

Amt der Wiener Landesregierung

17/SN-32/ME von 12

MD-1308-1, 6 und 9/87

Wien, 15. September 1987

Entwurf eines Bundesgesetzes
über die Vermeidung von Abfällen
(Abfallvermeidungsgesetz);
Stellungnahme

GESETZENTWURF	
Zl. 32	GE 9 87
Datum: 21. SEP. 1987	
Verteilt. 21. Sep. 1987	Hoff

An das
Präsidium des Nationalrates

A. Hübner

Das Amt der Wiener Landesregierung beehrt sich, in der
Beilage 25 Ausfertigungen seiner Stellungnahme zu dem
im Betreff genannten Gesetzentwurf zu übermitteln.

Für den Landesamtsdirektor:

Beilagen

Ponzer

Dr. Ponzer
Obersenatsrat

**AMT DER
WIENER LANDESREGIERUNG**

MD-1308-1, 6 und 9/87

Wien, 15. September 1987

Entwurf eines Bundesgesetzes
über die Vermeidung von Abfällen
(Abfallvermeidungsgesetz);
Stellungnahme

zu Zl. I-31.035/34-3/87

An das
Bundesministerium für
Umwelt, Jugend und Familie

Auf das Schreiben vom 27. Mai 1987 beehrt sich das Amt der Wiener Landesregierung, zu dem im Betreff genannten Gesetzesentwurf folgende Stellungnahme bekanntzugeben:

Die Absicht des Bundes, ein - von den Ländern bereits seit längerer Zeit gefordertes - Abfallvermeidungsgesetz zu erlassen, wird grundsätzlich begrüßt. Der vorliegende Entwurf trägt jedoch keinesfalls allen wesentlichen Anforderungen, die an ein Abfallvermeidungsgesetz zu stellen wären, Rechnung. Lediglich das indirekt ausgesprochene Verbot, betreffend Einwegflaschen und Getränkedosen, bewirkt eine Verminderung bzw. Vermeidung von Abfällen.

Jene Materialien, die einen wesentlich größeren Anteil am Abfallaufkommen haben - z.B. Mehrfachverpackungen, Überverpackungen, Formteile und Füllmaterialien, die meist ein Mehrfaches des Volumens der Ware selbst aufweisen -, sowie Kunststoff-Folien oder mit Kunststoff beschichtete Verpackungsmaterialien sollten auch in die Regelung einbezogen werden.

- 2 -

Hinsichtlich des Gebrauches genormter Begriffe ist zu bemerken, daß es zweckmäßig wäre, anstelle des Begriffes "Wiederverwertung" den allgemein eingeführten Begriff "Verwertung" zu verwenden.

Die Bestimmungen des vorliegenden Gesetzesentwurfes zielen offensichtlich darauf ab, eine Abfallverringerung sowohl aus der Sicht der Reduktion der Abfallmengen - also quantitativ - als auch unter dem Gesichtspunkt der Schadstoffentfrachtung - also qualitativ - anzustreben. Da das Ziel der Vermeidung von Abfällen aller Voraussicht nach nur in den seltensten Fällen vollständig zu erreichen sein wird, wäre es angebracht, bereits den Titel des Gesetzes an die zu erwartende Realität anzupassen und es "Bundesgesetz über die Verringerung und Vermeidung von Abfällen" zu nennen.

Die im zweiten Abschnitt des Entwurfes enthaltenen Kennzeichnungsvorschriften sowie Pfand- und Rücknahmeverpflichtungen für Problemstoffe aus privaten Haushalten und für einige Sonderabfallarten - z.B. Konsumbatterien - sind grundsätzlich sehr zu begrüßen. Leider läßt jedoch die Formulierung des Gesetzestextes wesentliche Fragen, betreffend die Sammlung, Verwertung und Entsorgung, unbeantwortet.

Die Kennzeichnung aller Problemstoffe sollte zweifelsfrei erkennen lassen, ob es sich um ein Produkt mit oder ohne Pfand handelt. Dies ist vor allem für die Übergangszeit, betreffend die Einführung des Pfandes, von Bedeutung. Es wäre zu überlegen, ob nicht aus der Kennzeichnung auch die einbezahlte Pfandhöhe erkennbar sein sollte.

Einzelne Bestimmungen geben Anlaß zu folgenden Bemerkungen:

Zu § 2 Abs. 1:

Eingangs sei darauf hingewiesen, daß gewisse Fruchtsäfte in Flaschen mit einem Inhalt von 0,7 l handelsüblich sind.

Hinsichtlich der quantitativen Abfallverringerung richten sich die Aussagen des Entwurfes ausschließlich auf den Bereich der Getränkeverpackungen für Bier und nichtalkoholische Getränke. Andere flüssige Produkte aus dem Lebensmittelbereich - z.B. Öl, Essig, Milch - sind bedauerlicherweise nicht enthalten.

Aus einer jüngst abgeschlossenen Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie, des Österreichischen Arbeiterkammertages und der Bundeswirtschaftskammer ist ersichtlich, daß alle Getränkeverpackungen (einschließlich der für alkoholische Getränke) zusammen nur etwa 6,6 % des österreichischen Hausmülls nach dem Gewicht und ca. 9 % nach dem Volumen ausmachen, während auf andere Verpackungsbereiche an Gewicht ca. 21,4 % und an Volumen etwa 30 % entfallen.

Um eine spürbare Abfallverringerung aus dem Bereich der Verpackungen zu erzielen, wäre es daher erforderlich, entsprechende Instrumente auch für andere als Getränkeverpackungen - z.B. für Wasch- und Reinigungsmittel und andere Massenprodukte - vorzusehen.

Bier und alkoholfreie Getränke (einschließlich Milch und flüssiger Milchprodukte) in Einwegverpackungen - der Geltungsbereich des vorliegenden Entwurfs - betragen zusammen etwa 2,7 % des Gewichtes des Hausmülls. Da Abfallwirtschaft in zahlreichen Aspekten eine Bewältigung von Volumensproblemen darstellt, ist stets auch eine rauminhaltsorientierte Betrachtung anzustellen. Hier errechnet sich ein Anteil am bereitgestellten Volumen im Müllbehälter von 7,3 %. Das Volumen im Müllbehälter stellt wegen seiner Funktion als Basis der Müllgebührenverrechnung in vielen Fällen die konsumentenpolitisch relevante Größe dar.

Bemerkt wird, daß Mehrwegfässer für Bier sowie faßähnliche Druckpackungen für alkoholfreie Getränke im Entwurf nicht berücksichtigt sind.

- 4 -

Ein Verbot bestimmter Packmittel wäre entbehrlich, sofern eine umweltorientierte, gestaffelte Verpackungssteuer entsprechende Rahmenbedingungen schafft. So könnten z.B. wiederbefüllbare Mehrweg- oder verwertbare Einwegverpackungen von einer derartigen Abgabe befreit werden, wenn eine Wiederbefüllungsrate über 95 % oder eine Verwertungsrate über 80 % erreicht werden. Zur Erreichung dieser hohen Umlaufzahlen und Altstoffverwertungsquoten würden die Wirtschaftspartner früher oder später selbst die Vorteile von Pfandlösungen erkennen und von sich aus einführen.

Die Einführung der entsprechenden Rücknahme- und Verwertungssysteme und deren Erfolgsnachweis sollten daher primär Handel, Gewerbe und Industrie überlassen bleiben. Für den Fall, daß die geforderten Quoten nicht erreicht würden, könnte dieses System eine entsprechende Verpackungsabgabe pro Verpackung zumindest in der Größenordnung ihres Entsorgungsaufwandes vorsehen. Eine ausreichende Verpackungssteuer könnte die abfallwirtschaftlichen Nachteile von Einweg-Kunststoff-Flaschen (insbesondere von PVC-Flaschen) wirksam ausgleichen. Denn selbst das gelegentlich vorgebrachte Argument, die Kunststoffe im Müll wären für einen ausreichenden Heizwert dringend erforderlich, steht angesichts der geringen Masse der Stoffe in keiner Relation zum Mehrbedarf an Bereitstellungs-, Sammel- und Transportvolumen und zu den Emissionen bei der Müllverbrennung. Gerade PVC besitzt einen der niedrigsten Heizwerte unter den Kunststoffen.

Die in der öffentlichen Diskussion umstrittenen Aludosen stellen mit 0,25 - 0,40 % des Hausmülls streng genommen kein abfallwirtschaftliches Mengenproblem dar. Sie sind aber ein Problem aus der Sicht des Landschaftsschutzes. Daneben erhebt sich auch die berechtigte Frage nach der ökologischen und ökonomischen Sinnhaftigkeit der heute geübten Praxis, einen mit hohem Energieaufwand hergestellten, hochwertigen Rohstoff für ein Wegwerfprodukt einzusetzen. Die Rückführung von Alu-Dosen ist zwar möglich, doch ist der erreichbare

- 5 -

Anteil gering. Bemerkt wird noch, daß für das Wiedereinsmelzen von Aluminium wesentlich mehr Energie benötigt wird als für die Erzeugung von neuem Stahlblech, das wesentlich leichter verwertbar ist als Aluminium.

Ein modern konzipiertes Verpackungssystem mit Mehrweg-Glasflaschen ist nachweislich in der Lage, die Müllmenge aus Getränkeverpackungen wesentlich zu verringern. Die kritischen Umlaufzahlen, die Flaschen erreichen müssen, um trotz ihres höheren Stückgewichts weniger Müll zu verursachen, liegen bei einer gewichtsorientierten Betrachtung in der Größenordnung von 8 bis 15 Umläufen. Dies sind Werte, die insbesondere beim Einsatz von Pfandsystemen in der Praxis ohne weiteres erreicht werden.

Zu § 2 Abs. 2:

Der vorliegende Entwurf sieht zwar die technische Möglichkeit der Kennzeichnung von Mehrwegflaschen vor, enthält aber im Gegensatz zum Abschnitt über Problemstoffe keine gesetzliche Verordnungsermächtigung, Produktkennzeichnungen vorzuschreiben. Derartige Kennzeichnungen sollten z.B. auf die Verwertbarkeit des Packmittels, auf Normflaschen, auf eine geordnete Entsorgungs- oder Verwertungsmöglichkeit hinweisen. Eine entsprechende Ergänzung wäre daher sinnvoll.

Zu § 3:

Für andere Flaschen als "Normalflaschen" ist auch ein Pfand vorgesehen. Die solche "Sonderflaschen" genehmigende Behörde sollte daher verpflichtet werden, im Genehmigungsbescheid für solche Flaschen das Pfand festzusetzen. Die Festsetzung sollte mindestens in der Höhe des Pfandes der inhaltsgleichen genormten Flaschen erfolgen.

Durch die im § 3 Abs. 3 vorgeschriebene Veröffentlichung von Genehmigungsbescheiden für "Sonderflaschen" dürfte das angestrebte Ziel eines möglichst leicht beschaffbaren Überblickes

- 6 -

Über alle genehmigten Flaschen nicht erreicht werden. Sinnvoller erschiene es, dem Ministerium die Pflicht aufzuerlegen, eine Liste zu führen, in der alle "Sonderflaschen" eingetragen sind. Jedermann sollte in diese Liste einsehen und gegen Ersatz der Kosten auch Ablichtungen erhalten können.

Um die herrschenden Marktbedürfnisse einigermaßen zu befriedigen, sollten Ausnahmen von der Form und der Beschaffenheit der Mehrweg-Glasflaschen - jedoch ohne Änderung der Norminhalte - durch Bescheid zugelassen werden. Die Beibehaltung der Norminhalte des § 2 Abs. 1 Z. 1 dient dem Konsumentenschutz, weil dadurch ein Preisvergleich leichter möglich ist.

Zu § 5 Abs. 2 und 3:

Die in § 5 Abs. 2 angeführte Klassifikation der Konsumbatterien in fünf Gruppen bedarf nach ho. Auffassung einiger Modifikationen:

Nach den bisher vorliegenden Untersuchungen können auch Lithium-Batterien nicht als umweltunbedenkliche Produkte angesehen werden, sodaß nicht einzusehen ist, warum diese Systeme gemeinsam mit den vergleichsweise harmlosen Zink-Kohle-Zellen in einer Gruppe genannt werden.

Die Gruppe 2 sollte besser "Alkali-Mangan-Batterien und Alkali-Mangan-Knopfzellen" heißen. Die "Silberoxid-Knopfzellen" wären aus Gründen ihrer relativ einfachen Verwertbarkeit in eine eigene Stoffkategorie aufzunehmen. In einer eigenen Gruppe sollten auch die "wiederaufladbaren Sekundärelemente (NiCd-Akkus)" erfaßt werden. Im Abs. 3 ist unklar, welche "anderen Batteriesorten" gemeint sind.

Es fehlen Regelungen zur Erfassung der in Geräten in eingebautem Zustand importierten Batterien - meist Knopfzellen und Akkumulatoren -, deren Stückzahl in Rechnern, Werkzeugen, Uhren, Kameras und Spielzeugen wohl ökologisch relevante Größenordnungen erreicht.

- 7 -

Da in vielen Fällen die Batterien nicht mehr vom Konsumprodukt getrennt werden können, müßte hier das gesamte Produkt gekennzeichnet und mit einem Pfand versehen werden. Auch die Rücknahmepflicht müßte auf das gesamte Gerät ausgedehnt werden.

Zu § 6:

Mit diesen Bestimmungen sind offensichtlich Starterbatterien - wiederaufladbare Akkumulatoren für Kraftfahrzeuge - gemeint. Es wäre ratsam, wie in Schweden auch für die Kraftfahrzeuge selbst ein derartiges Pfand vorzuschreiben, das erst dann rückerstattet wird, wenn der Nachweis über die Verschrottung des Fahrzeuges vorliegt.

Die bestehenden Rücknahmeorganisationen des Handels und der Hersteller von Starterbatterien für Kraftfahrzeuge erzielen hervorragende Rücklaufquoten für diese Produkte, dennoch werden von der Bevölkerung - vielleicht aus Unkenntnis über den Materialwert - immer wieder Bleiakkus bei Problemstoffsammlungen und lokalen Aktionen abgegeben. Auch die Tendenz des Batterienhandels, die Käufer von Starterbatterien aus SB-Läden zu diskriminieren, führt zu dieser widersprüchlichen Entwicklung. Eine Pfandregelung scheint hier nicht dringlich, besitzt aber zweifellos eine positive Signalwirkung.

Ein Pfand auf Kfz-Reifen könnte sehr wohl dazu beitragen, das Problem der Landschaftverschmutzung durch illegale, ungeordnete Ablagerung in den Griff zu bekommen.

Der vorübergehende Engpaß bei der thermischen Verwertung von Altreifen in den Drehrohröfen der Zementindustrie scheint durch den bevorstehenden Aufbau neuer Kapazitäten, Aufgabereinrichtungen und Verwertungsmöglichkeiten von Altreifen im Straßenbau in naher Zukunft überwunden zu sein.

Zu § 7:

Der Begriff "Leuchtstoffröhren" sollte gesetzlich näher definiert werden. Die sogenannten "Energiesparleuchten" wären dabei jedenfalls einzubeziehen.

- 8 -

Zu § 8:

Hier müßte im letzten Halbsatz anstelle von Batterien ein Überbegriff eingesetzt werden, da das Wort sich sowohl auf Batterien, Reifen als auch Leuchtstoffröhren bezieht. Die Höhe des Pfandes muß einen ausreichenden Anreiz zur Rückgabe darstellen.

Zu § 9:

Die Aufzählung der zurückzunehmenden Chemikalien erscheint zu kasuistisch und kann während der Vollziehung des Gesetzes sehr rasch unaktuell werden. Es erschiene daher eine Bestimmung sinnvoll, durch die festgelegt wird, daß Chemikalien mit vergleichbaren Umweltauswirkungen durch Verordnung des zuständigen Bundesministers jederzeit in die Rücknahmepflicht aufgenommen werden können.

Die Einschränkung auf Originalverpackung (sauber, trocken und dicht verschlossen) erscheint unakzeptabel. Hier sollte, wie im Altölgesetz, die Einrichtung von Sammelstellen aufgetragen werden.

Zu § 10:

Die Idee, Kunststoffverpackungen hinsichtlich ihrer Verwertbarkeit zu kennzeichnen, ist prinzipiell zu begrüßen. Die Kennzeichnung sollte aber auf die industriell verpackten Produkte ausgedehnt werden.

Eine materialbezogene Kennzeichnung mit entsprechenden einfach gestalteten Symbolen könnte eine Hilfestellung für den Konsumenten bedeuten, Verpackungen den richtigen Verwertungsmöglichkeiten zuzuführen, und eine Hilfe beim Einkauf darstellen, sich umweltfreundlicher zu verhalten.

Bei entsprechender Information würde die Kennzeichnung von PVC-Verpackungen zu ihrer Diskriminierung führen, die aus entsorgungstechnischen Gesichtspunkten wünschenswert ist.

- 9 -

Da in Österreich eine eigene Kunststoffindustrie besteht, sollte eine Verpflichtung der Industrie aufgenommen werden, Wiederverwertungsanlagen für die Kunststoffverpackung zu errichten. Daher sollte das Wort "etwaige" im letzten Satz entfallen.

Zu § 11:

Die Bestimmungen über die Fondsorganisation erscheinen unzureichend. Es wird zwar genau geregelt, daß ein Direktor und zwei Stellvertreter zu bestellen sind, die - was sich wohl von selbst versteht - "über alle zur Durchführung der Geschäfte notwendigen Kenntnisse verfügen" müssen. Weitere notwendige Regelungen fehlen jedoch. Außerdem wird der Fonds restlos überfordert sein. Eine Übernahme der Gegenstände am Sitz des Fonds in Wien wird wohl kaum in Frage kommen. So ist beispielsweise nicht geklärt, wo und in welcher Form der Fonds den Abfall zu übernehmen hat. Insbesondere ist fraglich, ob der Fonds den Sonderabfall von Gewerbetreibenden abzuholen hat oder ob die Transportverpflichtung den Gewerbetreibenden trifft.

Die Verrechnung des "Fonds-Pfandes" ist überaus kompliziert. Es erschiene sinnvoller, das Pfand direkt beim Produzenten bzw. beim Importeur einzuheben. Des weiteren erscheint unklar, warum zwar Trockenbatterien und Reifen, nicht aber Chemikalien vom Fonds übernommen werden müssen. Unverständlich erscheint auch, warum die Kosten der Fondstätigkeit in erster Linie aus Budgetmitteln sowie aus Anleihen und Krediten gedeckt werden sollen und nur subsidiär aus den Pfandeinnahmen. Gerade in diesen Fällen erschiene die Anwendung des Verursacherprinzips sinnvoll. Schließlich wäre sicherzustellen, daß diese Institution möglichst wirtschaftlich und effizient arbeitet. Ob dies aufgrund der Organisation als Fonds erwartet werden kann, ist zu bezweifeln.

Bei Einhaltung des im Gesetz vorgesehenen Pfandsystems erhebt sich die Frage, wer die endgültige Entsorgung dieser

- 10 -

Produkte zu bezahlen hat. Immerhin kostet die Beseitigung - einschließlich Transport - pro Tonne Batterien und Leuchtstoffröhren 3.000 S, pro Tonne Reifen zwischen 500 S und 1.000 S, wobei bei nicht genau zuzuordnenden Produkten auch wesentlich höhere Beträge zu zahlen sind.

Es wäre daher zweckmäßiger, bei jenen Materialien, die nicht kostendeckend verwertbar sind, anstelle eines Pfandes einen Entsorgungsschilling, der sich an der Höhe der Entsorgungskosten zu orientieren hat, und eine umweltfreundliche Entsorgung anzuordnen. Dieser Entsorgungsschilling könnte von Erzeugern und Importeuren eingehoben werden und würde allen übrigen Handels- und Gewerbetreibenden die umständliche und kostenintensive Pfandverrechnung ersparen.

Die Verpflichtung des Fonds, die übernommenen Gegenstände einer Wiederverwertung zuzuführen, oder sie schadlos zu beseitigen oder beseitigen zu lassen, bringt sicherlich keine Verringerung des Müllvolumens, sondern die Notwendigkeit von Spezialdeponien, die bis heute in Österreich nicht existieren. Wichtiger wäre es, wie bereits seit langem von Wien und auch den anderen Bundesländern gefordert, eine Verpflichtung der Papier- und Glasindustrie festzulegen, bestimmte Mengen von Altpapier und Altglas zurückzunehmen. Damit könnte eine echte Abfallverminderung bzw. Abfallvermeidung erreicht werden. Dasselbe gilt auch für die Kunststoffindustrie. Ob die Einschaltung eines Fonds unbedingt notwendig erscheint, müßte geprüft werden. Derzeit erscheint es, daß durch den Fonds die Austria-Recycling gestützt und wieder aufgebaut werden soll.

Jedenfalls sollte die Verwendung der Fondsmittel zweckgewidmet sein. Es müßte also gesetzlich klargestellt werden, für welche Zwecke die Fondsmittel eingesetzt werden dürfen.

Zu § 16:

Da allein der Schaden, der aus einer nicht umweltgerechten Behandlung von manchen Substanzen erwächst, die nach den

- 11 -

Abschnitten II und III in Gewerbebetrieben gesammelt werden, ein Vielfaches dieser Beträge ausmachen könnte, erscheinen die vorgesehen^{en} Strafhöhen zu gering.

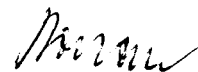
Zu § 18:

Gemäß der Übergangsbestimmung sollen Verbundkartons ab 1. Jänner 1992 nicht mehr verwendet werden dürfen. Dieser Termin dürfte für eine Umstellung von Verbundkartons auf Mehrweg-Glasflaschen reichen, doch sollte als begleitende Maßnahme für die Übergangsfrist ein Entsorgungsbeitrag für die Verwendung von Verbundkartons eingehoben werden; dieser würde zweifellos die gewünschte Umstellung beschleunigen.

Während für das Ersetzen der Verbundkartons eine Übergangsfrist vorgesehen ist, wurde eine ähnliche Regelung für andere Verpackungsmittel - z.B. Kunststoff-Flaschen oder Aludosen - nicht getroffen.

Gleichzeitig werden 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für den Landesamtsdirektor:



Dr. Ponzer
Obersenatsrat