



Bundesministerium für
Nachhaltigkeit und Tourismus
Abteilung V/2
Abfall- und Altlastenrecht
Stubenbastei 5
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
wien.arbeiterkammer.at
DVR 0063673
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	Fax	Datum
BMNT- UW.2.2.2/001 2-V/2/2018	UV/GSt/CS/SP	Christoph Streissler	DW 12168	DW 12105	29.11.2018

Bundesgesetz, mit dem das Altlastensanierungsgesetz, das Umweltförderungsgesetz und das Umweltkontrollgesetz geändert wird (ALSAG-Novelle 2019) und Verordnung der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus über die Feststellung von Altlasten, die Risikoabschätzung und Zielwerte für Altlastenmaßnahmen (Altlastenbeurteilungsverordnung 2019)

Der vorliegende Entwurf der Novelle des Altlastensanierungsgesetzes (ALSAG) stellt eine umfassende Änderung des Regimes der Altlastensanierung in Österreich dar. Während nach der bisherigen Rechtslage die Altlastensanierung auf Grund von Aufträgen bzw Bewilligungen nach dem Wasserrechtsgesetz (WRG), dem Abfallwirtschaftsgesetz (AWG) oder der Gewerbeordnung (GewO) erfolgte, wird mit der gegenständlichen Novelle eine eigenständige materien- sowie verfahrensrechtliche Norm geschaffen. Wurde für die Beurteilung der Eingriffstiefe bisher nur die Gefahr betrachtet, die einer kontaminierten Fläche innewohnt, soll in Hinkunft auch das von ihr ausgehende Risiko einbezogen werden. Das bedeutet, dass neben den Eigenschaften der vorhandenen Schadstoffe auch die konkrete Exposition von Menschen oder Umwelt gegenüber diesen Schadstoffen betrachtet wird. Weiters soll es in Hinkunft möglich sein, Zielwerte für die Sanierung oder Sicherung von Altlasten festzulegen; Ziel der Altlastenmaßnahmen ist die Unterschreitung dieser Zielwerte und nicht – wie in der geltenden Rechtslage – der unter Umständen unrealistisch anspruchsvolle Standard des WRG. Schließlich wird eine verschuldensunabhängige Pflicht des Verursachers einer Kontamination zur Vornahme von Altlastenmaßnahmen normiert.

Neben dem Entwurf der Novelle des Altlastensanierungsgesetzes wird der Entwurf einer neuen Verordnung vorgelegt, die Kriterien für die Beurteilung der Erheblichkeit von Kontaminationen und von Risiken bei Altablagerungen und Altstandorten sowie Zielwerte für Altlastenmaßnahmen normiert.

Der Vorlage des gegenständlichen Entwurfs ging eine intensive fachliche Diskussion zwischen dem zuständigen Ministerium und den verschiedenen Interessensgruppen voraus. In den Entwurf fließen die jahrelangen praktischen Erfahrungen mit der geförderten Altlastensanierung ein. Die Bundesarbeitskammer (BAK) sieht den Entwurf positiv, da mit ihm manche Schwierigkeiten und Unklarheiten bei der Altlastensanierung behoben werden und diesbezüglich die Rechtssicherheit verbessert wird. Es ist zu erwarten, dass der Mitteleinsatz bei der Förderung von Altlastenmaßnahmen effizienter wird. Die BAK unterstützt auch das Ziel, den Bodenverbrauch zu verringern, indem durch Verbesserungen an vormals genutzten Industrieflächen diese wieder einer Nutzung zugeführt werden.

Zu den einzelnen Bestimmungen

Artikel 1 – Änderung des Altlastensanierungsgesetzes

Zu Z 3 – Änderung von § 2 – Begriffsbestimmungen

Mit den vorgeschlagenen § 2 Z 1 und 2 wird die Legaldefinition von Altablagerungen und von Altstandorten an die Kontamination vor dem 1. Juli 1989 geknüpft. In der Praxis finden sich Ablagerungen, bei denen ein Teil der Kontamination vor diesem Datum, ein Teil danach erfolgte. Sie sollten hinsichtlich des vor dem Stichtag entstandenen Teils als Altablagerungen gelten. Daher wird vorgeschlagen, in Z 1 vor den Worten „vor dem 1. Juli 1989 befugt oder unbefugt durchgeführt wurden“ die Worte „ganz oder teilweise“ einzufügen.

Nach § 2 Z 3 werden Altlasten gegenüber der bestehenden Rechtslage neu definiert. Zwei Sachverhalte können eine Altablagerung oder einen Altstandort zur Altlast machen: die erhebliche Kontamination oder das erhebliche Risiko für Mensch oder Umwelt. Dass hier der Begriff des „Risikos“ anstelle der „Gefahr“ (wie in der bisherigen Rechtslage) verwendet wird, verweist darauf, dass im neuen Regime der Exposition von Menschen oder Umwelt mehr Bedeutung beigemessen wird. Dies wird von der BAK für sachgerecht gehalten und daher begrüßt.

Gemäß § 2 Z 4 wird ein „Schadstoff“ als Stoff definiert, „der aufgrund seiner Eigenschaften ein erhebliches Risiko für Mensch oder Umwelt verursachen kann [...]“. An dieser Stelle ist nach Ansicht der BAK der Begriff „Gefahr“ anstelle von „Risiko“ zu verwenden, da für die Einstufung des Stoffes – in Entsprechung zum Chemikalienrecht – ausschließlich die inhärenten Stoffeigenschaften von Relevanz sind, während Fragen der Exposition, wie sie für die Beurteilung des Risikos zu betrachten sind, unerheblich sind. In der Folge wird angeregt, in § 2 Z 2 die Worte „mit umweltgefährdenden Stoffen“ durch die Worte „mit Schadstoffen“ zu ersetzen, da auf diese Weise der unscharfe Begriff „umweltgefährdend“ (das Chemikalienrecht kennt den ähnlich klingenden Begriff „umweltgefährlich“, der aber eine engere Bedeutung hat) durch eine klare und dem Zweck angemessene ersetzt wird. Die Abweichung von der bisherigen Begrifflichkeit wird durch die größere Klarheit gerechtfertigt. Weiters wird angeregt, den Begriff der „Schadstoffe“ auch in § 2 Z 9 zu verwenden, indem formuliert wird: „Sicherung ist die Verhinderung der Ausbreitung von Schadstoffen“.

Zu Z 16: § 11 Abs 2 – Verwendung des Beitragsaufkommens

Nach dem neuen § 11 Abs 2 Z 7 ist das Beitragsaufkommen unter anderem „zur Finanzierung von Planungsaufträgen der Bundesministerin für Nachhaltigkeit und Tourismus zum Vollzug dieses Bundesgesetzes an das Umweltbundesamt“ zu verwenden. Die BAK lehnt diese Bestimmung ab. Sie ist unbestimmt, da der Begriff des Planungsauftrags unbestimmt ist und da nicht klar ist, welche Tätigkeiten des Umweltbundesamtes hier finanziert werden sollen, die nicht in Z 1 bis 3 bereits erfasst sind.

Zu Z 19: Neuer § 14 – Beurteilung von Altablagerungen und Altstandorten

Grundsätzlich wird das beschriebene System der Identifikation von Altlasten als schlüssig und klar gesehen. Der Erfassung von Altablagerungen und Altstandorten folgt die Abschätzung, ob eine erhebliche Kontamination oder ein erhebliches Risiko zu erwarten ist; dieser folgt die Untersuchung sowie deren Beurteilung und dieser gegebenenfalls die Ausweisung der Altablagerung bzw des Altstandorts als Altlast. Im nächsten Schritt wird dann die Prioritätenklasse der Altlast festgestellt.

Mit der Ausweisung als Altlast tritt eine kontaminierte Fläche in das Regime des Altlastensanierungsgesetzes über, in dem weniger strenge Sanierungsziele als im WRG gelten. Dies hat eine eigentümliche Konsequenz: Eine Fläche, von der eine Gewässerkontamination ausgeht, die nicht die Erheblichkeitsschwelle des ALSAG erreicht, verbleibt im Regime des WRG, mit der Folge, dass die nach WRG zu setzenden Maßnahmen strenger sind als die gemäß ALSAG. Die BAK will mit diesem Hinweis eine Diskussion anregen, wie diese paradox erscheinende Situation rechtlich sauber aufzulösen ist.

Der vorgeschlagene § 14 Abs 6 normiert, dass bei der Beurteilung, ob eine erhebliche Kontamination vorliegt, im Einzelfall von den in einer eigenen Verordnung genannten Richtwerten abgewichen werden kann. Dazu schlägt die BAK erstens vor, dass klargestellt wird, ob hier nur eine Abweichung hin zu strengeren Werten gemeint ist oder sowohl nach unten und oben abgewichen werden kann. Zweitens sind jedenfalls im Gesetzestext die Bedingungen zu nennen, unter denen eine derartige Abweichung von den Richtwerten der Verordnung zulässig sein soll. Damit soll vermieden werden, dass die gegenständliche Bestimmung infolge einer weitgehend beliebigen Auslegung zwischen den Ländern sehr unterschiedlich vollzogen wird.

Zu § 14 Abs 8 schlägt die BAK vor, anstelle des Wortes „Gasgemische“ der Einfachheit halber das Wort „Gase“ zu wählen, da der Begriff „Gemisch“ eine dem Chemikalienrecht eigene Bedeutung trägt. Diese Anmerkung gilt gleichermaßen für die anderen Stellen, an denen der Begriff „Gasgemisch“ verwendet wird. Weiters sollte der Ausdruck „signifikant anhaltender Trend einer größeren Ausbreitung von Schadstoffen“ konkretisiert werden.

Zu Z 19: Neuer § 15 – Feststellung und Ausweisung von Altlasten

Zu § 15 Abs 1 schlägt die BAK vor, dass bereits bei der Ausweisung der Altlast angegeben wird, ob die Ausweisung aufgrund einer erheblichen Kontamination oder aufgrund eines erheblichen Risikos für Menschen oder Umwelt erfolgt. Damit wird sichergestellt, dass der

Verpflichtete einen ersten Hinweis darauf erhält, welche Altlastenmaßnahmen als erforderlich anzusehen sind, auch wenn für die Altlast noch keine Prioritätenklasse festgelegt wurde. Wurde eine Altlast dieser Information zufolge wegen des erheblichen Risikos für Mensch oder Umwelt ausgewiesen, so muss der Verpflichtete gemäß § 16 Abs 2 und § 21 davon ausgehen, dass jedenfalls Sanierungsmaßnahmen zu setzen sind.

Im Übrigen regt die BAK an sicherzustellen, dass der Zugang zur Website www.altlasten.gv.at für die Öffentlichkeit ohne Einschränkungen und dauerhaft gewährleistet ist und dass die Website umgehend aktualisiert wird, wenn neue Daten vorliegen.

In § 15 Abs 2 wird geregelt, dass Altlasten, bei denen Sanierungsmaßnahmen durchgeführt wurden, in der Altlastenatlas-Verordnung als dekontaminiert oder gesichert auszuweisen sind. Auch wenn dies selbstverständlich scheint, sollte festgehalten werden, dass dies gilt, wenn die Sanierungsmaßnahmen im Sinn von § 23 Abs 3 erfolgreich waren und somit weder eine erhebliche Kontamination noch ein erhebliches Risiko für Menschen oder Umwelt bestehen bleibt.

Zu Z 19: Neuer § 20 – Duldungspflichten und Entschädigungen

§ 20 des Entwurfs sieht vor, dass „die Liegenschaftseigentümer und die an den Liegenschaften [...] Berechtigten“ zur Duldung bestimmter Eingriffe verpflichtet sind. Durch die Verwendung des bestimmten Artikels kann der Eindruck entstehen, dass es sich lediglich um Liegenschaftseigentümer (bzw Berechtigte) von Altlasten handelt, nicht aber von anderen Flächen. Dies wird in vielen Fällen unzureichend sein, da im Umkreis der Altlast im Zuge der Altlastenmaßnahmen Tätigkeiten notwendig sein können, die das Betreten anderer Liegenschaften und die Durchführung der Maßnahmen erfordern. Daher schlägt die BAK vor, zu formulieren „Jeder Liegenschaftseigentümer und jeder an einer Liegenschaft [...] Berechtigte hat [...] zu dulden“.

In diesem Zusammenhang regt die BAK an zu normieren, dass unter den erforderlichen Maßnahmen gemäß Z 1 bis 4 jeweils das gelindeste Mittel zu wählen ist, das den erwarteten Erfolg verspricht.

Zu Z 19: Neuer § 21 – Verpflichtung zur Durchführung von Altlastenmaßnahmen

Der Entwurf sieht in § 21 Abs 1 vor, dass jeder Verursacher einer Altlast – unabhängig von der Schuldhaftigkeit des Verhaltens – dazu verpflichtet ist, die erforderlichen Altlastenmaßnahmen zu setzen. Dazu merkt die BAK zunächst an, dass es zum Zeitpunkt der Ausweisung der Altlast unklar sein kann, welche Altlastenmaßnahmen zu setzen sind, namentlich dann, wenn die Altlast ohne Prioritätenklasse ausgewiesen wird. Erst die Prioritätenklasse lässt darauf schließen, ob Sanierungsmaßnahmen erforderlich sind (Dekontamination oder Sicherung bei Priorität 1 und 2) oder ob (bei Priorität 3) die Beobachtung ausreicht. Daher wird vorgeschlagen, dass die hier normierte Pflicht erst wirksam werden soll, wenn die Prioritätenklassifizierung erfolgt ist.

Weiters schlägt die BAK in Anlehnung an die bisherige Rechtslage vor, klarzustellen, dass der Liegenschaftseigentümer, der altlastenrelevanten Tätigkeiten zugestimmt hat oder diese geduldet hat, subsidiär ebenfalls als Verpflichteter anzusehen ist.

Die BAK schlägt auch vor, dass in § 21 Abs 3 exemplarisch Kriterien genannt werden, nach denen vom Landeshauptmann die Verlängerung der Frist für die Vorlage eines Projekts gewährt werden kann.

Darüber hinaus schlägt die BAK vor, ausdrücklich die Bestimmung aufzunehmen, dass Dritte ein Projekt mit den erforderlichen Altlastenmaßnahmen einreichen können, wenn der Verpflichtete untätig ist oder nicht zur Leistung verpflichtet werden kann. Angesichts der vorgeschlagenen § 21 Abs 4 und § 28 Abs 2 geht der Entwurf selbst ja implizit von der Möglichkeit aus, dass Dritte ein Projekt einreichen. Zu klären bleibt, ob in diesem Fall gesetzliche Regelungen hinsichtlich der gegenseitigen Rechte und Pflichten dieses Dritten und des Verpflichteten erforderlich sind.

Zu Z 19: Neuer § 23 – Maßnahmenziele und Zielwerte

Im vorgeschlagenen § 23 wird die Ausrichtung der Maßnahmen an Maßnahmenzielen und Zielwerten beschrieben. Nach Abs 3 soll es nach dem Entwurf in begründeten Fällen möglich sein, von den in einer Verordnung festgelegten Sanierungszielwerten abzuweichen. Die BAK erachtet diese Bestimmung als nicht ausreichend determiniert und schlägt vor festzulegen, dass nur eine Abweichung in Richtung strengerer Werte zulässig ist, und die Kriterien zu benennen, die eine Abweichung rechtfertigen können.

In Abs 4 wird eine vergleichbare Regelung für die Festlegung von Kontrollwerten im Fall der Beobachtung einer Altlast getroffen. Auch hier sind die Kriterien festzuschreiben, nach denen die Erforderlichkeit der Abweichung zu beurteilen ist.

Zu Z 19: Neuer § 25 – Projektaufsicht

Gemäß dem vorgeschlagenen § 25 soll die Behörde anordnen können, dass für Altlastenmaßnahmen eine Projektaufsicht zu bestellen ist. Diese soll insbesondere überprüfen, ob das Projekt bescheidmäßig umgesetzt wird und die Auflagen eingehalten werden, und soll Abweichungen der Behörde melden. Anders als im Fall der Bauaufsicht nach WRG (§ 120) und AWG (§ 49) soll nach dem Entwurf die Projektaufsicht nicht von der Behörde bestellt werden, sondern vom Genehmigungswerber bzw vom Verpflichteten. Diesen Punkt hält die BAK für problematisch, da die wirtschaftliche Nähe, die durch die Beauftragung der Projektaufsicht durch den Projektwerber entsteht, in einem Spannungsverhältnis zu der Kontrollfunktion der Projektaufsicht steht. Daher schlägt die BAK vor, dass analog zur Bauaufsicht nach WRG und AWG die Projektaufsicht von der Behörde zu bestellen ist. Weiters wird vorgeschlagen klarzustellen, dass – im Gegensatz zu den Ausführungen in den diesbezüglichen Erläuterungen und in Entsprechung zu den zitierten Bestimmungen des WRG und des AWG – die Verantwortlichkeit der Projektwerber und der Bauführer durch die Bestellung einer Projektaufsicht nicht eingeschränkt wird.

Zu Z 19: Neuer § 29 – Wertausgleich durch den Liegenschaftseigentümer

Gemäß der gegenständlichen Bestimmung ist eine Wertsteigerung einer Liegenschaft infolge einer Sanierungsmaßnahme, die der Bund anstelle des nicht greifbaren Verpflichteten durchführt, in Form eines Wertausgleichs vom Eigentümer der Liegenschaft an den Bund weiterzugeben. Die BAK hält diese Bestimmung jedenfalls für gerechtfertigt und begrüßt, dass nach § 11 Abs 2 auch die geleisteten Wertausgleiche zweckgebunden für die Altlastensanierung zu verwenden sind. Im Fall geförderter Altlastenmaßnahmen oder geförderter Maßnahmen an Altablagerungen und Altstandorten gemäß dem vorgeschlagenen § 12 Z 4 ergibt sich die Verpflichtung zur Berücksichtigung der Wertsteigerung der Liegenschaft aus dem EU-Beihilfenrecht, im Besonderen aus Artikel 45 der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (Verordnung (EU) Nr 651/2014), falls der durch die Förderung Begünstigte Wettbewerbsteilnehmer ist.

Zu Z 19: Neuer § 35 – Strafbestimmungen

Gemäß dem Entwurf beträgt die Höchststrafe für Verwaltungsübertretungen im Rahmen des ALSAG 7.270 Euro. Das ist ein Drittel der bisher geltenden Höchststrafe für einen erstmaligen Verstoß und ein Fünftel der bisher geltenden Höchststrafe im Wiederholungsfall. Bei diesem Vergleich ist darüber hinaus zu berücksichtigen, dass mit dem vorliegenden Entwurf weitreichende Verpflichtungen unter Strafe gestellt werden, die zuvor nicht im ALSAG geregelt waren. Die BAK hält diese angedrohten Strafen nicht für wirksam, angemessen und abschreckend. So kosten Altlastenmaßnahmen erfahrungsgemäß viele Millionen Euro, und schon die Projektplanung kann mehrere hunderttausend Euro kosten. Daher erscheint eine Erhöhung des angedrohten Strafrahmens auf ein Vielfaches des vorgeschlagenen Betrags zweckmäßig.

Weiters schlägt die BAK vor, in den Katalog der mit Strafe bedrohten Vorschriften auch § 21 Abs 1, also die Verpflichtung zur Durchführung der erforderlichen Altlastenmaßnahmen, aufzunehmen, denn sie stellen den Kern des neuen Altlastenverfahrens dar.

Artikel 2 – Änderung des Umweltförderungsgesetzes**Zu Z 3 – Änderung von § 29 – Förderungsziele der Altlastensanierung**

Gemäß der vorgeschlagenen Z 5 soll in Hinkunft auch die Verringerung von Kontaminationen Altablagerungen und Altstandorten, die nicht erheblich kontaminiert sind, Gegenstand der Förderung sein. Die BAK begrüßt die Absicht, mit dieser Maßnahme den Verbrauch neuer Flächen einzudämmen; es ist zweckmäßig, dafür nicht mehr als 5 Prozent des Altlastenbeitrags zu verwenden. Darüber hinaus regt die BAK an, die Förderung auf die Fälle zu beschränken, in denen „kontaminationsbedingte Nutzungseinschränkungen“ objektiv feststehen.

Zu Z 8 – Änderung von § 31 – Besondere Förderungsvoraussetzungen

Mit dem Wegfall von § 31 Z 1 fällt die Entstehung der Altlast vor dem 1. Juli 1989 als Förderungsvoraussetzung weg. Dies ist unproblematisch, da gemäß ALSAG eine Altlast, eine Altablagerung oder ein Altstandort definitionsgemäß vor diesem Datum entstanden ist. In diesem Zusammenhang regt die BAK aber an klarzustellen, dass bei Kontaminationen, die teils vor, teils nach diesem Datum entstanden sind, eine Förderung – ceteris paribus – für den Teil zulässig ist, der vor dem 1. Juli 1989 entstanden ist. Damit würde die derzeitige Förderungspraxis auch gesetzlich verankert werden.

Artikel 3 – Änderung des Umweltkontrollgesetzes

Seitens der BAK bestehen zu den vorgeschlagenen Änderungen keine Einwände.

Zum Vorschlag der Altlastenbeurteilungsverordnung 2019

Aus Sicht der BAK besteht gegen den vorgelegten Entwurf kein Einwand. Ob die im Anhang vorgesehenen Richtwerte für Schadstoffe angemessen sind, kann seitens der BAK fachlich nicht beurteilt werden.

Renate Anderl
Präsidentin
FdRdA

Maria Kubitschek
iV des Direktors
FdRdA