

Altlastensanierung

Kurzfassung

Wesentliche Verbesserungen bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen, den Einnahmen sowie der Verdachtsflächen- und Altlastenerfassung stellte der RH bei der Überprüfung der Altlastensanierung fest. Eine — vom RH bereits 1995 empfohlene — umfassende Neuregelung des Materiengesetzes samt Verfahrensrecht war jedoch noch nicht erfolgt. Damit war vor allem die gewünschte Verfahrenskonzentration noch offen.

Bei der Förderungsgewährung sollte in Zukunft verstärkt auf ökologische Kriterien und damit auf die Bewertung der Dringlichkeit einer erforderlichen Sicherungs- bzw Sanierungsmaßnahme (Prioritätenklassifizierung) Rücksicht genommen werden. Weiters erschien dem RH im Sinne des Verursacherprinzips die Errichtung branchenorientierter Haftungsfonds als Altlastenfinanzierungsinstrument überlegenswert.

Mehrere Novellierungen des Altlastensanierungsgesetzes trugen seit 1995 zu einer vereinfachten Bemessung von Altlastenbeiträgen und zur Anpassung an das EU-Recht bei.

Gemessen an der geschätzten Gesamtzahl von rd 82 200 Verdachtsflächen lag der Erfassungsgrad Anfang 2002 bei rd 46 %.

Durch die Anhebung der Altlastenbeiträge erhöhten sich die Einnahmen von 21,11 Mill EUR (1996) auf 93,18 Mill EUR (2002). Allerdings ist ab dem Jahr 2004 wegen der gesetzlich gebotenen Abfallvorbehandlung und der damit verbundenen Massenreduktion eine Verminderung der Altlastenbeiträge zu erwarten.

Von 1990 bis 2002 wurden insgesamt 500 Mill EUR als Altlastenbeiträge zweckgebunden vereinnahmt.

Laut den Überlegungen der Umweltbundesamt GesmbH würde der Gesamtfinanzierungsbedarf für die Sanierung von Altlasten in den nächsten 20 Jahren 3,6 Mrd EUR betragen.

Kenndaten zur Förderung der Altlastensanierung

Rechtsgrundlagen	Altlastensanierungsgesetz, BGBl Nr 299/1989 idgF, Umweltförderungsgesetz, BGBl Nr 185/1993 idgF, Förderungsrichtlinien des BMLFUW, diverse EU-Richtlinien
Entscheidende und durchführende Stellen	BMLFUW und Kommunalkredit Austria AG (Abwicklungsstelle)
Gebarung	
Anzahl der Projekte 1993 bis 2002	145
Gebarungsumfang 1993 bis 2002	in Mill EUR
Zugesagte Förderungen	450,98
Förderungsauszahlungen	217,38

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von April bis Juni 2002 die Gebarung des BMLFUW im Hinblick auf die Förderung der Altlastensanierung (Umweltförderungsgesetz und Altlastensanierungsgesetz). Die Prüfung war ein Follow-up der Überprüfung im Jahr 1995 und erstreckte sich bis 2001. Zu den im November 2002 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm das BMLFUW im Februar 2003 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2003.

Rechtsgrundlagen

Altlastensanierungsgesetz

- 2.1 Das im Jänner 1990 in Kraft getretene Altlastensanierungsgesetz hat als vorgegebenes Ziel die Finanzierung der Sicherung und Sanierung von Altlasten; darunter sind Altablagerungen und Altstandorte zu verstehen, von denen — nach den Ergebnissen einer Gefährdungsabschätzung — erhebliche Gefahren für die Gesundheit des Menschen oder für die Umwelt ausgehen.

Seit 1995 gab es neun Novellen des Altlastensanierungsgesetzes, die im Wesentlichen die Erhöhung der Altlastenbeiträge, ihre teilweise Verwendung zur Finanzierung von Ersatzvornahmen, die Vereinheitlichung der Begriffe und Anpassungen an das EU-Recht betrafen. Außerdem erfolgte eine Vereinfachung der Bemessung und eine Staffelung der Altlastenbeiträge nach der Qualität der Ausstattung der Deponien.

- 2.2 Zusammenfassend wurden damit wesentliche Empfehlungen des RH aus der Überprüfung im Jahr 1995 erfüllt.

Förderungsgrundlagen

- 3.1 Ursprünglich oblag die Förderung von Maßnahmen zur Sicherung und Sanierung von Altlasten dem Umwelt- und Wasserwirtschaftsfonds; durch das Umweltförderungsgesetz (UFG) aus dem Jahr 1993 erfolgte eine Neuregelung der gesamten Umweltförderung des Bundes. Das UFG sieht neben der Förderung der Entwicklung und Anwendung fortschrittlicher Technologien die Förderung der Sanierung und — unter gewissen Bedingungen — auch der Sicherung von Altlasten vor; dabei soll ein größtmöglicher Nutzen unter gesamtwirtschaftlich vertretbaren Kosten erreicht werden.

Das BMLFUW erließ in den Jahren 1997 und 2002 Förderungsrichtlinien; damit erfolgte im Wesentlichen eine Anpassung an jene Fördersätze, die für Wettbewerbsteilnehmer im jeweils geltenden Gemeinschaftsrahmen der EU für staatliche Umweltschutzbeihilfen vorgesehen waren.

Die Förderungsrichtlinien 2002 differenzierten die Förderungshöhe nach drei Prioritätenklassen. Die Festlegung der jeweiligen Prioritätenklasse erfolgt unter Berücksichtigung des Ausmaßes der Verunreinigung und ihrer Ausbreitungsmöglichkeit.

- 3.2 Der RH bewertete die Änderungen in den genannten Förderungsrichtlinien positiv.

Gesetzliche Neuordnung der Altlastensanierung

- 4.1 Der RH empfahl im Wahrnehmungsbericht über die Altlastensanierung (Reihe Bund 1996/9) eine gesetzliche Neuordnung der Altlastensanierungsverfahrens.

- 4.2 Die im Bereich der Altlastensanierung seither vorgenommenen Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen berücksichtigten zahlreiche Empfehlungen des RH. Allerdings unterblieb eine umfassende Neuordnung dieses Bereiches insbesondere in verfahrensrechtlicher Hinsicht. Nach Ansicht des RH sollte sich das BMLFUW künftig verstärkt darum bemühen.

- 4.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW sei die Umsetzung der vom RH angeregten Maßnahmen für diese Gesetzgebungsperiode geplant.*

Förderungsgrundsätze

Förderungsprioritäten

- 5.1 Die Gewährung einer Förderung im Rahmen der Altlastensanierung setzte nach dem UFG auch die Bedachtnahme auf die Bewertung der Dringlichkeit einer erforderlichen Sicherungs- bzw Sanierungsmaßnahme (Prioritätenklassifizierung) voraus, wobei zwischen drei Prioritätenklassen unterschieden wird.

Die Förderungsrichtlinien 1997 enthielten im Gegensatz zur Vorgängerregelung keine spezifischen Ausführungen hinsichtlich der Berücksichtigung der Prioritätenklassifizierung. In den Förderungsrichtlinien 2002 wurde erstmals das Ausmaß der Förderung von der Einstufung in eine bestimmte Prioritätenklasse abhängig gemacht.

- 5.2 Wie der RH bereits anlässlich seiner Gebarungsüberprüfung im Jahr 1995 feststellte, wurde im Rahmen der Förderungsgewährung auf die Prioritätenklassifizierung nicht, wie gesetzlich gefordert, ausreichend Bedacht genommen. Erst die Anwendung der Förderungsrichtlinien 2002 kann den Mitteleinsatz für vorrangige Förderungsfälle relativ verstärken.
- Förderungsprogramme
- 6.1 In der 24. Sitzung der Altlastensanierungskommission (21. Oktober 1997) wurde erstmals auf Basis der Förderungsrichtlinien 1997 ein Förderungsprogramm Altlastensanierung als Grundlage künftiger Entscheidungen über Förderungsansuchen vorgestellt.
- 6.2 Der RH stellte allerdings fest, dass eine Auswertung der Verteilung des Förderungsvolumens auf die Prioritätenklassen nur bei der ersten Präsentation des Förderungsprogramms vorgelegt und dann nicht fortgeführt wurde. Er empfahl, künftig den jeweiligen Förderungsprogrammen auch die Verteilung des Förderungsvolumens auf die Prioritätenklassen anzuschließen.

Verdachtsflächen– und Altlastenerfassung

- Erfassung
- 7.1 Ausgehend von insgesamt rd 24 200 in einer Datenbank der Umweltbundesamt GesmbH als belastet identifizierten Flächen (Stichtag 1. Jänner 1995) erhöhte sich dieser Bestand um rd 14 000 (58 %) auf rd 38 200 (Stichtag 1. Jänner 2002); gemessen an der geschätzten Gesamtzahl von rd 82 200 Verdachtsflächen wurde somit ein Erfassungsgrad von rd 46 % (1. Jänner 1995 rd 29 %) erreicht.
- 7.2 Der RH anerkannte die Anstrengungen des BMLFUW, durch systematische Altstandorterfassungen in den Bundesländern den Kenntnisstand zu erhöhen. Eine Ausnahme stellte das Bundesland Vorarlberg dar, für das im Bereich der Altstandorte im stark industrialisierten Rheintal ein erhebliches Informationsdefizit bestand. Der RH regte an, entsprechende Untersuchungen im Einvernehmen mit dem Land Vorarlberg möglichst bald zu veranlassen.
- 7.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW seien mittlerweile im Bundesland Vorarlberg entsprechende Altstandorterhebungen beauftragt worden.*
- Abschätzung und Bewertung von Altlasten
- 8.1 Die Landeshauptmänner waren verpflichtet, dem BMLFUW Verdachtsflächen zu melden, die anschließend von der Umweltbundesamt GesmbH hinsichtlich ihres Gefährdungspotenzials abzuschätzen waren. Reichten die gemeldeten Daten für eine Erstabschätzung nicht aus, wurden im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung Dritte mit der Durchführung ergänzender Untersuchungen beauftragt.

Die anfallenden Rechnungen waren an das BMLFUW zu richten; sie wurden vom Amt der Landesregierung, fallweise auch von der Umweltbundesamt GesmbH, hinsichtlich der ordnungsgemäßen Leistungserbringung beurteilt und danach wieder dem BMLFUW zum Zahlungsvollzug übermittelt.

- 8.2 Der RH erachtete diese Ablauforganisation bereits 1995 als verwaltungsintensiv und zeitaufwendig. Seiner Ansicht nach ist es nicht erforderlich, drei verschiedene Stellen mit der Bearbeitung von Rechnungen zu befassen. Er wiederholte seine Empfehlung, nur den jeweiligen Landeshauptmann mit der Abwicklung des Verfahrens zu betrauen.
- 8.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW soll im Zuge einer geplanten Altlastensanierungsgesetz-Novelle auch eine Verfahrensvereinfachung erreicht werden.*

Erstabschätzung

- 9.1 Eine von der Umweltbundesamt GesmbH durchgeführte Erstabschätzung — das ist die auf das Gefährdungspotenzial bezogene fachliche Beurteilung aller zu einer Verdachtsfläche vorliegenden Informationen und Daten — ist die Voraussetzung für die Aufnahme einer potenziellen Altlast in das von der Umweltbundesamt GesmbH elektronisch geführte Verzeichnis der Verdachtsflächen (Verdachtsflächenkataster).

Abhängig von dem im Zuge der Erstabschätzung ermittelten Gefährdungspotenzial nimmt die Umweltbundesamt GesmbH im Einzelfall eine Gefährdungsabschätzung — das ist die Beurteilung, ob eine Verdachtsfläche tatsächlich eine erhebliche Umweltbeeinträchtigung verursacht oder eine hohe Umweltgefährdung darstellt — vor. Dies ist die Grundlage für die Aufnahme in ein von der Umweltbundesamt GesmbH elektronisch geführtes Verzeichnis der Altlasten (Altlastenatlas).

Die Durchführung von Erst- und Gefährdungsabschätzungen ist daher wesentlich für die Gewinnung eines Überblicks über das Altlastenproblem.

- 9.2 Wie der RH feststellte, wurde die zwischen dem BMLFUW und der Umweltbundesamt GesmbH vereinbarte Anzahl der vorzunehmenden Erst- und Gefährdungsabschätzungen im Jahr 2000 nahezu erreicht; die Anzahl der erwähnten Abschätzungen lag jedoch 2001 deutlich unter dem Plansoll. Nach Auffassung des RH sollte die Umweltbundesamt GesmbH in diesem Bereich verstärkt agieren.
- 9.3 *Nach Mitteilung des BMLFUW sei die Zahl der Erst- und Gefährdungsabschätzungen im Jahr 2002 gesteigert worden.*

Verdachtsflächen-
kataster

- 10.1 In den Verdachtsflächenkataster wurden, wie erwähnt, jene Grundflächen aufgenommen, für die alle Daten zu einer ersten Ermittlung des Gefährdungspotenzials vorlagen. Die Anzahl der im Verdachtsflächenkataster eingetragenen Flächen stieg von 1 763 (1. Jänner 1995) um 683 auf 2 446 (1. Jänner 2002).

Im Hinblick auf eine Beschleunigung und Erhöhung der Treffsicherheit bei der Bewertung (Erstabschätzung) erhobener Datensätze wurde zum Teil in Zusammenarbeit mit den Bundesländern eine Reihe von Projekten beauftragt (ASTAWAKON, VERA, PROTEKUM usw), die zur Zeit der Überprüfung durch den RH noch nicht abgeschlossen waren. Ziel war dabei, aus den erfassten Flächen kostensparend nur jene für die Durchführung einer Erstabschätzung auszuwählen, die vermutlich ein erhöhtes Gefährdungspotenzial erwarten lassen.

- 10.2 Der RH erachtete die gewählte Vorgangsweise als geeignet, auf rasche und wirtschaftliche Weise jene Flächen zu identifizieren, die aus ökologischer Sicht vordringlich zu sichern bzw zu sanieren wären. Die bisherigen Bemühungen zur ehestmöglichen vollständigen Erfassung und Bewertung der Verdachtsflächen wäre verstärkt fortzusetzen.

Altlastenbeiträge

Aufkommen

- 11.1 Für das Befördern von Abfällen, das langfristige Ablagern und Einbringen in einen Deponiekörper sowie das Verfüllen von Geländeunebenheiten waren gemäß dem Altlastensanierungsgesetz Altlastenbeiträge zu entrichten. Ihre spezifische Höhe richtete sich im Wesentlichen nach der Art des Abfalls (Restmüll, Baurestmassen usw) und dem technischen Zustand der Deponie; Bemessungsgrundlage war die Masse des Abfalls.

Von 1990 bis 2002 wurden insgesamt 500 Mill EUR zweckgebunden vereinnahmt; 1995 bis 2001 340,7 Mill EUR.

- 11.2 Die Mittel zur Förderung der Sanierung von betrieblich verursachten Kontaminationen (Altstandorte) werden aus der Besteuerung des Ablagerns von Abfällen aufgebracht. Dies stand nach Ansicht des RH in einem Spannungsverhältnis zum Verursacherprinzip. Er empfahl, die Errichtung branchenorientierter Haftungsfonds als Altlastenfinanzierungsinstrument zu überlegen.
- 12.1 Die Altlastensanierungsgesetz–Novelle 1996 sah ab 1. Jänner 1997, gestaffelt bis zum 1. Jänner 2004, unter anderem Änderungen der Beitragshöhe vor; das Aufkommen an Altlastenbeiträgen erhöhte sich dadurch von 21,11 Mill EUR (1996) auf 93,18 Mill EUR (2002).
- 12.2 Wie der RH feststellte, konnte mit der Anpassung der Beitragshöhe eine wesentliche Erhöhung der finanziellen Mittel zur Förderung der Altlastensicherung und –sanierung erreicht werden; dadurch konnte auch eine wesentliche Empfehlung des RH verwirklicht werden.

- Mittelverwendung
- 13 Vom Aufkommen an Altlastenbeiträgen waren ab 1996 15 % (1990 bis 1992 10 %, 1993 bis 1995 20 %) für "begleitende" Maßnahmen wie Erfassung, Abschätzung und Bewertung von Altlasten, Erstellung eines Verdachtsflächenkatasters, eines Altlastenatlases, die Prioritätenklassifizierung sowie — seit 2000 — zur Abgeltung der Kosten für die Abwicklung der Förderungsverfahren zu verwenden. Nicht ausgeschöpfte Mittel und die übrigen 85 % des Aufkommens an Altlastenbeiträgen waren für die Finanzierung der Altlastensicherung und –sanierung einzusetzen.

Die Mittel für die Ersatzvornahmen waren hauptsächlich aus dem allgemeinen Bundeshaushalt zu bestreiten. In den Jahren 2001 und 2002 wurden jeweils 22 Mill EUR aus den Altlastenbeiträgen zugeschossen. Gemäß einer Änderung des Altlastensanierungsgesetzes (BGBl Nr 155/2002 vom 4. Oktober 2002) sind in den Jahren 2003 und 2004 hierfür insgesamt 70 Mill EUR vorgesehen.

- Künftige Finanzierung der Altlastensanierung
- 14.1 Aufgrund der ab 2004 gesetzlich gebotenen Abfallvorbehandlung ist eine Massenreduktion zu erwarten. Die Schätzungen des BMLFUW wiesen in diesem Zusammenhang einen Rückgang der Einnahmen von voraussichtlich 91,20 Mill EUR im Jahr 2003 auf 21,37 Mill EUR im Jahr 2009 aus. Im März 2001 wurde die Studie "(Neue) Abgaben- bzw Finanzierungsmodelle zur Altlastensanierung" vorgestellt.

Laut den Überlegungen der Umweltbundesamt GesmbH würde der Gesamtfinanzierungsbedarf für die Sanierung von Altlasten in den nächsten 20 Jahren 3,6 Mrd EUR betragen. Davon entfallen 1,5 Mrd EUR auf 300 Fälle der Prioritätenklasse I. Der Zielwert des jährlich anzustrebenden Aufkommens an Altlastenbeiträgen wurde mit 72,7 Mill EUR angegeben.

- 14.2 Die erwähnte Studie stellte nach Ansicht des RH eine solide Grundlage für die Entscheidungen über die in Hinkunft zu treffenden Maßnahmen dar.
- 14.3 *Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierung ab 2004 für diese Gesetzgebungsperiode in Aussicht genommen.*

Sanierungsmaßnahmen durch den Bund

- Aktuelle Fälle
- 15 Der Bund führte bei Fehlen eines Verpflichteten Sicherungs- oder Sanierungsmaßnahmen selbst durch. Seit 1990 wurden fünf Altlasten als derartige Anwendungsfälle — davon vier in den Prioritätenklassen II und III — anerkannt. Da in drei Fällen dieser genannten Prioritätenklassen die Sanierungen durch ein Land bzw eine Gemeinde übernommen wurden, verblieb als einziger vom Bund vordringlich (Prioritätenklasse I) zu sanierender Fall die Altlast "N16 — Tuttendorfer Breite", ein großflächiger Mineralölschaden.

Nach Sicherstellung der Finanzierung der geschätzten Sanierungskosten dieser Altlast von 18,20 Mill EUR aus Altlastenbeiträgen wurde Ende 2000 mit den Vorarbeiten begonnen; nach Angabe des BMLFUW ist mit der Inangriffnahme der eigentlichen Sanierung Ende 2003 zu rechnen.

Abwicklung von Sanierungsmaßnahmen

- 16.1 Mit der Abwicklung des Sanierungsfalls Tuttendorfer Breite war das BMLFUW befasst. Seiner Einschätzung nach war dies aufgrund seiner relativ geringen personellen Kapazität weder sinnvoll noch zielführend; es schlug die Gründung einer Altlastensanierungsgesellschaft des Bundes vor. Eine Problemlösung stand zur Zeit der Gebarungüberprüfung noch aus.
- 16.2 Wie der RH bereits in seinem erwähnten Wahrnehmungsbericht über die Altlastensanierung bemerkte, war die Struktur der Behörde für die Ausarbeitung, Durchführung und ein zielgerichtetes Controlling eines Sanierungsprojekts nur bedingt geeignet. Er regte an, diese Aufgaben an die Umweltbundesamt GesmbH zu übertragen, weil hierfür die gesetzlichen Voraussetzungen bereits vorlagen und die Gründung einer eigenen Gesellschaft mit dem damit verbundenen Aufwand vermieden werden sollte.
- 16.3 *Laut Mitteilung des BMLFUW wäre die Übertragung der Abwicklung von Sanierungsmaßnahmen an die Umweltbundesamt GesmbH als suboptimal anzusehen, weil auch dort keine Ressourcen zur Bewältigung dieser Aufgaben vorhanden wären.*
- 16.4 Der RH sah die rechtlichen Voraussetzungen als gegeben an, um qualifizierte Projektteams flexibel und führungsnahe im Rahmen der Umweltbundesamt GesmbH zur Aufgabenbewältigung einzurichten und die finanzielle Bedeckung der Aufwendungen hierfür aus Altlastenbeiträgen sicherzustellen.

**Zielerreichung
und Ausblick**

- 17 Im Bereich der Altlastensanierung kam es bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen, den Einnahmen und der Verdachtsflächen- und Altlastenerfassung zu wesentlichen Verbesserungen. Eine umfassende Neuregelung des Materiengesetzes samt Verfahrensrecht war jedoch noch nicht erfolgt. Damit war vor allem die gewünschte Verfahrenskonzentration noch offen.

Die verwaltungsmäßige Abwicklung der Förderungen im Bereich der Abwicklungsstelle Kommunalkredit Austria AG war im Überprüfungszeitraum nach den Feststellungen des RH zweckmäßig. Bei der Förderungsgewährung sollte in Zukunft verstärkt auf ökologische Kriterien und damit auf vorrangige Förderungsfälle Rücksicht genommen werden.

Das BMLFUW sollte der Finanzierung der Altlastensanierung ab dem Jahr 2004 ein besonderes Augenmerk widmen. Weiters erscheint im Sinne des Verursacherprinzips die Errichtung branchenorientierter Haftungsfonds überlegenswert.

Schluss-
bemerkungen

18 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Es sollten verstärkte Bemühungen um die umfassende gesetzliche Neuordnung der Altlastensanierung erfolgen.

(2) Die bisherigen Bemühungen zur ehestmöglichen vollständigen Erfassung und Bewertung der Verdachtsflächen wären verstärkt fortzusetzen.

(3) Die Ausarbeitung, Durchführung und das Controlling der vom Bund abzuwickelnden Sanierungsprojekte wären der Umweltbundesamt GesmbH zu übertragen.

Wien, im Juli 2003

Der Präsident:

Dr Franz Fiedler