

71SN-39/ME



Plattform Reststoffe
Dipl.-Ing. Dr. Karl Heinz Gruber
(Sprecher)

VERBUND Neue Geschäfte/Beteiligungen
Am Hof 6a
1010 Wien

Karl.Heinz.Gruber@Verbund.at
Tel: 01/53113/54400
Fax: 01/53113/54409

An das
BMLFUW
Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft

Stubenbastei 5
1010 Wien

Ihr Zeichen

Ihr Schreiben

Unser Zeichen

Datum

GBR/BMG

22.04.2003

Änderung des Altlastensanierungsgesetzes - Stellungnahme

Sehr geehrte Damen und Herren,

bezugnehmend auf den Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Altlastensanierungsgesetz geändert wird (BMLFUW 28.3.2003, GZ 623523/3-VI/2/02), dürfen wir Ihnen im Namen der

- AVE Reststoffverwertung Lenzing GmbH & Co KG
- AVN Abfallverwertungs Niederösterreich GmbH & Co KG
- Energie AG Oberösterreich
- ENAGES Energie- und Abfallverwertungs GmbH
- EVN AG
- Fernwärme Wien GmbH
- Kärntner Restmüllverwertungs GmbH
- LinzStrom GmbH
- Salzburg AG für Energie, Verkehr und Telekommunikation
- TIWAG Tiroler Wasserkraft AG
- VERBUND-Austrian Thermal Power GmbH & Co KG
- WKU – Wiener Kommunal Umweltschutzprojektgesellschaft mbH,

gemeinsam auftretend als unternehmensübergreifende „**Plattform Reststoffe**“, eine Stellungnahme zukommen lassen.

Die „Plattform Reststoffe“ verfolgt das Ziel, die Interessen der Betreiber von Abfall- und Abfallmitverbrennungsanlagen hinsichtlich einer nach ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkten ausgerichteten Bewirtschaftung der beim Anlagenbetrieb anfallenden Reststoffe (bspw. Aschen, Schlacken) zu wahren.

Blatt 2
vom 22.04.03
an

Auf Grund der wesentlichen Auswirkungen einer entsprechenden Änderung des Altlastensanierungsgesetzes auf den wirtschaftlichen Betrieb von Abfallverbrennungs- und Abfallmitverbrennungsanlagen sowie auf die Bewirtschaftung der anfallenden Reststoffe, ersuchen die Mitglieder der „Plattform Reststoffe“ um Berücksichtigung Ihrer Einwände.

Für eine konstruktive Zusammenarbeit zur Erarbeitung konkreter ökologisch und ökonomisch ausgewogener – und damit auch umsetzbarer – Vorschläge, stehen Ihnen die Mitglieder der „Plattform Reststoffe“ selbstverständlich jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Die Sprecher der „Plattform Reststoffe“

Dipl.-Ing. Dr. Karl Heinz Gruber
Dipl.-Ing. Dr. Hans-Georg Rych (Stellvertreter)
Dipl.-Ing. Dr. Philipp Krobath (Stellvertreter)

Anlage:
Stellungnahme der „Plattform Reststoffe“



Stellungnahme der

Plattform Reststoffe

zum

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das
Altlastensanierungsgesetz geändert wird

BMLFUW 28.3.2003, GZ 623523/3-VI/2/02

Wien, 22.4.2003

Zusammenfassung der Stellungnahme

Die Mitglieder der „Plattform Reststoffe“ anerkennen grundsätzlich die Notwendigkeit der Förderung der Sicherung bzw Sanierung bestehender Altlasten und sind auch bereit, im ökologisch und ökonomisch gerechtfertigten Ausmaß, zu deren Finanzierung beizutragen.

Es ist dazu jedoch festzuhalten, dass die Energieversorgungsunternehmen im liberalisierten Markt schon jetzt massiven Belastungen ausgesetzt sind und dass der gegenständliche Entwurf weitere Mehrbelastungen im Ausmaß von **jährlich bis über 3 Millionen Euro** nach sich ziehen würde. Durch die vollständige europäische Marktöffnung müssten diese Mehrkosten letztlich von den Stromkunden (Haushalten, Industrie) getragen werden. Dazu kommen noch die Mehrkosten für die Monoverbrennung in Höhe von **jährlich bis über 24 Millionen Euro**, ebenfalls als zusätzliche Belastungen für Haushalte und Industrie.

Neben den monetären Auswirkungen weist der vorliegende Entwurf im Detail auch einige gravierende fachliche Mängel auf, die zum einen Anlass zu Missinterpretationen geben würden und darüber hinaus zu ökologisch nachteiligen Lenkungseffekten führen könnten (Abgrenzung der Beitragspflicht läuft auf eine Ungleichbehandlung hinaus).

Folgende wesentliche Argumente sprechen unter anderem gegen die Weiterverfolgung des Entwurfs in seiner vorgesehenen Fassung:

- Die Besteuerung der Verbrennung (Mono- und Mitverbrennung von Abfällen) erfolgt zu einem Zeitpunkt, zu dem von den Energieversorgern dem gesetzlichen Lenkungsauftrag durch Errichtung neuer Anlagen entsprochen wurde. Sie stellt eine Verletzung des den Betreibern dieser Anlagen gewährten Vertrauensschutzes dar, da in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise die bisherige Steuerfreiheit beseitigt wird, und zwar zu einem Zeitpunkt, zu dem andere Dispositionen nicht mehr möglich sind.

Vor allem aber wird dies zur Beendigung der Mitverbrennung in einzelnen kalorischen Kraftwerken führen, wodurch sinnvolle und kostengünstige Verbrennungskapazitäten für definierte schadstoffarme und homogene Abfälle – in Ergänzung zur ökologisch wertvollen Monoverbrennung - verloren gehen werden.

- Die Novelle bedeutet in mehrfacher Hinsicht einen Rückschritt in überwinden geglaubte Positionen:
 - Der Bergversatz als sinnvolle Maßnahme zur stofflichen Verwertung wird diskriminiert; der Gedanke der Kreislaufwirtschaft wird verletzt.
 - Ein ebensolcher negativer Lenkungseffekt wird sich aus der Besteuerung der Klärschlammverbrennung ergeben. Die thermisch vorbehandelten Abfallmengen werden zurückgehen, was verstärkt zu ökologisch nachteiligen Ausbringungen führen wird.
 - Geplante Ökostromanlagen, die als großtechnische Anlagen mit niedrigen Emissionen operieren können, werden aufgrund der Besteuerung der Verbrennung von Bau- und Abbruchholz, unwirtschaftlich und daher nicht realisiert werden.

- Die Nichtbesteuerung alllastengeneigter Industriebranchen führt auch weiterhin zu einer Verzerrung zwischen Förderungsbegünstigten und Abgabenschuldnern. Während industrielle Alllasten in Zukunft bis zur Hälfte der Fördergelder lukrieren werden, sind deren Verursacher auch weiterhin steuerfrei gestellt. Auch dies ist verfassungsrechtlich in höchstem Maß bedenklich.

Der Entwurf begegnet überdies verfassungsrechtlichen Bedenken, sodass er in dieser Form von den Mitgliedern der „Plattform Reststoffe“ nicht akzeptiert werden kann.

Auf Basis der Tatsache, dass mit der Entscheidung des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien auch eine Novelle zur österreichischen Deponieverordnung unmittelbar erforderlich ist, schlägt die „Plattform Reststoffe“ eine gemeinsame Diskussion der beiden anstehenden Novellen vor. Damit könnte eine fachliche Abstimmung gewährleistet und der legislative Gesamtaufwand optimiert werden. Dies umso mehr, als der Entwurf ohnehin erst mit 1.1.2005 in Kraft treten soll.

Die Mitglieder der „Plattform Reststoffe“ stehen für eine konstruktive Zusammenarbeit zur Erarbeitung konkreter ökologisch und ökonomisch ausgewogener – und damit auch umsetzbarer - Vorschläge gerne zur Verfügung.

Stellungnahme im Detail

Allgemeine Aspekte

Problematik der Besteuerung der thermischen Vorbehandlung von Abfällen

Der vorliegende Entwurf betrifft Betreiber von Abfallverbrennungs- und Abfallmitverbrennungsanlagen in mehrfacher Hinsicht.

Durch die Besteuerung der Abfallverbrennung werden die Abfallmonoverbrennung und die Mitverbrennung von definierten homogenen Abfällen belastet. Weiters ergeben sich aus der umfassenden Einbeziehung des Bergversatzes Kostenerhöhungen bei der Rückstandsentsorgung. Schließlich soll auch die Verwendung von Abfällen zur Herstellung von Brennstoffprodukten besteuert werden.

Diese Erweiterungen der abgabepflichtigen Tatbestände bedeuten gegenüber der aktuellen Rechtslage, die im wesentlichen nur die Ablagerung von Abfällen erfasst, **eine erhebliche Verschärfung der Kostenbelastung.**

Die mit 1.1.2004 bewirkte Lenkung der Abfallströme von den Deponien zu den ökologisch wertvollen thermischen Vorbehandlungsanlagen wird aufgehoben und würde im Gegenzug die Betreiber thermischer Behandlungsanlagen zusätzlich belasten. Entgegen den Erläuterungen sind damit keinerlei Lenkungseffekte in Richtung Abfallvermeidung und Abfallverwertung verbunden. **Vorrangiger Zweck des Entwurfs ist die Kompensation des per 1.1.2004 eintretenden Rückgangs der Altlastenbeiträge, was angesichts der Notwendigkeit, die Förderung der Altlastensanierung aufrechtzuerhalten im Grundsatz verständlich ist. Allerdings erfolgt keine verursachergerechte Belastung und sind ökologisch nachteilige Entwicklungen zu befürchten.**

Aufgrund der durch die AWG-Novelle BGBII 151/1998 bewirkten Beitragsbefreiung für Schlacken und Aschen aus thermischen Abfallbehandlungsanlagen bei gleichzeitiger Nichtbesteuerung der der Verbrennung zuzuführenden Abfälle durften die (künftigen) Betreiber von Abfallverbrennungs- und Mitverbrennungsanlagen darauf vertrauen, dass im Gegenzug zur Sicherung der erforderlichen Verbrennungskapazitäten die Entlastung vom Altlastenbeitrag gewährt und auch aufrechterhalten wird.

Ergänzend ist hinzuzufügen, dass der Tarif von 9 €/t in etwa einem Drittel des bezugshabenden Deponietarifs entspricht. Da aber in der thermischen Behandlungsanlage eine Massenreduktion auf etwa ein Drittel der zugeführten Abfälle erfolgt, bedeutet der Vorschlag de facto die Abschaffung der Beitragsfreiheit der Rückstände.

Zu einem Zeitpunkt, zu welchem die Investitionen in neue Anlagen bzw in den Umbau bestehender Anlagen weitgehend getätigt sind, sodass anderweitige Dispositionen nicht mehr getroffen werden können, soll nun die Direktbesteuerung der Abfallverbrennung erfolgen.

Benachteiligung der ökologisch sinnvollen Abfallverbrennung gegenüber der MBA

Nach derzeitiger Beitragsrechtslage ist die MBA mit der zu deponierenden Fraktion (Schwerfraktion) erfasst, sodass sich in etwa eine Belastung von rund 10 €/t ergibt, wogegen die Verbrennung derzeit unbesteuert ist.

Dies erklärt sich nachweislich daraus, dass es sich bei der Verbrennung und der MBA nicht um zwei gleichwertige Vorbehandlungsformen handelt, sondern die MBA eine eng begrenzte Ausnahmeregelung vom Gebot der thermischen Vorbehandlung darstellt (§ 5 Z 7 lit f DepVO). Darin findet die Steuerbefreiung der thermischen Vorbehandlung ihre Rechtfertigung.

Die derzeit bestehende, sachlich begründete Belastungsdifferenz zwischen mechanisch-biologischer und thermischer Vorbehandlung würde mit dem derzeitigen Entwurf nahezu aufgehoben werden, da der Inputbesteuerung von 9 €/t eine Outputbesteuerung der MBA zwischen 10 und 11 €/t gegenüberstünde.

Um die bestehenden, sachlich und vor allem ökologisch gerechtfertigten Besteuerungsunterschiede aufrechtzuerhalten, könnten Vorschläge ausgearbeitet werden, wie etwa eine Inputbesteuerung der MBA. Eine Inputbesteuerung würde u.a. auch das Problem des sog. Rotteverlustes beseitigen, welches zwar dem Betreiber einer MBA, nicht jedoch der Abfallverbrennung als Verringerung der Bemessungsgrundlage zugute kommt. Im Interesse einer sachgerechten und gleichmäßigen Besteuerung, wäre jedenfalls durch eine Besteuerung des Inputs einer MBA in der Größenordnung von 15 bis 20 €/t sicherzustellen, dass es zu keiner ungerechtfertigten Begünstigung der MBA im Verhältnis zur ebenfalls besteuerten thermischen Behandlung kommt.

Keine Besteuerung altlastengeneigter Industriebranchen

Es ist festzuhalten, dass die Inhaber von Altstandorten zwar über die Gewährung von Förderungen vom Beitragsaufkommen profitieren, zu diesem aber nichts beitragen. Bedenkt man die erheblich steigende Bedeutung der Altstandorte im Hinblick auf deren Förderanteil, so ergibt sich eine **Verzerrung zwischen den Begünstigten und den Abgabepflichtigen.**

Im gegenständlichen Entwurf gedenkt der Gesetzgeber auch die Herstellung von Brennstoffprodukten zu besteuern. Es sollten jedoch auch jene Produkte, die zum Unterschied von den Brennstoffprodukten Altlasten (Altstandorte) zu verursachen geeignet sind, besteuert werden. Allein durch die Besteuerung dieser Produkte könnte der durch die Ablagerungsverbote bewirkte Einnahmefall kompensiert werden, was eine Inpflichtnahme der Betreiber von Verbrennungs- und Mitverbrennungsanlagen obsolet machen würde.

Zu den Bestimmungen im einzelnen

Bergversatz

Der Bergversatz, der nach strengen Qualitätsanforderungen erfolgt, ist zur Stabilisierung unterirdischer Hohlräume von besonderer Bedeutung. Zur Entwicklung spezifizierter Bergbaumörtel mit kontrollierter Festigkeit und geringer Eluierbarkeit wurde erhebliches Know How entwickelt.

Nach derzeitiger Rechtslage ist der Bergversatz im Inland als Maßnahme der stofflichen Verwertung bzw als Maßnahme, die im Zusammenhang mit einer übergeordneten Baumaßnahme eine konkrete bautechnische Funktion erfüllt, beitragsfrei. Gleiches gilt für den Bergversatz im Ausland, da es sich auch dort um eine Maßnahme der stofflichen Verwertung und nicht um das Befördern von Abfällen zur langfristigen Ablagerung außerhalb des Bundesgebietes handelt.

Auch nach der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes (Urteil vom 27. Februar 2002, Rs C-6/00) handelt es sich beim Bergversatz um eine Maßnahme der stofflichen Verwertung, wenn der Hauptzweck darin besteht, zur Hohlraumstabilisierung andernfalls heranzuziehende natürliche Rohstoffe zu ersetzen. Wenn künftig der Bergversatz als stoffliche Verwertung (Nutzung der bauphysikalischen Eigenschaften der zur Hohlraumstabilisierung eingesetzten Abfälle) besteuert wird, so tritt eine negative Lenkung ein, d.h. **eine sinnvolle Maßnahme im Sinne der Kreislaufwirtschaft wird diskriminiert.**

Da Rückstände aus dem Betrieb einer Verbrennungs- oder Mitverbrennungsanlage nur dann steuerfrei sein sollen, wenn sie auf einer dafür genehmigten Deponie abgelagert werden, das Versatzbergwerk aber keine genehmigte Deponie darstellen kann, bedeutet dies im Ergebnis die Steuerpflicht nach § 6 Abs 1 Z 3 neue Fassung. Hinzu kommt, dass durch die Inputbesteuerung zur thermischen Vorbehandlung bereits Altlastenbeiträge angefallen sind, dh es kommt über den Bergversatz zu einer doppelten Besteuerung von thermisch vorbehandelten Abfällen. Dies stellt im Ergebnis eine sehr große Belastung dar, da der Bergversatz mit diesen Abfällen künftig wirtschaftlich nicht mehr darstellbar wäre.

Im Ergebnis führt auch dies zu einer Diskriminierung der Verbrennung gegenüber der MBA.

Besteuerung der Klärschlammverbrennung

Es kann aus ökologischer Sicht kein Zweifel bestehen, dass die dezentrale Ausbringung von Klärschlamm problematisch ist. Sie vollzieht sich, sofern kein Anwendungsfall der Kompostverordnung vorliegt, nach länderweise unterschiedlichen Ausbringungsvorschriften („Klärschlammrichtlinien“ u. dgl.). Die Besteuerung der Klärschlammverbrennung wird diese erheblich verteuern. Dies ergibt sich schon daraus, dass auch für den hohen Wassergehalt im Klärschlamm der volle Tarif zur Anwendung gelangen soll. Dies könnte zu ökologisch nachteiligen Entwicklungen führen.

Um diese negativen Lenkungseffekte zu vermeiden, wird daher angeregt, die Klärschlammverbrennung entweder nicht zu besteuern oder zumindest eine Tarifreduktion im Hinblick auf den hohen Wassergehalt des Klärschlammes vorzusehen.

Besteuerung der Verbrennung biogener Abfallstoffe

Durch das Ökostromgesetz, BGBl I 149/2002, wird auch die Verfeuerung von Holz- und Holzabfällen als förderbar anerkannt (vgl die Tabellen 1 und 2 der Anlage zu diesem Gesetz).

Die Abfallverbrennungsverordnung erfasst jedenfalls die Verbrennung von Bau- und Abbruchholz (vgl § 2 lit d AVV). Da der vorliegende Entwurf an die AVV dahingehend anknüpft, dass das Verbrennen von Abfällen, welches dem Geltungsbereich dieser Verordnung unterliegt, besteuert wird, bedeutet dies im Ergebnis, dass Ökostromanlagen im Umfang des Einsatzes von Bau- und Abbruchholz beitragspflichtig wären.

Wenn nun die Verfeuerung von Bau- und Abbruchholz mit dem Altlastenbeitrag belegt wird, könnte dies das Ende der derzeit projektierten großtechnischen Anlagen mit modernsten Umweltschutzeinrichtungen bedeuten.

Es ist z.B. anzunehmen, dass die Althölzer künftig auch noch stärker als bisher anderen Branchen, insbesondere in die Spanplattenindustrie zukommen werden und demgemäß nicht zum Betrieb von Ökostromanlagen zur Verfügung stehen werden. Im Zusammenhang mit dem Ökostromgesetz bedeutet die Einbeziehung der Altholzverbrennung in die Altlastenbeitragspflicht die Zurückdrängung der Verwendung von Altholz zur Erzeugung von Ökostrom.

Besteuerung von Abfällen zur Herstellung von Brennstoffprodukten

Der vorgelegte Entwurf sieht vor, dass nunmehr auch die Herstellung von Produkten aus Abfällen besteuert werden soll. Allerdings ist nicht nachvollziehbar, warum sich dies auf die Herstellung von Brennstoffprodukten beschränken soll. Es wäre anzuregen, auch die Herstellung von Produkten im Sinne der Kompostverordnung bzw. von Erden aus Abfällen in die Besteuerung einzubeziehen. Gleiches gilt für die **Herstellung von Reduktionsmitteln aus Abfällen**, die in thermischen Prozessen aufgrund ihrer stofflichen Eigenschaften Verwendung finden.

Darüber hinaus sollte der Gedanke der Produktbesteuerung ausgeweitet werden: im Hinblick auf die notwendige Einbeziehung der Altstandorte in das Aufkommen an Altlastenbeiträgen, sollten Einsatzstoffe bzw. Produkte altlastengeneigter Branchen ebenfalls dem Altlastenbeitrag unterliegen. Zu denken ist etwa an die Mineralölindustrie, die metallverarbeitende Industrie, Putzereien usf.

Regelungen betreffend Bodenaushubmaterial

Die in Aussicht genommenen Regelungen betreffend das sog. Bodenaushubmaterial erscheinen verfrüht. Vorerst wird die Umsetzung der Ratsentscheidung vom 19. Dezember 2002 betreffend die Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien (2003/33/EG) abzuwarten sein. Dies wird durch eine Novelle zur Deponieverordnung zu erfolgen haben, die erst in der zweiten Jahreshälfte vorliegen wird. Daher sind sämtliche Entwurfbestimmungen betreffend Erdaushub, Bodenaushubmaterial, aber auch betreffend die einzelnen Deponietypen in Schwebelage, was bedeuten kann, dass sehr kurzfristig eine weitere Novelle zum AISAG erforderlich sein könnte.

Teilweise unklare und nicht sachgerechte Fassung der Ausnahmetatbestände

Die im neuen § 3 Abs 1a unter den Z 5 und 6 vorgesehenen Ausnahmen sind teilweise unklar und nicht sachgerecht:

- Unklar ist, weshalb nur das Verbrennen von Abfällen in einer Verbrennungs- oder Mitverbrennungsanlage, die der Abfallverbrennungsverordnung unterliegt, die Altlastenbeitragspflicht auslösen soll. Verbrennungsanlagen und Mitverbrennungsanlagen, die im Ausland situiert sind, unterliegen dieser Verordnung nicht. Sofern es sich dabei um eine bewusste Differenzierung handeln sollte, wäre diese gleichheitswidrig. Möglicherweise liegt auch nur ein simpler Regelungsfehler vor.
- Es wäre notwendig, diese Ausnahmen den jeweils korrespondierenden beitragspflichtigen Tatbeständen zuzuordnen. So ist etwa hinsichtlich der Z 5 unklar, ob sich diese Ausnahme nur auf Z 1 lit c oder auch nur auf einzelne in Z 1 lit c angeführte Maßnahmen erstreckt oder beispielsweise künftig auch Baumaßnahmen mit Baurestmassen gemäß Anlage 2 auf Deponien beitragsfrei sein sollen (also auch eine Ausnahme von der Z 1 lit a vorliegen soll).
- Jedenfalls aber ist die Ausnahme der Z 5 viel zu eng gefasst, da entgegen der aktuellen Rechtslage nicht sämtliche für eine übergeordnete Baumaßnahme bautechnisch geeigneten Abfälle herangezogen werden dürfen, sondern nur jene Baurestmassen, die in Anlage 2 genannt sind. Die sachliche Rechtfertigung dieser Einschränkung ist unklar.
- Hinsichtlich der Ausnahme gemäß Z 6 könnte strittig sein, inwieweit Maßnahmen zur stofflichen Verwertung mit diesen Rückständen beitragspflichtig sind. Angesichts der umfangreichen Besteuerung z.B. des Bergversatzes ist die generelle Abgrenzung der Beitragspflicht zu Maßnahmen der stofflichen Verwertung nicht eindeutig.
- Während in der Z 5 - und ebenso in der Z 4 - die korrespondierende Maßnahme außerhalb des Bundesgebietes ausdrücklich auch für beitragsfrei erklärt wird, fehlt eine solche Ergänzung in der Z 6. Zwar wird in den Erläuterungen ausgeführt, dass sich die Ausnahme auch auf die Beförderung zu einer Deponie außerhalb des Bundesgebietes erstreckt; der Wortlaut spricht jedoch - auch im Vergleich zu den Z 4 und 5 - dagegen.

- Im übrigen erscheint die Auffassung vertretbar, dass die Ausnahmen, da sie sich auf die Tatbestände des Abs 1 Z 1 bis 3 beziehen und in Z 4 ausdrücklich auf die Z 1 bis 3 verwiesen wird, jedenfalls auch ohne entsprechenden Zusatz von der Beitragspflicht nach der Z 4 des Abs 1 dispensieren. Sollte diese Auffassung nicht geteilt werden, wird angeregt, die „Auslandsbezüge“ in Abs 1a im Interesse der Rechtsklarheit durch eine einzige Regelung abzudecken.