabenbehörde und den Abgabepflichtigen ermöglicht werden sollte. Dies umsomehr, als der Abschluß solcher Vereinbarungen rechtlich zulässig wäre und dadurch das Abgabeverfahren wesentlich vereinfacht würde (vgl. § 20 LGBI. 3730-0, § 6 LGBI. 3704-1, § 6 LGBI. 3705-1).

Zu § 6 Zif. 2:

"Alle übrigen Abfälle" mit einer Abgabe zu belegen, ist aus folgenden Gründen problematisch: Hingewiesen sei auf Bauschutt, Aushub, aber auch inerte Produktionsabfälle wie z.B. Ziegelbruch oder Steinbruchabfall. Es wird kaum möglich sein zu unterschei-

- 5 -

den, ob derartige Materialien "deponiert" oder "zur Geländekorrektur" (d.h. als Wirtschaftsgut) verwendet werden.

Weiters sei auf das Problem von Kleinmengen hingewiesen, die praktisch auf jeder Deponie kostenlos übernommen werden, um wilde Ablagerungen hintanzuhalten.

Aus allem ergibt sich, daß die Definition "alle übrigen Abfälle" zu überdenken und einzuschränken wäre.

Zu § 7 Abs. 1 lit. b:

Hier wird auf die Ausführungen zu § 2 Abs. 3 verwiesen.

Zu § 8:

Es wird zu bedenken gegeben, daß diese Bestimmung vor allem bei betriebsinternen Deponien Vollziehungsprobleme mit sich bringen wird.

Es sei festgehalten, daß der II. Abschnitt des Gesetzes der Vollziehung durch den Bundesminister für Finanzen unterliegt. Formalmäßig ist hier die Bundesabgabenordnung anzuwenden. Demgemäß gelten die Bestimmungen für die Betriebsprüfung der Abgaben auch für die gegenständlichen Abgaben. Es wird jedoch empfohlen, ähnlich wie im § 86 Einkommensteuergesetz 1988 eine Bestimmung vorzusehen, wonach das Finanzamt die ordnungsgemäße Einbehaltung und Abfuhr des Beitrages durch eine Prüfung (Außenprüfung) zu überwachen hat. Dies würde von vornherein klarstellen, daß es sich hier um eine Abgabe im Sinne der Bundesabgabenordnung handelt und der Pflichtige mit allen Konsequenzen zu rechnen hat, die sich aus der nicht korrekten Führung der Aufzeichnungen ergeben.

Im übrigen sollte es statt "Beläge" richtig "Belege" heißen.

Zu § 9:

Da es sich um eine Selbstbemessungsabgabe handeln soll, sollte auf die Einreichung der Abgabenerklärung im § 9 Bezug genommen

- 6 -

werden.

Abs. 2 könnte wie folgt lauten:

"Der Abgabepflichtige hat für jedes Kalendervierteljahr spätestens am zehnten Tag des auf das Kalendervierteljahr zweitfolgenden Monats bei der Abgabenbehörde eine Abgabenerklärung einzureichen und die Abgabe zu entrichten."

Im Abs. 3 müßte es statt "zu erheben" lauten: "einzuheben". Das F-VG 1948 unterscheidet den Begriff der "Erhebung" einer Abgabe von ihrer "Verwaltung". Unter den letzteren Begriff fallen, wie sich aus § 11 Abs. 1 F-VG 1948 erschließen läßt, die Tätigkeiten der Bemessung, der Einhebung und der zwangsweisen Einbringung der Abgaben (Erkl. des VfGH Slg. 3024 und 3273). "Erhebung" einer Abgabe bedeutet hingegen die Erschließung einer Einnahmequelle durch die Einführung einer bestimmten Steuerart für Zwecke der Finanzverwaltung (Erk. des VfGH Slg. 3273).

Zu § 10 Abs. 2 Zif. 4:

Es wäre zweckmäßig, im Gesetz jetzt schon Aussagen darüber zu treffen, wer die Abfallbehandlungsanlage betreibt und was mit den Anlagen geschieht, wenn sie für die Behandlung von Altlasten nicht mehr erforderlich sind. Es ist durchaus vorstellbar, daß nach der Sanierung die Anlagen für Abfallbehandlung im üblichen Umfang verwendet werden können und daß der Betreiber dieser Anlage den daraus entstehenden Folgenutzen dem Fonds rückzuerlösen hätte.

Zu § 10 Abs. 2 Zif. 5:

Eine Entschädigung sollte dann nicht gewährt werden, wenn ein Ersatzanspruch im Sinne des § 22 besteht.

Zu § 10 Abs. 2 Zif. 7:

Diese Bestimmung läßt vermuten, daß neben dem Altlastensanierungsverband weitere Organisationen unbekannter Größe und Aufgabe

- 7 -

gebildet werden sollen, deren Kosten aus der Abgabe zu tragen sind. Eine Klarstellung wäre unbedingt erforderlich, zumal diese Vorgangsweise der grundsätzlichen Tendenz des Gesetzes widersprechen würde.

Zu §§ 12 ff.:

Die Notwendigkeit einer eigenen Einrichtung, des Altlastensanierungsverbandes ist nicht einsichtig. Insbesondere geht auch aus den Erläuterungen nicht hervor, warum die Aufgaben gemäß § 10 Abs. 2 nicht vom Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie selbst besorgt werden können.

Die Erträgnisse aus dem Altlastenbeitrag werden u.a. für die Bestreitung des Aufwandes des Altlastensanierungsverbandes verwendet. Ein Teil der Abgabenerträgnisse soll also für bürokratische Maßnahmen herangezogen werden. Der in den Erläuterungen (auf Seite 3 oben) als gering bezeichnete zusätzliche Personalaufwand darf bezweifelt werden, zumal 2 Geschäftsführer, 1 Sekretariat und mehrere hochqualifizierte Fachleute als Sachbearbeiter angestellt werden sollen. Eine Besorgung der Aufgaben der Altlastensicherung und -sanierung im Rahmen des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie erschiene uns kostengünstiger, weil ein bereits bestehender Büroapparat mitverwendet werden könnte.

Zu § 15:

Aus dem Gesetzestext (in Verbindung mit § 10 Abs. 2 Z. 2) könnte man die Verpflichtung des Altlastensanierungsverbandes ableiten, die Verdachtsflächenerhebung sowie die Gefährdungsabschätzung bundesweit durchzuführen. Die "Erläuterungen" widersprechen dieser Auffassung und sehen lediglich eine subsidiäre Tätigkeit vor. Es ergibt sich somit die Frage, wer diese Arbeiten durchzuführen hat und dabei vom (im privatwirtschaftlichen Bereich der Bundesverwaltung angesiedelten) Altlastensanierungsverband "koordiniert" wird. Daraus ergibt sich die Frage, woher die vom Umweltbundesamt zu verwertenden Daten und Kenntnisse gewonnen

- 8 -

werden. Die getroffenen Regelungen erscheinen nicht im Sinne der Verwaltungsökonomie gelegen.

Zumindest für Niederösterreich kann die Aussage getroffen werden, daß die für einen Verdachtsflächenkataster erforderlichen Unterlagen bei den verschiedenen Landesdienststellen zumindest zu 80 % vorliegen und teilweise bereits aufgearbeitet sind. Sowohl aus diesem Grunde wie unter Hinweis auf die guten örtlichen Kenntnisse der Fachdienststellen im Landesbereich erscheint es nicht zielführend, eine Verdachtsflächenerhebung zentral durchzuführen. Zweckmäßig erscheint hingegen, wenn durch koordinierende Maßnahmen des Bundes die Landesdienststellen (die in diesem Zusammenhang überwiegend in mittelbarer Bundesverwaltung tätig sind) ein einheitliches Vorgehen bei der Erfassung und Darstellung der Verdachtsflächen erzielt und gleichzeitig für die Abdeckung der dabei entstehenden Kosten vorgesorgt wird. Analog wären von Bundesseite Kriterien für die Durchführung einer einheitlichen Gefährdungsabschätzung vorzugeben, die Durchführung einer Gefährdungsabschätzung selbst sollte hingegen, schon aufgrund der guten örtlichen Kenntnisse, wieder im Bereiche der Landesdienststellen erfolgen.

Allerdings sei bemerkt, daß auch das Umweltbundesamt zu verpflichten wäre, einen Datenaustausch mit den Ländern durchzuführen. Es wird daher vorgeschlagen, daß die Erstellung des Verdachtsflächenkastaters ausschließlich im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern durchgeführt werden darf.

Zu § 16:

Durch die Erstellung der Prioritätenliste könnte es zu einer Diskrepanz zwischen dem im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung des Bundes angesiedelten Altlastensanierungsverband und den jeweils zuständigen Behörden kommen. Es ist im Gesetz nicht vorgesehen, daß bei Erstellung dieser Prioritätenliste auf die entsprechenden Prioritäten der befaßten Behörden (z.B. Wasserrecht) Rücksicht zu nehmen ist. Hier wäre unbedingt im Gesetz

- 9 -

eine Verknüpfung vorzusehen. Es ist zu wenig, daß im Altlastenkuratorium die Vertreter der entsprechenden Länder sitzen. Das Kuratorium hat selbst nur empfehlenden Charakter und die jeweils betroffenen Landesvertreter könnten überstimmt werden. Es wäre daher Vorsorge zu treffen, daß die von der Behörde gesetzten Prioritäten jedenfalls zu beachten sind.

Darüberhinaus wird festgestellt, daß in einem vorhergehenden Entwurf des Gesetzes in einem eigenen Abs. 2 die Bestimmung aufgenommen war, wonach die Prioritätenliste mindestens einmal jährlich im Amtsblatt der Wiener Zeitung zu veröffentlichen gewesen wäre.

Zu § 17:

Das Gesetz sieht vor, daß die finanziellen Gebarungen des Altlastensanierungsverbandes aufgrund eines jährlichen, nach kaufmännischen Grundsätzen zu führenden Finanzierungsplanes durchzuführen sind. Nach allgemeinem Sprachgebrauch und nach den Grundsätzen der Wirtschaftswissenschaft wird unter kaufmännischen Grundsätzen in der Regel das ertragswirtschaftliche Prinzip verstanden. Der Altlastensanierungsverband hat aber keine Teilnahme am allgemeinen wirtschaftlichen Verkehr anzustreben, sondern spezielle, ihm im Gesetz zugewiesene Aufgaben zu erfüllen. Diese Aufgaben sind nach den Grundsätzen der Sparsamkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu erfüllen. Kaufmännische, d.h. ertragswirtschaftliche Grundsätze in seine Geschäftspolitik einzuführen, würde das Wesen der Sanierung von Altlasten verkennen und eine Geschäftspolitik notwendig machen, die die Erzielung von Erträgen vor die Erfüllung der Aufgaben stellt, die im öffentlichen Interesse stehen.

Zu Abs. 2 wird bemerkt, daß es im Lichte der in Beratung stehenden Novelle zum Handelsgesetzbuch (Rechnungslegungsgesetz 1989) angebracht wäre, den Jahresabschluß nach den in diesen Gesetzen angeführten Grundsätzen zu erstellen. Schließlich darf

- 10 -

darauf hingewiesen werden, daß im § 13 Abs. 2 für die Mitglieder der Geschäftsführung technische und rechtliche Kenntnisse verlangt werden, während für die Führung des Altlastensanierungsverbandes kaufmännische Kenntnisse als erforderlich erachtet werden.

Zu § 18:

Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen werden in vielen Fällen aufgrund der bestehenden Gesetze bewilligungspflichtig sein. Es ergibt sich die Frage, wer Antragsteller für derartige Maßnahmen ist und wie allenfalls divergierende Vorstellungen der Behörde und des Altlastensanierungsverbandes über die Durchführung von Sicherungs- bzw. Sanierungsmaßnahmen aufeinander abzustimmen sind.

Schließlich wäre es zweckmäßig, bei der Auftragsvergabe die Länder einzubeziehen.

Zu § 19:

Es sollte auch die Möglichkeit der Zuziehung von Amtssachverständigen des Bundes und der Länder in das Gesetz aufgenommen werden. Im gegenwärtigen Fall sind nur private Sachverständige vorgesehen, was diesen eine Monopolstellung verschaffen würde. Dies könnte sich wirtschaftlich ungünstig auswirken.

Im übrigen kann die in § 19 des Entwurfes vorgesehene Kontrolle eine Überprüfung durch die zuständige Behörde naturgemäß nicht entbehrlich machen.

Darüberhinaus wird festgestellt, daß der Begriff "Wissenschaftliche Institutionen" unklar ist. Er wäre durch den Begriff "Universitätinstitute" zu ersetzen.

Zu § 20:

Es sollte auch die umsatzsteuerrechtliche Situation klargestellt werden. Da die Gesellschaft keine Erlöse im Sinne des

- 11 -

Umsatzsteuergesetzes erzielt wird, besteht die Möglichkeit, daß sie umsatzsteuerrechtlich als Liebhaberei eingestuft wird und daher auf lange Sicht keine Vorsteuerabzugsfähigkeit zugestanden erhält. Dies könnte sich wirtschaftlich bedeutsam auswirken, da die Gesellschaft bedeutende Investitionen vornehmen wird müssen.

Zu § 22:

Ungeachtet des Hinweises in den Erläuterungen ist die Einschränkung des Verursacherprinzips auf die wirtschaftliche Zumutbarkeit nicht akzeptabel.

Es ist nämlich mit Grund anzunehmen, daß die Sanierung einer Altlast einem Betrieb niemals wirtschaftlich zugemutet werden kann, weil es in jedem Fall eine bedeutende Beeinträchtigung seiner betrieblichen Leistungsfähigkeit darstellt, da diesen Aufwendungen niemals Erträge gegenüberstehen. Es wird daher empfohlen, bei rechtswidrigem und schuldhaftem Verhalten in jedem Fall die Ersatzansprüche aufrecht zu erhalten.

Zu § 23:

Dem Altlastenkuratorium wäre nicht nur eine beratende Funktion zuzuweisen, sondern es müßte mit einem Vorschlagsrecht ausgestattet werden. Überhaupt wäre eine weitergehende Einbindung des Kuratoriums in den Entscheidungsprozeß notwendig und daher anzustreben.

Im übrigen sollte es - wie in § 16 - "Prioritätenliste" heißen.

Zu § 24:

"§ 16" sollte es richtig "§ 19" heißen.

Im übrigen ist eine befugte Verwertung von Geheimnissen problematisch, sodaß klarzustellen wäre, ob sich "unbefugt" auch auf "verwerten" bezieht.

- 12 -

Zu § 26:

Diese Bestimmung wäre mit § 28 Abs. 1 zu harmonisieren.

Im übrigen wird auf die Ausführungen über die Möglichkeit der Pauschalierung der Abgabe (zu § 5) nochmals verwiesen. In diesem Fall könnte die Bereitstellung und die Verwendung einer Meßeinrichtung unterbleiben. Das würde eine wesentliche Kostenersparnis für die Abgabepflichtigen bedeuten.

Dem Präsidium des Nationalrates werden u.e. 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme übermittelt.

NÖ Landesregierung

L u d w i g

Landeshauptmann

- 13 -

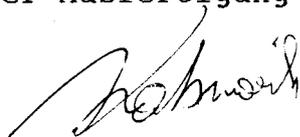
LAD-VD-57491/6

1. An das Präsidium des Nationalrates (25-fach)
2. an alle vom Lande Niederösterreich entsendeten Mitglieder des Bundesrates
3. an alle Ämter der Landesregierungen
(zu Händen des Herrn Landesamtsdirektors)
4. an die Verbindungsstelle der Bundesländer

zur gefälligen Kenntnisnahme

NÖ Landesregierung
L u d w i g
Landeshauptmann

Für die Richtigkeit
der Ausfertigung

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Schwarz', written in a cursive style.