



Österreichischer  
Gemeindebund

An das  
Bundesministerium für  
Land- und Forstwirtschaft  
Umwelt und Wasserwirtschaft  
Stubenbastei 5  
1010 Wien

Per E-Mail: [abteilung.62@lebensministerium.at](mailto:abteilung.62@lebensministerium.at)  
[begutachtungsverfahren@parlament.gv.at](mailto:begutachtungsverfahren@parlament.gv.at)

Wien, am 22. Februar 2013  
Zl. B,K-511/140213/HA,LO

GZ: BMLFUW-UW.2.1.6/0122-VI/2/2012

**Betreff: Entwurf einer AWG-Novelle 2013 und einer  
Verpackungsverordnung 2013**

Sehr geehrte Damen und Herren!

Der Österreichische Gemeindebund erlaubt sich mitzuteilen, dass zu obig angeführtem Begutachtungsentwurf einer AWG-Novelle 2013 und der Verpackungsverordnung 2013 **folgende Stellungnahme** abgegeben wird:

### **Allgemeines**

Der Österreichische Gemeindebund begrüßt grundsätzlich den seitens des Umweltministeriums gesetzten Schritt, mit Gesetzesentwürfen zu einer Neuregelung der Verpackungssammlung in ein offizielles Begutachtungsverfahren zu gehen.

Neben dem Druck seitens der für die Durchsetzung der europäischen Wettbewerbsvorschriften zuständigen Generaldirektion Wettbewerb der Europäischen Kommission, die mangels bislang erfolgter Öffnung des Marktes für Haushaltsverpackungen mit einem Vertragsverletzungsverfahren droht, besteht eine Notwendigkeit zu einer umfassenden Neuregelung auch insofern, als in der Vergangenheit Gemeinden von potentiellen Marktteilnehmern mit Klage gedroht wurde, sollten sie nicht zu Vertragsabschlüssen bereit sein.

Abgesehen von den aus wettbewerbsrechtlicher Sicht notwendigen Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen im Verpackungsabfallbereich gibt es damit



einhergehend sowie losgelöst von der wettbewerbsrechtlichen Situation umfassenden Anpassungsbedarf in den abfallrechtlichen Bestimmungen.

Seitens des Österreichischen Gemeindebundes wurden im Rahmen eines Positionspapieres die aus Sicht der Gemeinden erforderlichen Änderungen im AWG sowie im Rahmen einer Neufassung der VVO dargestellt. Zwar sind in den vorliegenden Entwürfen einige Forderungen der kommunalen Seite berücksichtigt worden, so etwa die erfolgte Definition und Abgrenzung Haushalt/Gewerbe oder die Definition der Primärverpflichteten und deren Systemteilnahmepflicht.

Nichtsdestotrotz erachtet der Österreichische Gemeindebund insbesondere im Hinblick auf die geforderte *verbindliche Mitbenutzung* der kommunalen Sammeleinrichtungen, die erforderliche *Mitsprache der kommunalen Seite* bei der Ausgestaltung des Sammelsystems, sowie im Hinblick auf die notwendige *Finanzierungsverantwortung der Wirtschaft* Klarstellungen, Nachschärfungen und Abänderungen der vorliegenden Entwürfe für unumgänglich.

## **Zu einzelnen Bestimmungen des AWG**

### Ad § 13g AWG

Die in § 13g AWG vorgenommene Definition der Primärverpflichteten für Verpackungen wird ebenso begrüßt wie die vorgeschlagene Verpflichtung derselben, an einem genehmigten Sammel- und Verwertungssystem für Haushaltsverpackungen teilzunehmen.

### Ad § 13h AWG

Der Österreichische Gemeindebund hält die vorgesehene Abgrenzung der Haushaltsverpackungen von den Gewerbeverpackungen durch eine gründliche Definition der Haushaltsverpackungen für sinnvoll und geeignet, den bisher bestehenden Graubereich zwischen Haushalt/Gewerbe zu beseitigen.

Die in Abs. 2 vorgeschlagene Möglichkeit der Festlegung von Branchenlösungen sollte aber nicht dazu führen, dass die grundsätzliche Systemteilnahmepflicht an einem genehmigten Sammel- und Verwertungssystem durch eine Lizenzierung von Haushaltsverpackungen einer Branche im Gewerbebereich dadurch umgangen wird, dass die eigentlich im Gewerbe lizenzierten Verpackungen tatsächlich in der Haushaltssammlung erfasst werden. Dies hätte eine Wettbewerbsverzerrung auf Ebene der Lizenzierung und der Kostentragung zur Folge, die – vergleichbar mit der negativen Entwicklung in Deutschland – untragbar wäre.

### Ad § 29b Abs. 1 AWG

Es sollte festgehalten werden, dass die in Abs. 1 enthaltenen Anforderungen auch dann vorliegen müssen, wenn Änderungen an der Art und Ausgestaltung der Sammlung vorgenommen werden.

Diesbezüglich darf auf die Bestimmungen der deutschen Verpackungsverordnung hingewiesen werden. So bestimmt § 6 Abs. 4 der deutschen Verpackungsverordnung:

*„Bei jeder wesentlichen Änderung der Rahmenbedingungen für den Betrieb des Systems im Gebiet des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers kann dieser eine angemessene Anpassung [...] verlangen.“*

### Ad § 29b Abs. 1 Z 2 lit. c AWG

Der derzeitige Entwurf sieht als weitere Genehmigungsanforderung vor, dass die Sammlung in jedem Bundesland mit einem vom Landeshauptmann bestellten Vertreter hinsichtlich der Art der Sammlung sowie der technischen Spezifikationen abzustimmen ist und der Vertreter sich seinerseits mit den Gemeinden und Verbänden abzustimmen hat.

Zwar handelt es sich hierbei nicht um die vom Österreichischen Gemeindebund eingeforderte substanzielle Mitsprache der kommunalen Seite bei der Systemausgestaltung, dennoch stellt dieser Vorschlag eine wesentliche Verbesserung zu den Vorentwürfen dar, die keinerlei Einbindung der kommunalen Seite vorgesehen haben. Letztlich ist eine Einbindung der kommunalen Seite, wenn es um die Art der Sammlung, die Anzahl, Volumina und Entleerungsfrequenz geht, geradezu essentiell für eine funktionierende Abfallsammlung, stellen doch die Verpackungssammeleinrichtungen und die Restmüllsammlung miteinander kommunizierende Gefäße dar (so bedeuten weniger „Gelbe Säcke“ oder eine zu geringe Entleerungsfrequenz mehr Verpackungen im Restmüll). Fraglich bleibt nur, wer die erforderlichen Abstimmungen durchzuführen hat, wenn in einem Bundesland kein Vertreter bestellt wird. Für den Fall, dass in einem Bundesland kein Vertreter bestellt wird, ist jedenfalls Vorsorge zu treffen, dass ein Mitspracherecht der Kommunen verankert wird.

### Ad § 29b Abs. 1 Z 2 lit. d AWG

Als weitere Anforderung für das Vorliegen einer Flächendeckung wird lediglich bestimmt, dass bestehende Sammelsysteme der Gemeinden oder Gemeindeverbände zu *berücksichtigen* sind.

Diese Berücksichtigung ist unzureichend und bestünde die Gefahr, dass die seitens der Gemeinden und Verbände in den letzten Jahren und Jahrzehnten

aufgebaute Infrastruktur samt Behältnissen ungenutzt verkommt. Es bedarf daher einer Formulierung, die eine Pflicht zur Mitbenutzung verankert.

Ein weiteres Mal darf auf die Regelung in der deutschen Verpackungsverordnung hingewiesen werden: So lautet § 6 Abs. 4, 5. Satz der deutschen Verpackungsverordnung:

*„Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können die Übernahme oder Mitbenutzung der Einrichtungen, die für die Sammlung von Materialien der im Anhang I genannten Art erforderlich sind, gegen ein angemessenes Entgelt verlangen.“*

Nachdem gemäß § 29c Abs. 2 des vorliegenden Entwurfes einer Änderung des AWG die Gemeinden und Verbände verpflichtet werden, mit jedem Sammel- und Verwertungssystem Sammelverträge über die Sammlung von Haushaltsverpackungen, die in kommunalen Sammeleinrichtungen gesammelt werden, abzuschließen, wäre es naheliegend, dass die Systembetreiber verpflichtet werden, mit den Gemeinden und Verbänden Verträge über die Mitbenutzung der kommunalen Sammelinfrastruktur abzuschließen bzw. sich dieser Infrastruktur zu bedienen.

#### Ad § 29b Abs. 2 AWG

Gemäß Abs. 2 hat ein Sammel- und Verwertungssystem für Haushaltsverpackungen nach Maßgabe einer Verordnung gemäß Abs. 5 für die gemäß seinem jeweiligen Marktanteil gemeinsam mit gemischten Siedlungsabfällen erfassten Verpackungen Verträge über die Abgeltung der angemessenen Kosten der Erfassung und entweder der Sortierung für das Recycling oder der thermischen Verwertung mit jenen Gemeinden oder Gemeindeverbänden, die die Sammlung von gemischten Siedlungsabfällen betreiben, abzuschließen.

Der Österreichische Gemeindebund begrüßt die in Anlehnung an den derzeit geltenden § 30 AWG aufgenommene Verpflichtung der Sammel- und Verwertungssysteme, mit den Gemeinden und Verbänden Verträge über die Abgeltung der angemessenen Kosten abzuschließen. Klargestellt werden sollte jedoch, dass sich die „angemessene Kosten“ nach den tatsächlichen Kosten zu orientieren haben. Zudem sollten die „angemessenen Kosten“ den Umstand berücksichtigen, dass unterschiedliche topographische, geographische und infrastrukturelle Gegebenheiten in den Regionen unterschiedliche Kosten verursachen.

Auch der Bezug zum „Marktanteil“ ist im Hinblick auf die Marktöffnung für potentielle Mitbewerber sinnvoll und notwendig. Unter Hinweis auf die nachstehenden Anmerkungen zu § 29b Abs. 5 AWG bedarf es aber einer

Sicherstellung dahingehend, dass die bundesweit geltenden Erfassungsvorgaben sowie – die letzten Endes – nach Marktanteilen und Erfassungsquoten zu orientierende Finanzierungsverantwortung der Sammel- und Verwertungssysteme auch „in der Region“ bzw. regional zum Tragen kommen (kein „Rosinenpicken“).

#### Ad § 29b Abs. 4 AWG

Die monatliche sowie jährliche Berechnung und Veröffentlichung der Marktanteile der Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen wird seitens des Österreichischen Gemeindebundes insofern begrüßt, als dadurch die notwendige Transparenz und Nachvollziehbarkeit einer zukünftig unter Wettbewerb stehenden Haushaltsverpackung sichergestellt werden.

#### Ad § 29b Abs. 5 AWG

Die Formulierung des Abs. 5 birgt mehrere Unklarheiten in sich, die zu Auslegungsschwierigkeiten und letztlich zu Unsicherheiten in der praktischen Umsetzung führen können bzw. führen würden.

Um Missverständnisse hintanzuhalten, wird es zunächst notwendig sein, die unterschiedlich in Verwendung stehenden aber in ihrer Bedeutung womöglich gar nicht weit auseinanderliegenden Begriffe im Zusammenhang mit dem Wort „Masse“ genau zu definieren bzw. auf die tatsächlich erforderlichen Begriffe zu beschränken. Allein in Abs. 5 werden die Begriffe „Marktinputmasse“, „Basismasse“ und „zu erfassende Massen“ verwendet. Einzig der Begriff der „zu erfassende Massen“ lässt sich (in diesem Fall) aus Abs. 6 ableiten. Sonstige Begriffsdefinitionen enthalten weder das AWG noch die VVO.

In den übrigen Bestimmungen der vorliegenden Entwürfe sowie in den Erläuterungen finden sich überdies weitere Begriffe wie „in Verkehr gesetzte Masse“, „Abfallmasse“, „Lizenzmasse“, „Teilnahmemasse“, „Verpackungsmasse“, „Gesamtmasse“, „Sammelmasse“ uvm.

Dem vorgeschlagenen Entwurf nach soll der Umweltminister im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsminister die jährlich *zu erfassenden Massen* an Haushaltsverpackungen je Tarifkategorie festlegen. Weder aus Abs. 5 noch aus den Erläuterungen geht hervor, dass der Bundesminister bei der Festlegung der jährlich zu erfassenden Massen an konkrete Vorgaben gebunden ist. Zwar wird in Abs. 5, 1. Satz bestimmt, dass der Bundesminister die „Marktinputmasse“ zu ermitteln hat, die in weiterer Folge für die Berechnung als Basismassen festzulegen ist. Wie sich die ermittelte *Marktinputmasse* und die festgelegten *Basismassen* zu den *zu erfassenden Massen* verhalten, kann aber eben so wenig aus dem Gesetz bzw. den Erläuterungen abgeleitet werden, wie die Bedeutung der Begriffe „Marktinputmasse“ und „Basismasse“ selbst. Ebenso unklar ist der in den

Erläuterungen angeführte Begriff der „Gesamterfassungsquote“, der sich im Gesetzestext gar nicht wiederfindet.

Auch nicht nachvollziehbar ist die Regelung in Abs. 5, wonach bei der Festlegung der zu erfassenden Massen – ausgehend von den 2010 erfassten Massen – eine stufenweise Steigerung insbesondere derjenigen Tarifkategorien in Dreijahresschritten zu erfolgen hat, die [...] niedrigere Erfassungsquoten in der getrennten Sammlung aufweisen. Nachdem es keiner (erstmaligen) Festlegung der zu erfassenden Massen bedürfte, wollte man aus dieser Bestimmung ableiten, dass die erfassten Massen aus dem Jahr 2010 schlicht die „zu erfassenden Massen“ sind, ist fraglich, weshalb ein Bezug zu den im Jahr 2010 erfassten Massen hergestellt wird. Unklar ist außerdem, was unter „*niedrigeren* Erfassungsquoten“ zu verstehen ist. Letztlich werden in der VVO die getrennten Erfassungsquoten festgelegt. Fraglich bleibt daher, wann eine Tarifkategorie eine *niedrigere* Erfassungsquote „aufweist“ und daher im Besonderen einer stufenweisen Steigerung der zu erfassenden Massen unterliegt.

In den Erläuterungen wird – auch unter Bezugnahme auf die zwischen Kommunen und Wirtschaft abzuschließenden Abgeltungsverträge (§ 29b Abs. 2 AWG) – ausgeführt, dass über die Abgeltung und *deren Konditionen* Verhandlungen zwischen der Wirtschaft und den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden erfolgen sollen, deren Ergebnisse in die vom Bundesminister festzulegenden „*zu erfassenden Massen*“ herangezogen werden können. Abgesehen davon, dass es sich hierbei nur um eine Kann-Bestimmung handelt, erscheint fraglich, welchen rechtlichen Stellenwert ein derartiges Verhandlungsergebnis hat und wie sich dieses zu den zwischen den Sammel- und Verwertungssystemen und den Gemeinden und Verbänden letztlich abzuschließenden Abgeltungsverträgen gemäß § 29b Abs. 2 AWG verhält.

Aus all dem ergeben sich Unsicherheiten sowohl auf Wirtschafts- als auch Kommunalseite und schlägt der Österreichische Gemeindebund im Sinne der Rechtssicherheit, der Planbarkeit und Kalkulierbarkeit beider Seiten folgende Lösungsansätze vor:

Anstatt einer Festlegung der *zu erfassenden Massen* ohne konkrete Vorgaben sollte vielmehr eine bestimmte Erfassungsquote je Tarifkategorie gesetzlich determiniert werden. Basis dieser Erfassungsquote müssen die vom Bundesminister zu ermittelnden abfallseitig anfallenden Verpackungsmassen sein, widrigenfalls auf Seiten der Wirtschaft das Interesse endendwollend sein wird, eine flächendeckende und weitgehend lückenlose Lizenzierung der in Verkehr gesetzten Verpackungen zu erreichen.

Zwar werden in den vorliegenden Entwürfen Maßnahmen, wie etwa die Systemteilnahmepflicht oder die Erweiterung der Primärverpflichteten auch auf Versandhändler ergriffen, die zu einer vermehrten Lizenzierung führen werden,

nichtsdestotrotz erscheint die Heranziehung der abfallseitig anfallenden Verpackungsmassen als Ausgangsbasis für die Finanzierungsverantwortung der Wirtschaft unumgänglich und würde diese zu einer deutlichen Steigerung des Lizenzierungsgrades führen und letztlich dem „Trittbrettfahrertum“ ein Ende setzen.

Zwar wird ein 100%iger Lizenzierungsgrad unerreichbar bleiben und damit der Idealfall nicht eintreten, dass die lizenzierte Masse der abfallseitig anfallenden Masse entsprechen wird. Da aber unzweifelhaft mit einer deutlichen Steigerung der Lizenzierungsquote zu rechnen ist, wäre eine starre Festlegung der „zu erfassenden Massen“ durch den Bundesminister, die an keine Vorgaben gebunden ist, sinnwidrig und würde eine Deckelung der Kosten der Wirtschaft zu Lasten der Kommunen trotz steigender Lizenzeinnahmen der Sammel- und Verwertungssysteme bedeuten. Auch aus diesem Grund bedarf es einer Festlegung der Finanzierungsverantwortung durch den Gesetzgeber in Form eines Prozentsatzes der abfallseitig anfallenden Massen.

Sinnvoll wäre – auch unter der Prämisse, dass es zu einer deutlichen Steigerung des Lizenzierungsgrades kommen wird – eine stufenweise Anhebung der gesetzlich vorzusehenden Erfassungsquoten aller abfallseitig anfallenden Verpackungsmassen. Denkbar wäre ein Stufenplan in Dreijahresschritten (85% - 90% - 95%).

Klargestellt werden muss, dass die gesetzlich festgelegten Erfassungsquoten nicht nur als „Bundesquoten“ bzw. als bundesweit zu erfüllende Quoten festgeschrieben werden, sondern gleichsam in allen Bundesländern wie auch in allen Sammelregionen zu erfüllen sind. Damit ist sichergestellt, dass die Sammel- und Verwertungssysteme ihre Erfassungsquoten bundesweit erfüllen und ihrer Finanzierungsverantwortung in allen Sammelregionen nachkommen.

Auch insofern stellt die Festlegung einer Erfassungsquote eine wesentliche Vereinfachung dar, würde doch eine mengenmäßige Verteilung der vom Bundesminister festzulegenden „zu erfassenden Massen“ in den Regionen ungleich schwieriger umsetzbar sein.

#### Ad § 29c Abs. 6

Ein Verbot der Duplizierung von Sammeleinrichtungen wird seitens des Österreichischen Gemeindebundes grundsätzlich begrüßt. Da kommunale Recyclinghöfe bzw. Altstoffsammelzentren Sammelstrukturen für eine Vielzahl von Abfallfraktionen darstellen, die auch Verpackungen beinhalten, sollte zumindest in den Erläuterungen die Klarstellung getroffen werden, dass derartige kommunale Einrichtungen nicht als Duplizierung im Sinne dieser Bestimmung gelten.

### Ad § 29b Abs. 8

Die Ausschreibung für die Sammlung einzelner Sammelkategorien, sollte unbedingt die verbindliche Mitbenutzung und Verwendung vorhandener Sammeleinrichtungen vorsehen. Darunter sind insbesondere Sammelbehälter oder Sammelsäcke (Gelber Sack) zu verstehen.

Darüber hinaus zeichnet sich eine kommunale Sammlung dadurch aus, dass die Kommune/der Gemeindeverband die Infrastruktur beistellt. Das muss und sollte nicht nur auf die Papiersammlung und Recyclinghofsammlung beschränkt bleiben, wie dies in den Erläuterungen dargestellt ist. So ist beispielsweise auch eine bestehende LVP- Behälter- oder (gelbe) Sacksammlung, welche die Kommune beim Haushalt oder auch öffentlichen Standplätzen mit eigener Infrastruktur betreibt, als kommunale Sammlung anzusehen.

## **Zu einzelnen Bestimmungen der VVO**

### Ad § 7 VVO

Die generelle Ausnahme für Verpackungen mit gefährlichen Anhaftungen von der Teilnahmepflicht an Sammel- und Verwertungssystemen wird abgelehnt. Dies könnte dazu führen, dass Öldosen, Farb- und Lackdosen wieder voll über die kommunalen Sammlungen zu finanzieren sind.

### Ad § 8 VVO

Da sich diese Bestimmung mit § 13g Abs. 2 AWG deckt, darf auf die dortigen Ausführungen hingewiesen werden.

### Ad § 9 Abs. 4 VVO

Die vorgeschlagene Erfassungsquote im Rahmen der getrennten Sammlung sollte im Bereich der Kunststoffe aus mehreren Gründen deutlich gesenkt werden. Zum einen wird diese Quote derzeit nicht in allen Regionen erfüllt (z.B. Wien). Zum anderen können aus der gemischten Leichtverpackungssammlung ohnedies nur rund 30% für eine stoffliche Verwertung aussortiert werden, dies mit einem wirtschaftlich nicht zu rechtfertigenden Aufwand (Sammlung, Sortierung, Verwertung).

Hinzu kommt, dass es letztlich auch ökologisch sinnvoller wäre, die Sammlung von *stofflich* verwertbaren Leichtverpackungen zu forcieren. Eine derart hohe Quote würde nicht nur die naheliegende – da ökonomisch und letztlich auch ökologisch sinnvolle – Umstellung auf eine Sammlung *stofflich* verwertbarer Leichtverpackungen verhindern, sondern die getrennten Sammlungen mit hohen Fehlwurfanteilen gesetzlich einzementieren.



Ad § 19 Abs. 2

Das Einbringen bzw. Mitsammeln von anderen Abfällen in die getrennte Sammlung von Verpackungen darf nur dann als zulässig erklärt werden, wenn sowohl der Betreiber *als auch* die für die Entsorgung der mitgesammelten Abfälle zuständige Organisation (meist die Kommunen oder Verband im Bereich der übrigen Siedlungsabfälle) ausdrücklich zustimmt.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Österreichischen Gemeindebund:

Der Generalsekretär:

Leiss e.h.

Dr. Walter Leiss

Der Präsident:

Mödlhammer e.h.

Bgm. Helmut Mödlhammer

Ergeht zK an:

Alle Landesverbände  
Die Mitglieder des Präsidiums  
Büro Brüssel