

Abteilung für Umwelt- und Energiepolitik
Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 189
1045 Wien
T 0590 900DW | F 0590 900-269
E up@wko.at
W wko.at/up

Ergeht per Mail an:

1. alle Wirtschaftskammern
2. alle Bundessparten

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen, Sachbearbeiter	Durchwahl	Datum
	Up/003/WP/at	3015	22.1.2013
	Mag. Petra Wieser		

**Begutachtung zur AWG-Novelle (Verpackung) und Verpackungsverordnung 2013 -
Vorbewertung**

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei übermitteln wir Ihnen eine Vorbewertung zu den bereits zur Begutachtung verschickten Entwürfen einer AWG-Novelle Verpackung und einer Neufassung der Verpackungsverordnung. Die Ergebnisse der Vorbegutachtung zu den Arbeitsentwürfen vom Sommer 2012 sind darin berücksichtigt.

Beide Entwürfe dienen gemeinsam der Neuordnung des Verpackungsabfallrechts. Es soll ein konkurrierendes Auftreten mehrerer Anbieter von Entpflichtungsleistungen für Haushaltsverpackungen und damit ein Wettbewerb von Entpflichtungssystemen ermöglicht werden.

Trotz einer intensiven Vorbegutachtung und ein paar erzielten Verbesserungen der im Sommer zur Vorbegutachtung erhaltenen Entwürfe beinhalten nun beide vorliegende Begutachtungsentwürfe leider noch immer zahlreiche Elemente, welche die Regelungsdichte im Verpackungsabfallrecht erhöhen sowie die Sammel- und Behandlungsleistungen weiter belasten.

Solche Verteuerungen bewirken z.B. die Verdreifachung der „Abfallvermeidungsabgabe“ der Systeme, sowie die Notwendigkeit neuer Einrichtungen, welche u.a. Ausschreibungen für die Sammelinfrastruktur vergeben und die Öffentlichkeitsarbeit abwickeln sollen.

Die Entwürfe führen eine Reihe neuer Verpflichtungen ein. Gleichzeitig werden neue Verwaltungsebenen und Einrichtungen gefordert, die von der Wirtschaft und den Konsumenten finanziert werden müssten.

Neue Verpflichtungen/neue Verwaltungsstrukturen:

- Übergabepflicht der Anfallstellen für entpflichtete Gewerbeverpackungen

- Einschränkung der Komplementärmengenlizenzierung für gewerbliche Verpackungen
- Ausschluss der Entpflichtung durch den Handel oder der Verpackungslieferanten
- Wegfall der Möglichkeit der Eigenentsorgung anstatt einer Systemteilnahme bei Haushaltsverpackungen
- Verbot des Kombinierens alternativer Systeme innerhalb einer Kategorie
- Schaffung sogenannter unabhängiger Stellen, denen Funktionen zukommen sollen, die sich im Spektrum zwischen einer Koordinierungsstelle, einem Verpackungsregulator und einem übergeordneten Systembetreiber einordnen lassen
- Weitere Einschränkung der Entpflichtung durch ausländische Lieferanten.

Die Vergütung des Aufwands der Gemeinden und Städte für Verpackungen, die im Restmüll anfallen ist vorerst noch ungelöst. Immerhin sollen Regelungen dazu erst nach Abschluss und nach Maßgabe einer Vereinbarung zwischen Städte- und Gemeindebund getroffen werden. Die Entwürfe verhalten sich in dieser Frage - im Gegensatz zu den Vorbegutachtungsentwürfen, welche eine Abgeltung des vollständigen Aufwands vorsahen - neutral.

Im Vergleich zu den Vorbegutachtungsentwürfen konnten außerdem noch nachstehende wesentliche Verbesserungen erzielt werden:

- Die verschärften Sammel- und Verwertungsquoten wurden vom BMLFUW wieder zurückgenommen. Die Quoten für die getrennte Sammlung werden auf die lizenzierte Masse bezogen und sollen den Status quo festschreiben. Damit können Mehrkosten in der Höhe von bis zu 10 Mio. Euro vermieden werden.
- Gleichbehandlung der Lizenznehmer werden durch Vorgaben an die Systeme sichergestellt (Veröffentlichungspflicht der Tarife, keine Rabatte...).
- Regelungen betreffend Großanfallstellen für den Bereich der gewerblichen Verpackungen werden wieder aufgenommen.
- Einflussmöglichkeit des Landesvertreters wurde im Hinblick auf die Ausgestaltung der Sammelinfrastruktur gemindert.
- Systeme, die im Haushaltsbereich tätig sind, können jetzt auch durch einen Vertrag mit einem anderen System die erforderliche Flächendeckung sicherstellen und damit eine Systemgenehmigung erhalten (Mitbenützung auf Systemebene).
- Neutrale Formulierung im Hinblick auf die Abgeltungen der Verpackungen im Restmüll (siehe oben)

Auf die generellen Ausführungen im Rahmen der Begutachtungsaussendung (E-Mail vom 8.1.2013) und die Presseaussendung vom 15.1.2013 wird verwiesen.

Zu den wesentlichen Inhalten der Entwürfe im Detail:

ANMERKUNGEN IM EINZELNEN ZUM AWG-ENTWURF

Systemteilnahmepflicht für Primärverpflichtete (§13g AWG 2002 & § 8, 6, 7 VerpackVO 2013)

Die Vorgaben zur Systemteilnahmepflicht für Primärverpflichtete wurden - trotz unserer Bedenken - weitgehend unverändert in den Begutachtungsentwurf übernommen.

Die freie Wahl der Entpflichtungsebene soll entfallen. Als Primärverpflichtete sollen künftig Abpacker, Importeure, Hersteller von Serviceverpackungen, Importeure, Eigenimporteure und Versandhändler gelten, die keinen Sitz oder keine Niederlassung in Österreich haben.

Der „ausländische Versandhandel“ gilt ebenso als Primärverpflichteter (siehe auch § 2 Absatz 2 VerpackungsVO 2013). Die explizite Einbindung des „ausländischen Versandhandels“ in den Anwendungsbereich der Verpackungsverordnung und damit auch in den Kreis der Verpflichteten war uns schon seit langem ein besonderes Anliegen.

Die Lizenzierung auf Verpackungsherstellerebene und auf Handelsebene wird verboten. Dies wirft für einige Bereiche große Probleme auf, welche einer Lösung zugeführt werden müssen.

Gleichzeitig wird eine absolute Teilnahmeverpflichtung eingeführt.

Pro Packstoffkategorie muss immer dasselbe Sammel- und Verwertungssystem beauftragt werden, die freie Wahl des Systems wird insofern ausgeschlossen.

Die Teilnahmepflicht entfällt für nachweislich bepfandete Verpackungen, die zur Wiederverwendung bestimmt sind (Mehrwegverpackungen), nicht jedoch für nicht bepfandete Mehrwegverpackungen.

Mit der Vorgabe der Entpflichtungsebene geht der Wegfall des Nachweises der Systemteilnahme für in der Vertriebsstufe vor- oder nachgelagerte Unternehmen (sog. rechtsverbindliche Erklärung) einher.

Die Festlegung der Entpflichtungsebene schränkt jedoch die derzeit bestehende Flexibilität ein und kann in einigen Fällen (Vielzahl kleiner Abfüller) die Trittbrettfahrerproblematik verschärfen. Dies ist zu vermeiden.

In der Praxis besteht derzeit in vielen Fällen für diese kleinen Abfüller und Abpacker kein Handlungsbedarf, da diese durch die vorgelagerte Vertriebsstufe - als Serviceleistung - entpflichtet werden. Insbesondere für Glasflaschen stellt sich die alleinige Verpflichtung des Primärverpflichteten als Problem dar: In der gegenwärtigen Praxis können Flaschen vom Flaschenlieferanten (Produzent, Importeur) oder Flaschenabfüller lizenziert werden. Gerade bei einer Vielzahl von Klein- und Kleinstabfüllern erfolgt die Lizenzierung schon vorab durch den Flaschenproduzenten.

Dem vorliegenden Entwurf nach dürfen Lieferanten jedoch nur mehr lizenzieren, wenn es sich um Serviceverpackungen handelt. Eine Zuordnung als Serviceverpackung setzt jedoch voraus, dass die Abfüllung im Bereich der Abgabestelle an den Letztverbraucher stattfindet. Im Falle von Winzern, Weinhändlern, Bauern etc. ist dieses Kriterium jedoch nicht erfüllt, sobald die abgefüllte Ware an andere Wirtschaftsstufen (z.B. Einzelhandel) weiterverkauft wird. Aus diesem Grund wäre der Abfüller zur Lizenzierung verpflichtet.

Dieser Umstand hätte nicht nur für die Verpackungsglasindustrie nachteilige Folgen: Es ist nämlich zu befürchten, dass der Anteil der Trittbrettfahrer im Bereich von Glasverpackungen enorm ansteigt, da sich Kleinabfüller - wie bisher - kaum mit den Vorgaben der VerpackungsVO befassen werden. Betroffen davon wären nicht nur Weinflaschen, sondern auch andere Flaschen (etwa Bier- oder Obstsaftflaschen) und Gläser (z.B. für Marmeladen oder Gurken).

Es sollte daher die Möglichkeit der Vorlizenzierung durch Flaschenlieferanten jedenfalls beibehalten bleiben. Wir schlagen dazu vor, in § 13 g Abs. 1 AWG eine neue Kategorie von Lebensmittel- und Getränkeverpackungen aus Glas zu schaffen und für diese Verpackungen die freie Wahl der Lizenzierungsebene zwischen Lieferanten in Österreich und Abfüllern vorzusehen.

In Bezug auf die Systemteilnahmepflicht für Haushaltsverpackungen weisen wir darauf hin, dass eine Vielzahl an Haushaltsverpackungen auf Grund von Rückgaberechten tatsächlich nicht in privaten Haushalten anfallen. Darauf sollte aus unserer Sicht Bedacht genommen und sollten Verpackungen die auf Grund des Rücktrittsrechts retourniert werden, nicht unter die Teilnahmepflicht im Haushaltsbereich fallen.

Gesamthafte Teilnahmepflicht für Haushaltsverpackungen (§ 13g Absatz 2 AWG 2002)

Die Teilnahmepflicht an einem Sammel- und Verwertungssystem für die gesamte Sammelkategorie ist nach wie vor unverändert im Begutachtungsentwurf verankert. Hintergrund dieser Verpflichtung ist die mit der Einführung von Systemwettbewerb - zu Recht - befürchtete erhöhte Trittbrettfahrerproblematik. Mit dieser Vorgabe soll die Kontrolle des Lizenzierungsgrades verbessert werden.

Ein Abstellen auf die Sammelkategorie würde existierende Kleinsysteme in ihrer Existenz jedoch maßgeblich gefährden und faktisch zu einer massiven Einschränkung von Wettbewerb auf Systemebene führen. Dieses Vorhaben steht daher diametral dem Vorhaben der Schaffung von Systemwettbewerb entgegen.

Darüber hinaus sehen wesentliche Teile der Wirtschaftskammer Österreich diese gesamthafte Teilnahmepflicht an einem Sammelsystem pro Sammelkategorie generell als problematisch an. Begründung dafür ist, dass damit das sog. Agentenmodell (Entpflichtung durch - ausländischen - Lieferanten auf privatrechtlicher Ebene durch Vorlizenzierung bei einem Sammelsystem) praktisch unmöglich wird. Die Lieferanten müssten sich an die Systeme ihrer Kunden in der jeweiligen Sammelkategorie halten und wenn diese für andere Waren/Verpackungen derselben Sammelkategorie an verschiedenen Systemen teilnehmen, wird eine Entpflichtung faktisch unmöglich.

Haushaltsverpackungen und gewerbliche Verpackungen (§ 13h AWG 2002)

Die derzeitige Definition von Haushaltsverpackungen ist nicht ausreichend, um eine klare Abgrenzung und Einstufung von Verpackungen als Haushalts- oder Gewerbeverpackungen zu treffen.

Der Begutachtungsentwurf nimmt sich - wie auch schon der im Sommer 2012 versandte Vorbegutachtungsentwurf - dieser Frage an und führt eine ausführlichere Definition für Haushaltsverpackungen ein. Zur Einstufung als Haushaltsverpackung müssen bestimmte Größenkriterien (Fläche: von bis zu einschließlich 1,5 m²; oder Nennfüllvolumen: bis zu einschließlich 5 Liter) erfüllt und der Anfall üblicherweise in privaten Haushalten oder hinsichtlich der Art der als Abfall anfallenden Verpackungen mit privaten Haushalten vergleichbaren Anfallstellen erfolgen. Der Entwurf enthält eine beispielhafte Aufzählung ähnlicher Anfallstellen. Als Haushaltsverpackungen gelten Tragetaschen und Knotenbeutel als Haushaltsverpackungen. Umreifungs- und Klebebänder gelten jedenfalls als gewerbliche Verpackungen.

Die vorliegende Definition hat sich im Vergleich zum Vorbegutachtungsentwurf nicht geändert und wird von uns grundsätzlich unterstützt.

Im Detail sollten noch einzelne Fragestellungen auch im Hinblick auf ein einheitliches Verständnis der Definitionen (zB Was gilt als „üblicherweise“ oder hinsichtlich der „Art“ der als Abfall anfallenden Verpackungen vergleichbar...) geklärt werden.

Die Möglichkeit eines Freibeweises, dass bestimmte Verpackungen tatsächlich im Gewerbe anfallen und einer Verwertung zugeführt werden, sollte vorgesehen werden.

Branchenlösungen (§ 13h Absatz 2 AWG 2002)

Im Vergleich zum Vorbegutachtungsentwurf sind die Regelungen für Branchenlösungen im Wesentlichen unverändert geblieben. Lediglich im Hinblick auf den zu erreichenden Anteil an Verpackungen, der in einer bestimmten Branche gewerblich anfällt, wurden diese etwas gelockert und an Stelle von für die Einstufung als gewerbliche Verpackung ursprünglich erforderlichen 30% Gewichtsprozent auf 25% Gewichtsprozent reduziert.

Nach wie vor scheinen die Vorgaben für eine Branchenlösung zu restriktiv und nicht praktikabel. Vorhandene Branchenlösungen sehen oft keine Anteile an gewerblich anfallenden Verpackungen vor sondern stellen auf bestimmte Verpackungsarten (z.B. Kraftsäcke) ab. Individuallösungen oder Lösungen nach Verpackungen - wie z.B. die bestehende für die Mineralölgebinde - sollten weiterhin möglich sein.

Einweggeschirr und -besteck (§ 13i AWG 2002)

Für Einweggeschirr und -besteck wird nach wie vor unverändert im Begutachtungsentwurf eine Teilnahmepflicht für Haushaltsverpackungen vorgeschrieben.

Einweggeschirr und Einwegbesteck werden im Anhang 1 der Verpackungsrichtlinie als Beispiel von Verpackungen, die als Verpackungen gelten, wenn sie dafür konzipiert und bestimmt sind, in der Verkaufsstelle gefüllt zu werden.

Abfallvermeidungsprojekte (§ 29 Absatz 4 Ziffer 4 AWG 2002)

Wie schon im Vorbegutachtungsentwurf sieht der Entwurf eine Erhöhung des Anteils der Aufwendungen, den Sammel- und Verwertungssysteme für Abfallvermeidungsprojekte ausgeben müssen, von 3 Promille auf 1 Prozent der Entpflichtungsgelder vor.

Die Erhöhung bedeutet eine Verdreifachung der Aufwendungen und würde die Sammel- und Verwertungssysteme und damit auch die Wirtschaft/den Konsumenten mit mehr als 1 Million Euro belasten. Die Förderung von Abfallvermeidung ist primäre Aufgabe des BMLFUW und sollte nicht noch mehr auf die Wirtschaft verlagert werden. Einzelne Bundesländer haben ihre Mittel aus einer laufenden Abfallvermeidungsinitiative zurückgezogen.

Auch gab es in der Vergangenheit in der Praxis kaum Bedarf nach Förderungen und scheint keine entsprechende Anreizwirkung für sinnvolle Maßnahmen durch solche Förderungen erreichbar. Es sollte daher die Sinnhaftigkeit einer derartigen „Abfallvermeidungsabgabe“ generell hinterfragt werden. Die WKÖ tritt für die Streichung der Abfallvermeidungsabgabe, auch im Gegenzug zur erhöhten Abgeltung für kommunale Leistungen, ein.

Veröffentlichung der Tarife der Sammel- und Verwertungssysteme (§ 29 Absatz 9 AWG 2002)

Die Veröffentlichungspflicht ist unverändert in den Begutachtungsentwurf übernommen worden. Diese entspricht einer wesentlichen Forderung der Wirtschaftskammer Österreich, wodurch eine Gleichbehandlung sämtlicher Systemteilnehmer durch die Information über die jeweils gültigen Tarife zumindest ermöglicht werden soll.

Darüber hinaus soll auch eine Bindung an die veröffentlichten Tarife und Rabattierungsverbot statuiert werden, um eine Benachteiligung von Klein- und Mittelbetrieben (auch durch Mengendegression) - wie derzeit in Deutschland - zu verhindern.

Diesen Anforderungen werden die Begutachtungsentwürfe nun weitgehend gerecht (siehe §§ 9 Abs. 2 Z 1 und 13 Abs. 2 Z 1 Verpackungsverordnung).

Mitsprache der Bundesländer an der Gestaltung der Sammelinfrastruktur (§ 29b Abs. 1 Z 2 lit. c) AWG 2002)

An Stelle des im Vorbegutachtungsentwurf vorgesehenen Landeskoordinators sieht der Begutachtungsentwurf nun einen vom Landeshauptmann zu bestellenden Vertreter vor. Die Systeme haben sich mit diesen in Hinblick auf die Einrichtung der Sammelinfrastruktur (Art der Sammlung, Behältnisse, Abholintervalle...) abzustimmen. Die Herstellung eines Einvernehmens (kein absolutes Vetorecht) ist nicht mehr vorgesehen. Im Streitfall entscheidet in letzter Konsequenz - nach wie vor - das BMLFUW.

Die Ausgestaltung der Sammelinfrastruktur soll - wie schon eingangs ausgeführt - in der Entscheidungsgewalt derjenigen bleiben, die letztlich die Kosten- und Quotenverantwortung tragen. Durch die Neuformulierung ist aus unserer Sicht jedenfalls klargestellt, dass es sich bei dieser Vorgabe um kein Vetorecht der Bundesländer handelt. Dennoch ist die Notwendigkeit der neuen Zwischenebene zu hinterfragen.

Abgeltung der Verpackungen im Restmüll (§ 29b Abs. 2 und Abs. 5 AWG 2002)

Wie schon mit der Aussendung der Begutachtungsentwürfe ausgeführt, sieht der Begutachtungsentwurf in § 29 Abs. 5 in der Frage der Abgeltung der Verpackungen im Restmüll an die Kommunen eine Verordnungsermächtigung im Einvernehmen mit dem BMWJF vor. In der Verpackungsverordnung soll zukünftig über die Vorgabe der zu erfassenden Verpackungen die Basis für die Abgeltung den Haushaltssystemen vorgegeben werden. Alle im Haushaltsbereich tätigen Systeme haben diese Kosten nach Maßgabe ihres Marktanteils anteilig zu tragen.

Über die Abgeltung und deren Konditionen sollen Verhandlungen zwischen der Wirtschaft und den Städten/Gemeinden erfolgen. Ergebnisse dieser Verhandlungen sollen in der Verordnung entsprechend aufgenommen werden.

Die Forderungen des Städte- und Gemeindebunds basieren auf den im Rahmen der sog. Hauer-Studie ermittelten Mengen im Restmüll. Ausgehend von den in der Studie festgestellten Mengen und den dafür festgelegten Konditionen wurde die Wirtschaftskammer Österreich schon im Sommer 2011 mit einer Gesamthöhe von rd. 60 Mio Euro pro Jahr für Verpackungen im Restmüll konfrontiert.

Jetzt wurden die Gespräche zwischen Städte- und Gemeindebund und der Wirtschaftskammer Österreich wieder neu aufgenommen.

Wesentlich ist hier gesamthaft gesehen gute Lösungen zur Verbesserung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses in der Verpackungssammlung zu erzielen. Eine ausschließliche Ausschüttung von zusätzlichen Mitteln für Verpackungen im Restmüll ist weder ökonomisch noch ökologisch sinnvoll. Ziel soll hier eine Optimierung der Sammellogistik wie z.B. eine verstärkte Umstellung auf die Hohlkörpersammlung bei Kunststoffen sein. Dadurch besteht auch die Möglichkeit Fehlwürfe in der getrennten Sammlung zu reduzieren. Damit können unnötige Kosten gespart und eine hochwertige Verwertung sichergestellt werden. Wichtig ist auch Anreize für die getrennte Sammlung zu setzen, um eine langfristig an Bedeutung zunehmende Rückgewinnung von Sekundärrohstoffen für die Wirtschaft zu sichern.

Flächendeckung - Mitbenutzung der Sammelinfrastruktur (§§ 29b Abs. 1 Z 2, 30 AWG 2002)

Wie schon der Vorbegutachtungsentwurf zur AWG-Novelle es ursprünglich vorgesehen hat, sieht der Begutachtungsentwurf als eine Genehmigungsvoraussetzung eine flächendeckende Sammelinfrastruktur für Haushaltssysteme vor. § 29b Abs. 1 enthält konkretere Vorgaben über die erforderliche Dichte dieser Infrastruktur (für jeden politischen Bezirk (Sammelregion) ein Vertrag mit zumindest einem Sammelpartner; jedem Gemeindegebiet zumindest eine getrennte Sammelmöglichkeit für die Sammelkategorien).

Der Vorbegutachtungsentwurf sah vor, dass diese Flächendeckung nur über - zahlreiche - direkte Verträge mit den Dienstleistern (Kommunen, private Entsorger = sog. Regionalpartnerebene) als Genehmigungsvoraussetzung erfüllt werden kann. Eine Mitbenutzung auf Systemebene, d.h. durch einen Vertrag mit einem System über die Mitbenützung dessen - vertraglich gesicherten - Sammelinfrastruktur, wurde nicht anerkannt.

Nun konnte - nach mehreren Gesprächen und einer in einem Zwischenschritt nur beschränkten Zulassung der Mitbenutzung auf Systemebene (nur zeitlich befristet oder kleines System) - eine unbeschränkte Nutzung der Möglichkeit einer Mitbenutzung auf Systemebene erzielt werden.

Nach vorliegendem Entwurf ist die Flächendeckung auf beiden Ebenen, der Regionalpartnerebene und der Systemebene, möglich. Damit haben die Systeme die Wahlmöglichkeit und wurde neben einer administrativ wesentlichen Vereinfachung auch eine aus unserer Sicht faktisch sehr maßgebliche Eintrittshürde für neue Systeme beseitigt. Der Begutachtungsentwurf ist in dieser Frage wesentlich verbessert worden.

Ermittlung der sog. Regionalpartner (Dienstleister = Kommunen & private Entsorger) - § 29b Abs. 8 und Abs. 9 AWG 2002

Der Entwurf geht vom sog. Duplizierungsverbot aus. D.h. sämtliche Systeme im Haushaltsbereich haben sich derselben Sammelinfrastruktur zu bedienen. Im Kern besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass Österreichs Straßen und Plätze nicht mir noch mehr - konkurrierenden - Sammelbehältern besetzt werden sollen. Dennoch ist das Duplizierungsverbot in dieser absoluten Form nicht sinnvoll, weil es auch sinnvolle Einrichtungen wie beispielsweise das Ökoboxsammelsystem ausschließen würde.

Welche regionalen Leistungserbringer für die Sammlung der Verpackungen zuständig ist, soll durch Ausschreibung ermittelt werden. Die Entwürfe sehen hier zwei Varianten vor:

1. Ausschreibung durch einen unabhängigen Dritten

Die Systeme haben sich für die Ausschreibung gemeinsam eines unabhängigen Dritten zu bedienen. Fraglich ist und bleibt aus unserer Sicht bei dieser Variante, wer die - noch viel wichtigeren - Ausschreibungsinhalte (Leistungsbeschreibung) vorgibt. Eine friktionsfreie Einigung auf diese Inhalte durch mehrere Systeme scheint sehr unwahrscheinlich und möglicherweise auch aus kartellrechtlichen Erwägungen bedenklich. Ebenso bedingt diese Variante die Schaffung einer weiteren Einrichtung, den unabhängigen Dritten, welcher natürlich auch eine entsprechende Kostenbelastung für die Systeme und in der weiteren Folge deren Systemteilnehmern darstellen wird.

2. Verlosung von Regionen

Diese Variante sieht die Zuteilung von Regionen für die Durchführung der Ausschreibung der Sammelleistung nach Maßgabe ihrer Massenanteile vor. Diese Variante scheint schon aus Gründen einer gewünschten Effizienz in der Leistungserbringung der Systeme - eine Zersplitterung des Bundeslandes nach Maßgabe von Massenanteilen kann wie am Beispiel Deutschland ersichtlich schon zu einer wesentlichen Komplexität beitragen und aus operativer Sicht geeignete Einteilung der Regionen unterlaufen.

Beide vorgesehenen Varianten sind alternativ im Entwurf angeführt.

Wesentliches Anliegen der Wirtschaftskammer Österreich ist, dass mit der Einführung des Wettbewerbs auf Systemebene im Haushaltsbereich es zu keinem Verlust des sich aus unserer Sicht über die Jahre bewährten Prinzips der Kostenkontrolle durch die verpflichtete Wirtschaft kommt. Da es sich bei der Sammelleistung um einen sehr wesentlichen Kostenblock des gesamten Leistungsspektrums der Systeme handelt, ist das Interesse groß, die Einflussmöglichkeiten in diesem Bereich aufrechtzuerhalten.

In Deutschland hat die zahlende Wirtschaft die Kontrolle über die Systeme verloren. Trotz Wettbewerb liegen die Lizenzentgelte in Deutschland bei Papierverpackungen um 53% (Tarif Deutschland: 120 - 145€/Tonne; Tarif Österreich: 95€/Tonne) und Kunststoffverpackungen um 25% (Tarif Deutschland: 650 - 700 €/Tonne; Tarif Österreich: 560€/Tonne) signifikant über den Tarifen in Österreich (Quelle: Deutsche Umwelthilfe „Vollzug der VerpackungsVO die Bundesländer im Vergleich“ Stand 2012). Gleichzeitig sind seit Beginn des Systemwettbewerbs in Deutschland die Lizenzmengen erheblich gesunken.

Der aus unserer Sicht hier beste (praktikabelste und effizienteste) Weg, die Ausschreibung durch ein System, das unter dem beherrschenden Einfluss der Wirtschaft steht, durchführen zu lassen, wurde jedoch im vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt.

Betrauung eines unabhängigen Dritter mit diversen Aufgaben (§ 29b Abs. 7 AWG 2002)

Im Vergleich zum Vorbegutachtungsentwurf wurden die Möglichkeiten der Betreuung eines sog. unabhängigen Dritten mit diversen Aufgaben erweitert. § 29b Abs. 7 sieht jetzt folgende Aufgaben vor:

- Information der Letztverbraucher;

- die Durchführung der erforderlichen Analysen betreffend die Sammlung der Haushaltsverpackungen;
- die Wahrnehmung der Prüf- und Einsichtsrechte hinsichtlich der gesammelten Massen und deren Qualität auf Grund der zwischen den Systemen und den Regionalpartnern abgeschlossenen Sammelverträge;
- die Ausarbeitung und Umsetzung der für die Prüfung der Systemteilnehmer erstellten von den Systemen erstellten Kontrollkonzepte und
- die Festlegung von Schlichtungsmodalitäten

Bei einer entsprechenden Betreuung haben die Haushaltssysteme einen Vertrag mit dem unabhängigen Dritten abzuschließen. Dieser Vertrag ist eine Systemgenehmigungsvoraussetzung. Die Rechtsgrundlagen für den unabhängigen Dritten lehnen sich durch Verweise auf entsprechende Bestimmungen des AWG 2002 - §§ 13c bis 13f AWG 2002 an die im Bereich der Elektroaltgeräte/Batterien eingerichtete Koordinierungsstelle an. (Die Aufgaben unterscheiden sich jedoch erheblich, wie die obige Auflistung zeigt.)

Neben § 29b Abs. 7 AWG 2002 gibt es in anderen Bestimmungen des Entwurfs noch weitere Verweise auf einen unabhängigen Dritten.

Der unabhängige Dritte,

- welcher die Ausschreibung der Sammelinfrastruktur für alle Systeme durchführt (siehe 1. Variante in § 29b Abs. 8);
- welcher die Massenanteile der Systeme monatlich berechnet und veröffentlicht (§ 29b Abs. 4)
- welcher für die Systeme Abfallvermeidungsprojekte durchführt (§ 29 Abs. 4c)

Da diese Aufgaben getrennt von den übrigen des § 29b Abs. 6 gehalten sind, geht das BMLFUW vermutlich davon aus, dass es mehrere unabhängige Dritte geben soll, die die hier genannten unterschiedlichen Aufgaben - entweder vom BMLFUW oder von den Systemen übertragen bekommen.

Eine Verlagerung derart vieler Aufgaben auf andere Einrichtungen, die noch dazu unterschiedliche Rechtspersonen sein können, führt zwangsweise zu einer weiteren finanziellen Belastung der Systeme (die Kosten des unabhängigen Dritten bzw. die Kosten der Dienstleistung des unabhängigen Dritten werden von den Systemen getragen werden müssen) und damit der Wirtschaft/dem Konsumenten.

Weitgehend scheint die Übertragung derartiger Aufgaben (aus unterschiedlichsten Gründen weil z.B. kein Bedarf oder diese Aufgabe besser den Systeme selbst überlassen bleibt: Abfallvermeidungsprojekte, Information der Letztverbraucher) auf einen Dritten jedenfalls nicht erforderlich.

In einzelnen Punkten kann die Auslagerung von Aufgaben wie z.B. die Prüfung der Systemteilnehmer von Vorteil sein. In der Wettbewerbssituation ist davon auszugehen, dass eine Prüfung der Lizenznehmer durch die Systeme nicht funktionieren wird.

Die Aufgabe der Prüfung der gesammelten Massen und deren Qualität ist aus unserer Sicht eine an sich in den operativen Aufgabenbereich von Systemen fallende Tätigkeit. Die Frage der

Sinnhaftigkeit der Auslagerung dieser ist sehr stark mit der Ausgestaltung des Systemwettbewerbs (Ermittlung der Sammelinfrastruktur, Mitbenutzung..) verknüpft.

Bzgl. der Ausschreibung der Sammelinfrastruktur siehe oben unter Ermittlung der sog. Regionalpartner (Dienstleister = Kommunen und private Entsorger).

Ebenso vorgesehen ist die Auslagerung der monatlichen Berechnung und Veröffentlichung der Massenteile. Sämtliche Meldungen der Systeme haben über das EDM-Portal (edm.gv.at) zu erfolgen. Die Massenmeldungen (Verpackungsmassen welche bei einem System entpflichtet wurden) haben dabei monatlich zu erfolgen. Die Verpackungsverordnung sieht im Anhang die genauen Vorgaben für die Berechnung und Veröffentlichung der Marktanteile der Systeme vor. Die „angemessenen“ Kosten für die Auslagerung der Berechnung und der Veröffentlichung sollen die Systeme tragen.

Sammelverträge für Haushaltsverpackungen (Kontrahierungszwang) - § 29c AWG 2002

Der auf Grund des Duplizierungsverbots der Sammelinfrastruktur vorgesehene Kontrahierungszwang zu Gunsten der Systeme ist nach wie vor unverändert im Begutachtungsentwurf enthalten. Der Kontrahierungszwang trifft sowohl die Kommunen (Stellfläche, Behälter, Sammelleistungen) als auch die privaten Entsorger und sieht den Abschlusszwang, sofern dies sachlich gerechtfertigt ist, zu den gleichen Konditionen vor. Preisunterschiede sind nur zulässig, soweit sie auf Grund unterschiedlicher Kosten sachlich gerechtfertigt sind.

Übergabepflicht für Verpackungen, die gewerblich anfallen (§ 29e AWG 2002)

Ebenso wurde die Übergabepflicht der sog. gewerblichen Anfallstellen in den Begutachtungsentwurf übernommen. Anfallstellen sowohl im Bereich des Handels als auch im Bereich der Industrie, die große Mengen an sortenreinen Verpackungen in entsprechender Form direkt an das Sammel- und Verwertungssystem bereit stellen, erhalten zur Zeit eine Abgeltung für die Übergabe dieser aufbereiteten Verpackungen.

Die Formulierung im Entwurf sieht zwar eine kostenlose Übergabepflicht der Anfallstellen expressis verbis nicht vor, postuliert allerdings eine unbedingte Übergabepflicht dieser. Lediglich die Erläuterungen sehen eine angemessene Abgeltung der Sortier- und Sammelleistung (keine Altstofferlöse) vor. Möglich ist, dass mit dieser Vorgabe der Anreiz für die im gewerblichen Bereich nach wie vor mögliche Selbstentpflichtung verstärkt und den Systemen in Zukunft wesentliche Massen und damit auch Altstofferlöse zur Gänze entzogen werden. Die Auswirkungen auf die Tarife für die in den Systemen verbleibenden Massen wären in diesem Fall jedenfalls nicht im Sinne der verbleibenden Systemteilnehmer.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist zu bezweifeln, dass das Verfügungsrecht des Eigentümers über seine Verpackungsabfälle so stark beschränkt werden darf.

Inkrafttreten & Übergangsbestimmungen für Systemgenehmigungen (§§ 78, 91 AWG 2002)

Die Übergangsbestimmungen wurden im Vergleich zum Vorbegutachtungsentwurf nun konkretisiert. Bestehende Genehmigungen sollen mit 31.12.2013 erlöschen. Neugenehmigungen

ab 1.1.2014 möglich sein. Die Vorgaben für den Systemwettbewerb sollen auch mit 1.1.2014 wirksam werden.

Generell scheint der Systemstart mit 1.1.2014 unrealistisch jedenfalls aber sehr ambitioniert und lässt einen enormen Zeitdruck und damit verbundene höhere Aufwendungen und sowie eine erhöhte Fehleranfälligkeit befürchten.

Bzgl. der Systemgenehmigungen sollte in Anbetracht des engen Zeitfensters bis 31.12.2013 jedenfalls die Weitergeltung der bestehenden Systemgenehmigungsbescheide bis zur rechtskräftigen Neugenehmigung im Sinne der Rechtssicherheit explizit vorgesehen werden.

Die Übergangsbestimmung für bestehende kleinere Systeme (bis zu 1% Marktanteil) wurde eingeschränkt und gilt nur hinsichtlich der zum Stichtag 1.1.2013 an diesem System teilnehmenden Lizenznehmer.

EXKURS - Abbau von Verwaltungsstrukturen

Wie schon in der Vorbegutachtung ausgeführt sollte angesichts des Vorhabens den Haushaltsbereich für den Wettbewerb aus Systemebene zu öffnen, eine Entschlackung der insbesondere auf Grund des Monopols im Haushaltsbereich vorgesehene Kontrolleinrichtungen vorgenommen werden.

Die Missbrauchsaufsicht (Expertengremium, Beirat), die sich - wie es sich aus der Praxis derzeit zeigt - für die Systeme sowohl im Bereich der Haushaltsverpackungen als auch im Bereich der Elektroaltgeräte und Altbatterien als eine große Belastung darstellt, ist nicht mehr zu rechtfertigen. Insbesondere die Fragestellungen hinsichtlich der Tarifgrundsätze sowie einer effizienten Betriebsführung sind mit der Einführung von Wettbewerb nicht mehr erforderlich. Andere Fragestellungen wie z.B. ausreichende Übernahmekapazitäten sind aus unserer Sicht Gegenstand der Systemgenehmigung. Die Erfordernisse einer Missbrauchsaufsicht und eines Beirats sowie eines Expertengremiums sind aus unserer Sicht daher grundsätzlich zu überdenken.

Vorliegende Entwürfe sehen dazu leider keinerlei Änderungen der bestehenden Einrichtungen vor.

ANMERKUNGEN ZUM VERPACKUNGSVERORDNUNGS-ENTWURF

Begriffsbestimmung „In-Verkehr-Setzen“ / Diskriminierung inländischer Verpackungshersteller (§ 3 Z 13 VerpackungsVO 2013)

Die Begriffsbestimmungen sind hier unverändert geblieben und sehen vor, dass Produzenten und Importeure von Serviceverpackungen, diese Verpackungen beim In-Verkehr-Setzen lizenzieren müssen. Damit werden Serviceverpackungen aus Österreich bereits bei der Lieferung an den Abfüller mit dem Lizenzentgelt belastet werden (höherer Einstandspreis). Werden Serviceverpackungen aus dem Ausland bezogen, ist das Lizenzentgelt erst zu bezahlen, wenn die abgefüllte Ware in Verkehr gesetzt wird. Dadurch entsteht ein ungerechtfertigter Liquiditätsvorteil für Abfüller, die ihre Serviceverpackungen aus dem Ausland beziehen. Österreichische Verpackungshersteller haben hingegen dadurch einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den ausländischen Produzenten.

Förderung von Mehrweggebinden (§ 6 VerpackungsVO 2013)

Als Teil der Förderung von Mehrgebinden sollen nun die Meldepflichten für Mehrwegverpackungen entfallen. Stattdessen soll eine Erhebung der Massen durch eine gemeinsame Studie des BMLFUW und der Wirtschaftskammer Österreich erfolgen.

In den Erläuterungen wird klargestellt, dass auch Paletten und Packmittel (Flaschen, Kisten, etc.), die im direkten Austausch den Besitzer wechseln, ohne dass bei diesem Vorgang Pfandbeträge verrechnet werden (z.B. Europaletten), als bepfandet anzusehen sind. Eine Kennzeichnung von Mehrwegverpackungen mit dem Mehrweglogo der ARGE Nachhaltigkeitsagenda für Getränkeverpackungen wird empfohlen.

Tarifgestaltung der Systeme / Kostendeckung & Verbot der Einberechnung allfälliger Gewinne aus Vorperioden (§ 9 Ziffer 2 Absatz 2 und § 13 VerpackungsVO 2013)

Sowohl für Systeme im Haushaltsbereich als auch im gewerblichen Bereich enthält der Begutachtungsentwurf unverändert neben der Unterteilung der Sammelkategorien in verpflichtende Tarifkategorien (insgesamt 11 Kategorien siehe Anhang 5 der VerpackungsVO 2013) strenge Vorgaben für die Tarifgestaltung.

Systeme haben ihre Tarife nach dem Prinzip der Kostendeckung zu gestalten und dürfen Gewinne aus Vorperioden nicht berücksichtigen. Aus Sicht des BMLFUW soll durch diese Einschränkungen in der Tarifgestaltung neuen Systemen der Markteintritt erleichtert werden.

Das Verbot der Einberechnung allfälliger Gewinne aus Vorperioden steht dem Wunsch der verpflichteten Wirtschaft nach einer langfristig nachhaltigen Tarifentwicklung entgegen. Gleichzeitig führt diese Vorgabe zu einer künstlichen Verteuerung des Systems.

Derzeit werden ungeplante Gewinne über Tarifreduktionen wieder an die Verpflichteten zurückgegeben. Durch gegenständliche Vorgabe wäre einer solche „Rückvergütung“, deren Vorteil insbesondere in der kostengünstigen Abwicklung liegt, nicht mehr möglich. Auch gewährleistet diese Form der Rückführung auch eine Weitergabe der Reduktion an in der Kette Nachgelagerte inkl. Konsumenten, was aus unserer Sicht hingegen durch eine nachträgliche Rückverrechnung nicht der Fall wäre. Auch hier erscheint die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Regelung sehr fragwürdig.

Ebenso schränken die weiteren Vorgaben zur Tarifgestaltung zur Kostendeckung die Systeme in ihren Handlungsspielräumen zu sehr ein. Wo liegen die Vorteile des Wettbewerbs mehrerer Systeme, wenn diesen jeder Freiraum für eine freie Tarifgestaltung genommen wird? Durch Wettbewerb soll es letztlich für Lizenznehmer (und in letzter Konsequenz auch für den Konsumenten) ein Kostenvorteil entstehen.

Quotenvorgaben für die getrennte Sammlung & Verwertung von Verpackungen (9 Abs. 4 und Abs. 5 VerpackungsVO 2013)

Die Quotenvorgaben waren bisher in den jeweiligen Genehmigungsbescheiden der Sammel- und Verwertungssysteme und sollen künftig für alle Sammel- und Verwertungssysteme gemeinsam in der Verpackungsverordnung festgelegt werden.

Der Vorbegutachtungsentwurf sah als Basis der Vorgaben für die getrennte Sammlung die tatsächlich als Abfall anfallenden Verpackungen vor. Dies beinhaltete im Vergleich zum Status

quo verschärften Vorgaben an die Systeme, die eine Verteuerung um bis zu 10 Mio. Euro der Sammel- und Verwertungsleistungen bewirkt hätte. Angesichts der in Österreich derzeit erzielten im EU-Vergleich überdurchschnittlich hohen Sammel- und Verwertungsquoten, waren diese Verschärfungen keinesfalls gerechtfertigt.

In den Verhandlungen zum Vorbegutachtungsentwurf ist auch gelungen, diese Vorgaben wieder rückgängig zu machen.

Basis für die Erfassungsquoten für die getrennte Sammlung ist nun wieder die Lizenzmenge (Verpackungsmengen für die an einem System teilgenommen wird). Ausgegangen wurde weitgehend von den bisher zu erreichenden Zielen. Für den Status Quo wurden alle in der getrennten haushaltsnahen Verpackungssammlung erfassten Verpackungen berücksichtigt, auch wenn sie lizenzzeitig einem Gewerbesystem zugeordnet waren. Bei einem Sammel- und Verwertungssystem für Haushalte entpflichtete Verpackungen, die in der gewerblichen Sammlung erfasst werden, wurden nicht berücksichtigt. Nach dem so ermittelten Status Quo wurden vom BMLFUW die Quoten nun entsprechend festgelegt.

Bitte um Prüfung durch die Systeme, ob vorliegende Quotenvorgaben dem Status Quo entsprechen.

Masseanteil der Systeme im Haushaltsbereich (§ 9 Absatz 8 VerpackungsVO 2013)

Um „kleine“ Systeme im Haushaltsbereich zu vermeiden, wurde als Voraussetzung für die Genehmigung die Erzielung einer bestimmten „Mindestgröße“ vorgeschrieben. Da die ursprünglich im Vorbegutachtungsentwurf angeführten Schwellenwerte zu hoch angesetzt und dadurch ein erschwerter Zugang potentieller neuer Systeme zu befürchten war (5% der in Verkehr gesetzten Masse der jeweiligen Sammelkategorie/oder bei mehreren mind. 20%) wurden diese Werte etwas herabgesetzt.

Ein Sammel- und Verwertungssysteme soll jetzt jeweils zumindest 3% der in Verkehr gesetzten Masse aller angebotenen Sammelkategorien unter Vertrag haben (oder bei mehreren Sammelkategorien zumindest 20%-Punkte insgesamt). Andernfalls soll nach Setzung einer angemessenen Nachfrist der Entzug der Genehmigung drohen.

Pflichten betreffend gewerbliche Verpackungen (§ 10 VerpackungsVO 2013)

Die Einschränkung der Komplementärmengenlizenzierung wurde in den Begutachtungsentwurf übernommen. Wenn ein „Selbsterfüller“ seiner Rücknahmeverpflichtung nicht zu 100% erfüllt hat, hat er für die Differenzmasse zwischen dem tatsächlich erreichten Rücklauf und 100% der in Verkehr gesetzten gewerblichen Verpackungsmasse rückwirkend an einem System teilzunehmen. Damit wird die Selbsterfüllervariante im Vergleich zur gültigen Verpackungsverordnung wesentlich verschärft.

Großanfallstellen (§ 15 VerpackungsVO 2013)

Im Vorbegutachtungsentwurf zur Verpackungsverordnung war die Möglichkeit der Großanfallstelle nicht vorgesehen. In den Verhandlungen zum Vorbegutachtungsentwurf konnte die Wiederaufnahme der Großanfallstelle (Mengenschwellen, Antrag, Meldung an das BMLFUW, Großanfallstellenregister) erreicht werden.

Verpackungskommission (§ 21 VerpackungsVO 2013)

Die Verpackungskommission hat beratende Funktion für den BMFLUW in Fragen der Verpackungsverordnung. Die Zusammensetzung dieser wurde - trotz unserer Einwände - unverändert in den Begutachtungsentwurf aufgenommen, d.h. im Vergleich zum Status Quo wurde der Vertreter der privaten Entsorgungsbetriebe gestrichen.

Ähnlich wie bei der Missbrauchsaufsicht ist auch hier das Erfordernis einer Verpackungskommission zu hinterfragen.

Unabhängig davon ist die Streichung des Vertreters der privaten Entsorgungsunternehmen nicht nachvollziehbar. Der Grund für die Streichung scheint aus §18 Absatz 5 letzter Satz zu resultieren. Dort wird klar dargelegt, dass der Kommission nur Personen angehören dürfen, die nicht in einem rechtlichen oder faktischen Naheverhältnis zu einem Sammel- und Verwertungssystem stehen. Dies trifft aber auch auf die in diesem Gremium nach wie vor als Mitglieder angeführten Städte- und Gemeindebund zu und hat nichts damit zu tun, dass die Interessenvertretung der Entsorgungsunternehmen in dem Gremium Sitz und Stimme hat. Es sollte kein Signal gesetzt werden, dass öffentliche Einrichtungen den privaten Leistungserbringern vorgezogen werden.

Sammel- und Tarifikategorien (Anhang 5 VerpackungsVO 2013)

Die Sammel- und Tarifikategorien sind unverändert in den Begutachtungsentwurf übernommen worden.

EXKURS LANGLEBIGE VERPACKUNG:

Die bisherigen Bestimmungen betreffend langlebige Verpackungen sollen entfallen. Das BMLFUW argumentiert, dass dieses Konzept mit der Revision der Verpackungsrichtlinie 2004 als überholt gilt und daher nicht mehr EU-konform ist. An Stelle der langlebigen Verpackungen soll nun das Konzept des integralen Produktbestandteils (vgl. Anhang 2 der Verpackungsverordnung) treten.

Mit freundlichen Grüßen

Univ. Doz. Dr. Mag. Stephan Schwarzer
Abteilungsleiter