

An das
Bundesministerium für Nachhaltigkeit und
Tourismus
Stubenring 1
1010 Wien

BMF - GS/VB (GS/VB)
post.gs-vb@bmf.gv.at

Mag. Susi Perauer
Sachbearbeiterin

susi.perauer@bmf.gv.at
+43 1 51433 501165
Johannesgasse 5, 1010 Wien

E-Mail-Antworten bitte unter Anführung der
Geschäftszahl an post.gs-vb@bmf.gv.at.

Geschäftszahl: BMF-112601/0009-GS/VB/2018

Begutachtungsverfahren
Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Altlastensanierungsgesetz,
das Umweltförderungsgesetz und das Umweltkontrollgesetz geändert
wird (ALSAG-Novelle 2019);

Entwurf einer Verordnung der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und
Tourismus über die Feststellung von Altlasten, die Risikoabschätzung
und Zielwerte für Altlastenmaßnahmen
(Altlastenbeurteilungsverordnung 2019);

Das Bundesministerium für Finanzen beehrt sich, zu dem mit Note vom 11. Oktober 2018 unter der Geschäftszahl BMNT-UW.2.2.2/0012-V/2/2018 zur Begutachtung übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Altlastensanierungsgesetz, das Umweltförderungsgesetz und das Umweltkontrollgesetz geändert wird (ALSAG-Novelle 2019), sowie zum Entwurf einer Verordnung der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus über die Feststellung von Altlasten, die Risikoabschätzung und Zielwerte für Altlastenmaßnahmen (Altlastenbeurteilungsverordnung 2019), fristgerecht wie folgt Stellung zu nehmen:

Allgemeine Anmerkung

Durch die geänderten bzw. neuen Bestimmungen in §§ 11, 28 und 29 des Entwurfs kommt es zu Verschiebungen innerhalb der zweckgebundenen Auszahlungen, deren Effizienz im Rahmen der Einvernehmensherstellung durch das BMF nach § 16 Abs. 1 BHG 2013 geprüft wird. Zu diesem Zwecke wären Informationen nachzureichen bzw. Anpassungen vorzunehmen (siehe dazu die Ausführungen zur Wirkungsorientierten Folgenabschätzung).

Zur Ausnahme von Standorten, die durch Tätigkeiten kontaminiert wurden, die dem MinroG unterliegen:

Nach dem geltenden Altlastensanierungsgesetz (AISAG) können sowohl Altablagerungen von bergbaulichen Abfällen, als auch alte Hüttenstandorte den Altlastenbegriff des AISAG erfüllen; auf alte Industriestandorte kann der Altlastenbegriff klarerweise ohnedies zutreffen. Dementsprechend können alte Halden aus dem Bergbau und alte Hüttenstandorte derzeit auch Gegenstand von Maßnahmen zur Altlastenerkundung sein, die letztlich - wenn eine erhebliche Gefahr für die Gesundheit von Menschen oder die Umwelt festgestellt wurde - in die formale Ausweisung als Altlast mit Verordnung (Altlastenatlas-Verordnung) münden können. Konsequenz der Ausweisung einer Fläche als Altlast ist bislang im Wesentlichen, dass die Zuständigkeit zum Vollzug verwaltungsrechtlicher Haftungsbestimmungen (insb WRG, AWG 2002 und GewO) auf den Landeshauptmann übergeht und dass für freiwillige oder behördlich aufgetragene Sicherungs- und Sanierungsmaßnahmen Förderungen nach dem Umweltförderungsgesetz (UFG) möglich werden.

Im Begutachtungsentwurf ist in § 1a Z 2 AISAG vorgesehen, dass die Abschnitte III bis V des AISAG (also die neuen Bestimmungen über die Erfassung von Altlasten und die Durchführung von Altlastenmaßnahmen) nicht für Standorte oder Flächen gelten, die durch Tätigkeiten kontaminiert wurden, die dem MinroG, BGBl I Nr. 38/1999, unterliegen.

Anders als bisher wären somit Flächen, die rein bergbaulich genutzt wurden, also Flächen mit Ablagerungen von bergbaulichen Abfällen, aus dem Altlastenregime ausgenommen. Dies gilt auch für Hüttenstandorte in betrieblichem Zusammenhang mit Gewinnungstätigkeiten. Erkundungsuntersuchungen nach § 13 AISAG (zukünftig § 14 AISAG), wie sie derzeit in Kärnten auch für rein bergbauliche Standorte durchgeführt werden, wären dann in Zukunft

nicht mehr möglich. Eine Altlastenausweisung könnte nicht stattfinden. Im Hinblick auf die neuen strengen Haftungsbestimmungen (siehe unten), die nur für Altlasten gelten, ist diese Ausnahme vorteilhaft. Der wesentliche Nachteil der Ausnahme vom Geltungsbereich besteht aber darin, dass dann auch keine Förderungen nach dem UFG möglich sind, wenn eine Sanierung solcher Flächen (zB nach dem WRG aufgrund festgestellter erheblicher Auswirkungen auf Gewässer) erforderlich sein sollte.

Zur Änderung der Haftungsregelungen für Altlasten:

Die neuen Haftungsregelungen kommen nur für solche Altablagerungen und Altstandorte zur Anwendung, die nicht schon von vorherein vom Geltungsbereich ausgenommen sind (siehe oben Pkt 1) und die nach Durchführung einer Gefährdungsabschätzung formal mit Verordnung (Altlastenatlas-Verordnung) als Altlast ausgewiesen wurden. Der Begriff der Altlast soll nunmehr anders definiert werden (Altlasten sind nun Altablagerungen oder Altstandorte, die erheblich kontaminiert sind oder von denen erhebliche Risiken für Mensch oder Umwelt ausgehen), außerdem ist geplant, Richtwerte für die Beurteilung der Erheblichkeit mit Verordnung festzulegen. Ob sich daraus eine geänderte Betroffenheit der ehemaligen Österreichische Bergbau Holding AG-Unternehmen ergibt, könnte erst nach genauer Kenntnis der jeweils festgestellten Schadstoffgehalte in Boden und Grundwasser beurteilt werden. Jedenfalls gelten die neuen Haftungsregelungen aber auch schon für bereits ausgewiesene Altlasten (siehe § 41 Abs. 6 AISAG neu).

Ist eine Fläche einmal als Altlast ausgewiesen, soll nach dem Begutachtungsentwurf Folgendes gelten:

- Für die Genehmigung bzw. Anordnung von Altlastenmaßnahmen (Dekontamination, Sicherung, Beobachtung) ist – wie bisher – der jeweilige LH zuständige Behörde.
- Die nach anderen bundesrechtlichen Vorschriften (insb. WRG, AWG 2002) bestehenden Haftungen des Verursachers bzw. des Eigentümers erlöschen, wenn sie nicht schon durch Bescheid konkretisiert sind.
- Der Verursacher, also jedermann, dessen Anlagen, Maßnahmen oder Unterlassungen eine Altlast verursacht haben, hat die jeweils erforderlichen Altlastenmaßnahmen (Dekontamination, Sicherung, Beobachtung) zu setzen, indem er binnen 6 Monaten nach Festlegung der Prioritätenklasse ein Projekt für Altlastenmaßnahmen

vorzulegen hat. Das Projekt muss im Wesentlichen alle Inhalte enthalten, die auch für ein nach dem UFG gefördertes Projekt notwendig wären. Das vorgelegte Projekt unterliegt einem Genehmigungsvorbehalt durch den LH. Kommt der Verursacher dieser Verpflichtung nicht nach, hat der LH die Vorlage eines Projektes aufzutragen.

Ganz neu soll geregelt werden, wer zur Durchführung von Altlastenmaßnahmen verpflichtet werden kann:

- Die neuen Bestimmungen kennen keine Haftung des Liegenschaftseigentümers und des Rechtsnachfolgers des Liegenschaftseigentümers. Aufgrund seiner bloßen Rechtsposition als Eigentümer des zu sanierenden Grundstücks kann also – wenn eine Fläche einmal als Altlast ausgewiesen ist – niemand zur Haftung verpflichtet werden. Der Liegenschaftseigentümer kann allerdings bei einer Sanierung durch den Bund zum Wertausgleich verpflichtet werden, soweit sich durch die Sanierungsmaßnahmen der Verkehrswert der Liegenschaft nicht nur unwesentlich erhöht hat.
- Die Haftung des Verursachers einer Altlast wird allerdings wesentlich strenger geregelt:

Die Verursachung der Altlast durch eine natürliche oder juristische Person wird vermutet, wenn eine Person die Anlagen oder die Liegenschaften auch nur zeitweilig für eigene und fremde Zwecke benutzt hat. Diese Vermutung kann im Verfahren widerlegt werden, womit auch die Haftung entfallen würde, allerdings obliegt demjenigen, der die Liegenschaft auch nur zeitweise genutzt hat, die Beweislast. Die Regelung bewirkt zudem, dass auch ein sehr geringer Verursachungsbeitrag durch einen zeitweiligen Nutzer zu einer solidarischen Haftung des Nutzers für die gesamte Altlast führt.

Erstmals wird ein Übergang der gesamten Haftung bei gesellschaftsrechtlicher Gesamtrechtsnachfolge (Verschmelzung, Umwandlung, Spaltung) angeordnet. Damit reagiert der Gesetzgeber auf die Rechtsprechung der Gerichte zum AWG 2002 und zum WRG, wonach eine Rechtsnachfolge in die Haftung als Verursacher einer ausdrücklichen gesetzlichen Anordnung bedürfe.

Für die ehemaligen Österreichische Bergbau Holding AG-Unternehmen bedeuten diese neuen Haftungsregelungen aus folgenden Erwägungen eine wesentliche Verschärfung des Haftungsrisikos:

- Die neuen Haftungsbestimmungen sollen für jede Verursachung vor dem 1.7.1989 Anwendung finden. Die Rechtsfolge der Haftung knüpft also an bereits vor langer Zeit verwirklichte Tatbestände an und entfaltet damit rückwirkende Kraft.
- Bereits eine zeitweilige Nutzung einer Liegenschaft bzw. einer Anlage durch ein Unternehmen (mag die Nutzung auch nur von kurzer Dauer gewesen sein) führt zur Qualifikation dieses Unternehmens als Verursacher der Altlast, der zur Durchführung aller erforderlichen Altlastenmaßnahmen ohne Beschränkung der Haftungssumme herangezogen werden kann.
- Die Verursachungsvermutung kann zwar vom Verpflichteten widerlegt werden, dieser Beweis kann aber bei Standorten mit langer Geschichte und bei lange zurückliegender Kontaminationsursache äußerst schwierig zu erbringen sein. Die umgekehrte Beweislast (nicht die Behörde hat den Beweis der Verursachung zu erbringen, sondern der Verpflichtete muss sich freibeweisen) kann Sachverhalte betreffen, die im Bereich der industriellen Nutzung teilweise 100 Jahre und mehr zurückliegen und nur mit ungeheurem Aufwand erkund- und darstellbar sind.
- Mit jeder gesellschaftsrechtlichen Gesamtrechtsnachfolge (insb. Verschmelzung, Umwandlung, Spaltung) geht die Haftung auf den Rechtsnachfolger über, unabhängig davon, ob die Verpflichtung zur Durchführung von Altlastenmaßnahmen bereits durch Bescheid der Altlastenbehörde konkretisiert wurde oder nicht. Jeder gesellschaftsrechtliche Gesamtrechtsnachfolger haftet damit für die Verursachung durch seine Rechtsvorgänger. Da die neuen Regelungen keine entsprechende Übergangsbestimmung enthalten, scheint die Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers auch für Umgründungsvorgänge zu gelten, die bereits vor Inkrafttreten der AISAG-Novelle 2019 stattgefunden haben, womit auch hier eine rückwirkende Haftung gegeben wäre.

So würde z.B. die durch Umwandlung der vormaligen Österreichische Industrieholding AG (ÖIAG) entstandene Österreichische Bundes- und Industriebeteiligungen GmbH (ÖBIB) (zukünftig Österreichische Beteiligungs AG (ÖBAG)), deren Alleingesellschafterin die Republik Österreich (Bund) ist, vertreten

durch den Bundeminister für Finanzen, für eine Verursachung einer Altlast durch die Vereinigte Edelmetallewerke Aktiengesellschaft (VEW) haften.

Abgesehen von den wirtschaftlichen Konsequenzen einer solchen Neuregelung erscheinen die geplanten Haftungsbestimmungen auch verfassungsrechtlich problematisch:

- Mit der in § 21 Abs. 1 ALSAG neu vorgesehenen Vermutungsregelung würde zumindest materiell eine Umkehr der Beweislast und damit eine Abweichung von der im Verwaltungsverfahrensrecht geltenden *Offizialmaxime* (Ermittlung des wahren Sachverhaltes von Amts wegen durch die Behörde) geschaffen werden. Solche vom AVG abweichenden Verfahrensregeln sind zwar nach Art. 11 Abs. 2 B-VG grds. denkbar, Abweichungen sind aber nur dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie zur Regelung des Gegenstands erforderlich sind. Auch wenn ein öffentliches Interesse an der Sanierung von Altlasten besteht, so ist zumindest nicht erkennbar, warum im Gegensatz zu den herkömmlichen umweltrechtlichen Haftungsbestimmungen (insb. WRG und AWG 2002) eine Beweislastumkehr für Altlasten erforderlich ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass eine Haftung für die Durchführung von Altlastenmaßnahmen den Verpflichteten aufgrund des hohen Kostenaufwandes von zumeist mehreren Millionen EUR besonders hart treffen würde, was die Regelung der Beweislastumkehr als besonders gravierende Abweichung vom allgemeinen Grundsatz der *Offizialmaxime* erscheinen lässt.
- Ganz allgemein formuliert bedürfen umweltrechtliche Haftungen eines besonderen Zurechnungsgrundes, der die Inanspruchnahme einer Person für Sanierungs- und Sicherungsmaßnahmen rechtfertigt. So haftet etwa der Inhaber von Anlagen für die durch den Anlagenbetrieb verursachten Gewässerverunreinigungen (siehe § 31 WRG) oder der Eigentümer einer Liegenschaft für die auf seiner Liegenschaft vorhandenen Altablagerungen, wenn er den Ablagerungen zugestimmt oder sie freiwillig geduldet hat (siehe § 74 AWG 2002). Auch die Haftung des Rechtsnachfolgers des ursprünglichen Liegenschaftseigentümers ist nicht nur an das Liegenschaftseigentum als solches angeknüpft, sondern an den Erwerb der Liegenschaft in Kenntnis der Kontamination (siehe ebenfalls § 31 Abs. 4 WRG oder § 74 Abs. 2 AWG 2002).

Laut der Rechtsprechung des VfGH (siehe etwa VfSlg 14263/1995) ist es maßgeblich, ob eine Belastung einer Person mit einer solchen Verpflichtung im Rahmen seiner Einflussphäre lag

und dass der Umfang der Verpflichtung und daher die Möglichkeit, die Haftungsfolgen zu überblicken, in hinreichendem Umfang gegeben ist.

Geht man bei den neuen Bestimmungen davon aus, dass der aktuelle Gesamtrechtsnachfolger für die Verursachung aller Rechtsvorgänger vor 1.7.1989 haftet und dass die Regelung für die Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers nicht nur für Umgründungen gilt, die erst nach Inkrafttreten des ALSAG neu erfolgen (was in Anbetracht des Fehlens einer Übergangsbestimmung offenbar so gewollt ist), so ist genau diese von der Rechtsprechung des VfGH zugestandene Möglichkeit, den Umfang der Verpflichtungen und die Haftungsfolgen zu überblicken, nicht gegeben. Vielmehr wurden mit den Umgründungen Haftungen übertragen, die zum Zeitpunkt der Umgründung so noch gar nicht existiert haben und deren sich der Rechtsnachfolger auch jedenfalls nicht bewusst sein konnte. Eine Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers aufgrund von bereits vor Inkrafttreten des ALSAG neu erfolgten Umgründungen erscheint daher im Hinblick auf den Eigentumsschutz und den Gleichheitsgrundsatz verfassungswidrig.

Zu Z 11 ALSAG-Novelle 2019:

Der Begriff „Brennstoffprodukt“ wird nicht nur in § 9a Abs. 2 sondern auch in den §§ 3 Abs. 1 Z 3 und 6 Abs. 4a verwendet. Auch in diesen Bestimmungen sollte dieser Begriff an die Begrifflichkeiten der Abfallverbrennungsverordnung angepasst und durch „Ersatzbrennstoffprodukt“ ersetzt werden.

Stellungnahme zur Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA)

Zur vorliegenden WFA erlaubt sich das Bundesministerium für Finanzen anzumerken, dass die folgenden Punkte zu adaptieren wären:

- Formal ist zunächst festzustellen, dass hier nur ein Regelungsvorhaben (wenn auch mit mehreren Artikeln) vorliegt, und daher auch nur eine einzige WFA zu erstellen ist. Dies ergibt sich unmittelbar aus dem Wortlaut des § 17 Abs. 2 BHG. Die vom Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus hier gewählte Vorgangsweise, drei vereinfachte WFAs zu erstellen und diese ohne weitere Verbindung aneinanderzureihen, ist nicht zulässig.

- Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus wird im Zuge der Erstellung einer gemeinsamen WFA ersucht, eingehend zu prüfen, ob die Voraussetzungen für die vereinfachte WFA (§ 10a Abs. 1 WFA-GrundsatzVO) vorliegen oder ob eine volle WFA durchzuführen sein wird.
- Da hier finanzielle Auswirkungen jedenfalls in einer Höhe über 1 Mio. Euro entstehen werden, ist zwingend eine detaillierte Berechnung der finanziellen Auswirkungen (gemäß § 8 WFA-Finanzielle Auswirkungen-VO) vorzunehmen. Auch wäre klarzustellen, in welchem Verhältnis diese Minderausgaben die öffentlichen Haushalte und welcher Teil dieser Summe Unternehmen oder Privatleute als Verpflichtete betreffen. Insbesondere sollte erläutert werden:
 - Welche Annahmen liegen diesen Kostenabschätzungen zugrunde?
 - Wie wirkt sich die vorliegende Novelle auf der Auszahlungsseite aus? Wie wirkt sich insbesondere die Möglichkeit aus, Altstandorte der Prioritätenklasse 3 künftig nur mehr beobachten zu lassen? Sinnvoll und wünschenswert wäre, finanzielle Auswirkungen der Änderungen für Prioritätenklasse 3 nicht nur pro Fall, sondern für die Summe dieser Fälle (also Menge mal Preis) darzustellen, wobei hier aufgrund der Schwankungsbreiten bei den Kosten pro Fall eine Durchschnittsbetrachtung ausreichend sein dürfte.
 - Wie wirkt sich die Streichung des § 18 Abs. 2 aus?
 - Es fehlt eine Darstellung der Kosten für die neu einzurichtende Datenbank gemäß § 18 Abs. 1 ALSAG, sowohl hinsichtlich deren Einrichtung als auch des laufenden Betriebs (inklusive Bedeckung auf Detailbudget-Ebene).
 - Wie wirkt sich die vorliegende Novelle auf der Einzahlungsseite aus? Mit welchen Mehreinzahlungen ist aufgrund des § 29 zu rechnen?
- Es sind jedenfalls über jede Änderung der finanziellen Auswirkungen Aussagen zu treffen (d.h. nicht nur, wie im Text dargestellt, über „finanzielle Mehrbelastungen“). Dabei ist besonders darauf einzugehen, in welchen Untergliederungen bzw. Detailbudgets Mehr- oder Minderauszahlungen sowie Mehr- oder Mindererträge auftreten werden.

- Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus möge abschätzen, inwiefern durch die umfangreichen, neu hinzukommenden Verfahrensbestimmungen im ALSAG geänderter administrativer Aufwand für die Behörden der Länder zukommt bzw. nachvollziehbar begründen, wenn dies nicht der Fall sein sollte.
- § 28 und 29: In welchem Verhältnis stehen Mehrbelastungen durch die Aufhebung der subsidiären Haftung des Liegenschaftseigentümers einerseits und Mehreinzahlungen durch die Bestimmungen zum Wertausgleich durch den Liegenschaftseigentümer im Bereich der Fälle gemäß § 18 des Altlastensanierungsgesetzes idF BGBl. I Nr. 58/2017 bzw. der Ersatz-/Sofortmaßnahmen andererseits? Wann ist von „unbilligen Härten“ (§ 29 des Entwurfs) auszugehen?
- § 29: Wo wird die Bagatellfallgrenze (Erläuterungen) angesetzt? Was versteht man unter einer „unwesentlichen Wertsteigerung“?
- Hilfreich wäre eine Klarstellung, dass aus den Änderungen im Umweltförderungsgesetz heraus keine Änderung der Abwicklungskosten zu erwarten ist.
- Wie wirkt sich die Erweiterung des Anwendungsbereiches gemäß § 1a auf die Verteilung der Mittel für die Altlastensicherung und –sanierung aus (Kontaminationen durch Emission in die Luft oder in ein Oberflächengewässer umfasst)?

Dem Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus liegen Daten über die Altlasten je Prioritätenklasse vor. Es sollte daher möglich sein, auf Basis dieser Daten über Anzahl und über die Qualität der zu sanierenden Altlasten bzw. der zu beobachtenden Altlasten (gemäß Novelle Prioritätenklasse 3) entsprechende Darstellungen über die finanziellen Auswirkungen vorzulegen.

Stellungnahme zu den Erläuterungen

Zu den vorliegenden Erläuterungen erlaubt sich das Bundesministerium für Finanzen anzumerken, dass die folgenden Punkte zu ergänzen wären:

- Die Erläuterungen des § 20 sind nicht ausreichend. Was ist unter einer „angemessenen Entschädigung“ zu verstehen?
- Wieso verringern sich die maximalen Strafhöhen bei Verwaltungsübertretungen (§ 35)? Hier fehlen die Erläuterungen zur Gänze.

Das Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus darf demnach ersucht werden, **die WFA zu ergänzen** und dem Bundesministerium für Finanzen **erneut zu übermitteln**. Dem Präsidium des Nationalrates wurde diese Stellungnahme in elektronischer Form zugeleitet.

6. November 2018

Für den Bundesminister:

Mag. Heidrun Zanetta

Elektronisch gefertigt