12/SN-33/ME

AMT DER
TIROLER LANDESREGIERUNG
Präsidialabteilung II/EU-Recht

A-6020 Innsbruck
Eduard-Wallnöfer-Platz 3

Tel.: (0512) 508-
Klappe: 2212

Fax: (0512) 508-2185

Sachbearbeiter: Dr. Thurner
DVR: 0059463

Bitte in der Antwort die Geschäftszahl dieses Schreibens anführen

Innsbruck, 27.06.1996

Präs. II/EU-Recht-272/436

An das
Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft
Stubenring 1
1012 Wien

Betreff: WRG-Novelle betreffend Abfalldeponien; Stellungnahme

Zu Zl. 16.543/72-IB/96 vom 09.05.1996

BÜRO FÜR GESETZENTWÜRFE
Zl. 33 -GE/19 96
Datum: 8. JULI 1996
Verteilt 9.7.96

Zum übersandten Entwurf einer Novelle zum Wasserrechtsgesetz 1959 wird folgende Stellungnahme abgegeben:

Im Aussendungsschreiben wird zur Schaffung einer eigenen wasserrechtlichen Bewilligungspflicht für Abfalldeponien ausgeführt, unlösbare Probleme bei der Anwendung des § 32 des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG) auf Deponien hätten die Regelung des § 31b WRG erforderlich gemacht. Es wird auch ausdrücklich betont, die Genehmigungspflichten nach dem Wasserrechtsgesetz 1959 und dem Abfallwirtschaftsgesetz seien nicht deckungsgleich.

Nach der Gesichtspunktetheorie kann ein und dieselbe Materie, da die österreichische Bundesverfassung konkurrierende Gesetzgebungskompetenzen nicht kennt, nur einem einzigen Kompetenztatbestand zugeordnet werden. Damit wird nicht ausgeschlossen, daß bestimmte Sachgebiete nach verschiedenen Gesichtspunkten geregelt werden können. Im Zusammenhang mit dieser Gesichtspunktetheorie ist jedoch zu betonen, daß die inhaltliche Verschiedenheit der Normen gewahrt bleiben muß, weil eben iden-

tische Normen von kompetenzrechtlich verschiedenen Gesetzgebern nicht erlassen werden können. Da Wasserrecht vom Bundesgesetzgeber, Abfallwirtschaft jedoch in bestimmten Bereichen vom Landesgesetzgeber zu regeln ist, sind wasserrechtliche und abfallwirtschaftsrechtliche Normen streng zu trennen. Der Bundesgesetzgeber darf Abfallwirtschaftsrecht nur soweit regeln, als Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG eine Kompetenzgrundlage dafür bietet. Der Versuch, Abfallwirtschaftsrecht - soweit es in die Zuständigkeit der Länder fällt - unter dem Gesichtspunkt des Wasserrechtes zu regeln, ist als unzulässiger Eingriff in die (verbliebene) Landeszuständigkeit des Abfallwirtschaftsrechtes zu werten. Nach dem Inhalt der vorgesehenen Regelungen und auch in ihrer Systematik handelt es sich bei den Bestimmungen der §§ 31b Abs. 3 bis 10, 31d Abs. 2 vierter und fünfter Satz, Abs. 3 bis 5 und 120a um Abfallwirtschaftsrecht. Kern der abfallwirtschaftsrechtlichen Regelung ist § 31b Abs. 3 zweiter Satz, wonach als Stand der Technik die Einhaltung jener Anforderungen gilt, die im Geltungsbereich des § 29 Abs. 18 AWG verordnet werden. In den Motiven für die gegenständliche Wasserrechtsgesetz-Novelle wird auch ausdrücklich bestätigt, daß tatsächlich abfallwirtschaftsrechtliche Regelungen getroffen werden sollen. Im Einleitungsschreiben heißt es wörtlich: "Aus sachlichen Erwägungen, insbesondere im Interesse des Nachbar- und Umweltschutzes und geordneter Wettbewerbsverhältnisse in der Abfallwirtschaft, ist es nötig, die Deponieverordnung auch für jene Deponien wirksam zu machen, die nicht dem Abfallwirtschaftsgesetz unterliegen, sowie für bestehende Deponien allgemein eine Anpassungspflicht zu normieren. Angesichts des verfassungsrechtlich beschränkten Anwendungsbereiches des Abfallwirtschaftsgesetzes bietet sich eine entsprechende Ergänzung der §§ 31b und 31d WRG als Lösung an."

Das Land Tirol lehnt die Vorgangsweise, abfallwirtschaftsrechtliche Regelungen auf den Kompetenztatbestand Wasserrecht zu stützen und auf diese Weise Zuständigkeiten der Länder zu übergehen, entschieden ab.

Gemäß Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG ist Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle, hinsichtlich anderer Abfälle nur soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften

vorhanden ist, Bundessache in Gesetzgebung und Vollziehung. In dem Erkenntnis G 231/91 vom 06.03.1992 hat der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen, neben der Zuständigkeit für die Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle bestehe eine Zuständigkeit des Bundes für sonstige, nicht gefährliche Abfälle, nur insoweit, als "ein - objektives - Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung besteht". Dem Verfassungsgesetzgeber zufolge soll es für die Inanspruchnahme der Bedarfskompetenz hinsichtlich anderer (also nicht gefährlicher) Abfälle durch den Bundesgesetzgeber nach Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG nicht - allein - auf dessen Gutdünken ankommen, sondern auf das objektive Bedürfnis nach zweckentsprechenden bundeseinheitlichen Regelungen, insbesondere aus umweltpolitischer Sicht. Wenn der Bund von dieser Bedarfskompetenz Gebrauch zu machen beabsichtigt, sind die Gründe, die für die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung <u>aller</u> Deponien (auch solcher unter 100.000 m³) sprechen, eingehend darzulegen. Im Falle einer Regelung aller Deponien im Rahmen des Abfallwirtschaftsgesetzes könnten - wie im Einleitungsschreiben angeführt - die wasserrechtlichen Regelungen für Deponien wesentlich vereinfacht werden (Deregulierung). Eine detaillierte Stellungnahme zu den einzelnen Bestimmungen ist deshalb erst sinnvoll, wenn ein entsprechender Entwurf einer Novelle zum Abfallwirtschaftsgesetz vorliegt. An dieser Stelle sollen nur einige grundsätzliche Anmerkungen gemacht werden:

1. Anpassung von bestehenden Deponien:

   Bereits in der Stellungnahme zur Abfallwirtschaftsgesetz-Novelle 1996 vom 06.05.1996, Zl. Präs. II/EU-Recht-1437/448, wurde dargelegt, daß die vorgesehene Anpassung von bestehenden Deponien rechtlich und faktisch auf massive Probleme stoßen wird und insbesondere die vorgesehenen Fristen zu kurz bemessen sind.

   Nicht nachvollziehbar ist, aus welchem Grund auch vor 1990 geschlossene Altdeponien bis längstens 31.12.2000 hinsichtlich Deponieabdeckung, Emissions- und Immissionskontrolle und Kontrolle des Deponiekörpers an den gemäß § 29 Abs. 18 des Ab-

fallwirtschaftsgesetzes verordneten Stand der Technik anzupassen sind (Erläuternde Bemerkungen zu § 30d Abs. 2 S. 21).

2. Überwachung von Abfalldeponien:

In den Erkenntnissen vom 29.06.1995, 91/07/0095 und vom 27.06.1995, 94/07/0102, hat der Verwaltungsgerichtshof ausgesprochen, daß das Rechtsverhältnis zwischen der Behörde und dem Aufsichtsorgan dem privaten Recht zuzuordnen ist. Die vorgesehene Regelung im § 120a ist mit dieser Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofes nicht vereinbar.

3. Besonders ist auch darauf hinzuweisen, daß die den Ländern entstehende Mehrkosten vom Bund abgegolten werden müßten. Verhandlungen mit dem Bund über die Abgeltung diesbezüglicher Aufwendungen werden daher erforderlich sein.

Unbeschadet der grundsätzlichen Ablehnung des gegenständlichen Entwurfes ist zu einzelnen Bestimmungen folgendes zu bemerken:

Zu Z. 1 (§ 31b):
Zu Abs. 1:

Das Wasserrechtsgesetz 1959 kennt den Begriff "Ablagerung" nicht und auch im gegenständlichen Entwurf wird an verschiedenen Stellen der Begriff "Einbringung" (§ 31b Abs. 4) verwendet. Es wird deshalb angeregt, eine Harmonisierung der Begriffsbestimmungen vorzunehmen.

Da auch der Deponiekörper (die Müllschüttung) als Anlage anzusehen ist, weil auch dieser von Menschenhand angelegt ist, scheinen nur Ablagerungen in geringen Mengen vom Anwendungsbereich des § 31b Abs. 1 WRG nicht erfaßt zu sein. Die in den Erläuternden Bemerkungen angeführte Einschränkung des Anwendungsbereiches des § 31b ist somit fraglich.

Mit dem gegenständlichen Entwurf soll die Deponieverordnung, BGBl.Nr. 164/1996, auch für jene Deponien wirksam werden, die nicht dem Abfallwirtschaftsgesetz unterliegen. Es sollen daher auch für die Bodenaushubdeponien und die Baurestmassendeponien (§ 3 Z. 1 und 2 der Deponieverordnung) die entsprechenden Rege-

lungen heranzuziehen sein, auch wenn das Deponievolumen unter 100.000 m³ liegt. In diesen beiden Deponietypen ist lediglich die Ablagerung von Inertabfällen zulässig, die bestimmten Anforderungen zu entsprechen haben. Damit stellt sich die Frage, für welche Abfälle der Ausnahmetatbestand des § 31b Abs. 1 lit. b WRG überhaupt noch herangezogen werden kann.

Grundsätzlich ist auch die Änderung von Anlageteilen bewilligungspflichtig, wenn nicht der Ausnahmetatbestand des § 31b Abs. 1 lit. c zum Tragen kommt. Entsprechend den Erläuternden Bemerkungen sind Anlagenteile einer Deponie die Sickerwassererfassung, Entgasung, Eingangskontrollgebäude, Umzäunung und Verkehrswege. In den Erläuternden Bemerkungen sollte klargestellt werden, daß es sich nur um Verkehrswege innerhalb der Deponie und nicht um Zufahrtsstraßen zur Deponie handelt. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Begriffsbestimmung des Deponiebereiches im § 2 Z. 7 der Deponieverordnung erforderlich (in diesem Sinne auch VwGH vom 10.10.1995, 93/05/0081).

Zu Abs. 2:

Die für ein Deponieverfahren erforderlichen Angaben/Unterlagen ergeben sich aus den Bestimmungen des § 31b Abs. 2 WRG, § 29 Abs. 3 des Abfallwirtschaftsgesetzes und § 30 der Deponieverordnung. Zumindest zwischen § 31b Abs. 2 WRG und § 29 Abs. 3 AWG sollte in sprachlicher Hinsicht Übereinstimmung bestehen.

In der lit. b sollte klargestellt werden, ob unter dem "Gesamtvolumen der Deponie" nur die Schüttung oder die Schüttung samt dem erforderlichen Basisabdichtungssystem und der Abdeckung zu verstehen ist. Die "Schale" kann oft mehr als 10% des Volumens ausmachen.

Gemäß der lit. f hat ein Ansuchen jedenfalls Angaben über die Art und Höhe der Sicherstellung zu enthalten. Dies führt in der Praxis zu großen Schwierigkeiten, da nähere Bestimmungen über die Sicherstellung erst durch eine Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft getroffen werden. Unter

diesem Aspekt ist die zitierte Bestimmung als nicht vollziehbar anzusehen.

Vom jeweiligen Konsenswerber ist auch eine Deponiebetriebsordnung vorzulegen. Nach den Erläuternden Bemerkungen kann diese zum Bescheidbestandteil erklärt und damit rechtsverbindlich gemacht werden. Dies gäbe dem Bewilligungswerber Konzeptionsfreiheit und erleichtere und entlaste die behördliche Entscheidung. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, daß dann auch jeder Partei diese Deponiebetriebsordnung als integrierender Bestandteil des Bescheides zugestellt werden muß. Im Falle von Verfahren mit einer Vielzahl von Parteien können sich daraus Probleme bei der Zustellung ergeben.

Zu Abs. 3:

Der Verweis auf jene Anforderungen, die im Geltungsbereich des § 29 Abs. 18 AWG verordnet werden, als Stand der Technik wirft eine Fülle von schwierigen Auslegungsproblemen auf und trägt wesentlich zur Rechtsunsicherheit bei. Weder dem zitierten Satz noch den Erläuternden Bemerkungen ist zu entnehmen, welche Teile (alle?) der Deponieverordnung den Stand der Technik bilden. Sind dies nur die Abschnitte IV und V, in denen die Anforderungen an den Deponiestandort (§§ 12 bis 15 der Deponieverordnung) und die Anforderungen an die Deponietechnik (§§ 16 bis 23 der Deponieverordnung) geregelt werden oder gilt auch noch der dritte Abschnitt (Abfallqualität und Eingangskontrolle) als Stand der Technik. Völlig unklar bleibt, ob die Regelungen über das Deponiepersonal (§ 25 der Deponieverordnung), die Kontrolle des Deponiekörpers (§ 28 der Deponieverordnung) und die Dokumentation (§ 29 der Deponieverordnung) zu jenen Anforderungen zählen, die den Stand der Technik darstellen. Gerade die Klärung dieser Fragen ist für den Vollzug von außerordentlicher Wichtigkeit. Erst nach Klärung dieser Fragen kann die Behörde festlegen, wie etwa Eingangskontrollen bei einer Deponie unter 100.000 m³ zu erfolgen haben.

Nach § 31b Abs. 3 ist die Aufnahme des Deponiebetriebes erst nach behördlicher Überprüfung der hiezu erforderlichen Anlagen

und Maßnahmen zulässig. Diese Regelung entspricht in etwa dem § 112 Abs. 6 WRG. Unklar bleibt jedoch, ob der Deponiebetrieb auch dann aufgenommen werden kann, wenn nur Teile der Anlage fertiggestellt wurden und aus öffentlichen Interessen dennoch ein Betrieb vertretbar erscheint. Es ist auch nicht klar, ob die behördliche Überprüfung mit der bescheidmäßigen Überprüfungserklärung gleichzusetzen ist. Eine Klarstellung erscheint erforderlich. Zu prüfen wäre auch, ob nicht mit dem Regelungsinstrumentarium des § 112 Abs. 6 WRG das Auslangen gefunden werden kann. Auch ist zu berücksichtigen, daß etwa bei Bodenaushubdeponien unter Umständen überhaupt keine Anlagen errichtet werden müssen. Somit stellt sich die Frage, ob diese Bestimmung auch für Bodenaushubdeponien - unabhängig von allfälligen EU-Regelungen - sinnvoll ist.

Schließlich ist noch darauf hinzuweisen, daß ein Verstreichen der Baufrist bei Wasseranlagen, die keine Wasserbenutzungsanlagen sind, keine rechtlichen Konsequenzen nach sich zieht (vgl. Raschauer, Kommentar zum Wasserrechtsgesetz, Rz 4 zu § 112).

Zu Abs. 4:

Die Einschränkung, daß Deponien nur mehr für einen Zeitraum von höchstens 15 Jahren bewilligt werden dürfen, erscheint überflüssig. Die Bewilligungsdauer für eine Deponie wird von der jeweils zuständigen Behörde im Einzelfall festgesetzt. Die Begründung in den Erläuternden Bemerkungen, daß ein Zeitraum von 15 Jahren im allgemeinen als abfallwirtschaftlich ausreichend anzusehen ist, kann in dieser generellen Form nicht akzeptiert werden.

Generell wäre zu prüfen, ob nicht mit dem bereits vorhandenen Regelungsinstrumentarium des WRG das Auslangen gefunden und so auf die Sonderregelungen verzichtet werden kann (hinzuweisen ist diesbezüglich auf die sinngemäße Anwendung der §§ 21 Abs. 3, 21a, 27, 31 und 138).
Bereits mehrfach wurde auf die Vereinheitlichung von Begriffsbestimmungen hingewiesen. Im Abs. 4 findet sich der Ausdruck

"Berechtigte". An anderen Stellen wird vom "Deponieberechtigten", "Deponiebetreiber", "Verpflichteten" und "Inhaber" gesprochen, ohne jedoch eine klare Abgrenzung zu treffen. Im WRG ist der Begriff "Verpflichteter" von besonderer Bedeutung (§ 31 WRG) und es ist im Gesetz klar geregelt, wer als solcher anzusehen ist. In der Deponieverordnung wird ausdrücklich der Begriff "Verpflichteter" (§ 1 Abs. 3) geregelt.

Zu Abs. 5:

Entsprechend den Erläuternden Bemerkungen soll eine nähere Determinierung der Bemessung der Sicherstellung erfolgen. Davon kann jedoch nicht gesprochen werden, da über die Sicherstellung, insbesondere über Festsetzung, Art, Bemessung, Leistung, Zugriff, Verfall, Verwendung und Freiwerden der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft mit Verordnung nähere Bestimmungen treffen kann. Solange eine solche Verordnung noch nicht erlassen ist, bleiben die bereits jetzt bestehenden Schwierigkeiten nach wie vor aufrecht. Gerade in diesem Zusammenhang hat das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft eine länderweise Umfrage durchgeführt, wie der derzeitige § 31b Abs. 3 WRG gehandhabt wird. Dabei wurden deutliche Unterschiede beim Vollzug sichtbar. Es wird daher angeregt, möglichst rasch zumindest Richtlinien auszugeben, wie eine solche Sicherstellung zu bemessen ist.

Da eine Haftungserklärung einer Gebietskörperschaft als Sicherstellung ausreicht, sollte im Falle eines Bewilligungsantrages einer Gebietskörperschaft die Auferlegung einer Sicherstellung entfallen.

Zu Abs. 8:

Zu überlegen wäre, die Zweimonatsfrist auf zumindest vier Monate zu erweitern, um in einem solchen Fall der Behörde mehr Zeit zur Begutachtung der vorgelegten Unterlagen zu geben.

Zu Abs. 10:

Die Anordnung einer vorübergehenden Einstellung des Deponiebetriebes oder der Schließung erscheint zu weitgehend bzw. zu undifferenziert; beispielsweise kann der Betrieb einer Entwässerungsanlage durchaus im öffentlichen Interesse erforderlich sein. Zu überlegen wäre, als Sanktion ein Verbot der Übernahme von Abfällen anzuordnen.

Zu Z. 2 (§ 31d Abs. 2 bis 5):
Zu Abs. 3:

Nach der Inkrafttretensbestimmung des Art. II tritt Art. I mit 01.01.1997 in Kraft. Die Verpflichtung, daß der jeweilige Deponiebetreiber bis 31.12.1996 bestimmte Mitteilungen zu machen hat, kann daher nicht erfüllt werden.

Im Allgemeinen Teil der Erläuternden Bemerkungen wird auf der S. 5 ausgeführt: "Die Behörde hat - aus Gründen der Rechtssicherheit mit Bescheid - festzustellen, inwieweit die bewilligten Abfälle dem vom Deponiebetreiber mitgeteilten Deponietyp entsprechen." Im dritten Satz des § 31d Abs. 3 lit. b wird demgegenüber eine unklare und inhaltlich nicht ausreichend determinierte Regelung getroffen. Nach dieser Bestimmung kann (?) die Behörde soweit erforderlich (nach welchen Kriterien?) mit Bescheid feststellen, inwieweit die bewilligten Abfälle (nach welcher Bestimmung bewilligt?) dem mitgeteilten Deponietyp entsprechen.

Zu Abs. 4:

Die gemäß § 29 Abs. 18 AWG verordneten Anforderungen sind für alle Bewilligungsverfahren anzuwenden, die nach dem 01.01.1996 eingeleitet wurden. Damit wird ein rückwirkendes Inkrafttreten festgesetzt. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist ein derartiges rückwirkendes Inkrafttreten abzulehnen. Die Gefahr, daß ansonsten vor Inkrafttreten der gegenständlichen Novelle noch rasch nicht ausgereifte Projekte eingereicht werden, ist im Hinblick auf den ohnedies zu verwirklichenden Stufenplan des

§ 31d Abs. 3 nicht sehr groß und auch sonst lassen sich keine Gründe für ein rückwirkendes Inkrafttreten finden.

25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme werden unter einem der Parlamentsdirektion zugeleitet.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Landesregierung:

Dr. Arnold
Landesamtsdirektor

Abschriftlich

An alle Ämter der Landesregierungen

gesondert an die Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der Niederösterr. Landesregierung, Wien

an das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, Wien

an das Präsidium des Nationalrates, Wien, 25 Ausf.

an alle National- und Bundesräte in Tirol

zur gefl. Kenntnisnahme.

Für die Landesregierung:
Dr. Arnold
Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:
Grach a