



ZAHL (Bitte im Antwortschreiben anführen)

2001-BG/51/66-2013

BETREFF

1. Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das AWG 2002 geän-
dert wird (AWG-Novelle 2013);

2. Entwurf einer Verpackungsverordnung;

Stellungnahme

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

DATUM

21.02.2013

CHIEMSEEHOF

✉ POSTFACH 527, 5010 SALZBURG

FAX +43 662 8042 2165

landeslegistik@salzburg.gv.at

Mag. Thomas Feichtenschlager

TEL +43 662 8042 2290

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zum im Gegenstand bezeichneten Gesetzentwurf gibt das Amt der Salzburger Landesregierung folgende Stellungnahme bekannt:

1. Allgemeines:

Im Jahr 1993 wurden in Österreich erstmals verbindliche rechtliche Rahmenbedingungen für die Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen geschaffen, die den verpflichteten Wirtschaftskreisen große Freiheiten bei der Gestaltung der Verpackungssammlung eingeräumt haben. Das hat einerseits zur Herausbildung eines privaten de-facto Monopols für die Sammlung und Verwertung von haushaltsnah anfallenden Verpackungsabfällen geführt und andererseits zu einer substantiell mangelhaften Abstimmung mit allen anderen Einrichtungen zur Sammlung und Behandlung von Siedlungsabfällen (wie Restmüllsammlung, Altpapiersammlung, Biotonnensammlung, Recyclinghöfe etc), die im Verantwortungsbereich der Gemeinden bzw von Gemeindeverbänden liegen und über Müllgebühren finanziert werden müssen. Das drückt sich unter anderem in der sehr unterschiedlichen Art der Sammlung von Leichtverpackungen in der Stadt Salzburg und in allen übrigen Regionen des Landes Salzburg aus. Während in der Stadt Salzburg nur Hohlkörper gesammelt werden (Flaschensammlung), werden in allen übrigen Gemeinden gemischte Leichtverpackungssammlungen betrieben. Die Entscheidung über

diese Systeme erfolgt ohne substantielle Mitsprache der kommunalen Abfallwirtschaft durch das private de-facto Monopol. Aufgrund der sehr starken Wechselwirkung zwischen Verpackungssammlung einerseits und der Sammlung von Siedlungsabfällen andererseits ist jedoch eine enge Abstimmung dringend erforderlich.

Ausgehend von der Entscheidung der Europäischen Kommission vom 16.10.2003 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG-Vertrag und Artikel 53 EWR-Abkommen (Sachen COMP D3/35470 – ARA, COMP D3/35473 – ARGEV, ARO) und den darin aufgezeigten Hindernissen für das Funktionieren eines Wettbewerbes zwischen privatwirtschaftlich organisierten Sammel- und Verwertungssystemen der Wirtschaft sowie die darin erteilten Auflagen, wurde durch das Urteil des EuGH vom 22.3.2011 in der Rechtssache T-419/03 (Altstoff Recycling Austria/Kommission) die Notwendigkeit bekräftigt, durch eine entsprechende Gestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der vertraglichen Vereinbarungen einen fairen Wettbewerb im Bereich der Sammel- und Verwertungssysteme für haushaltsnahe Verpackungen zu schaffen.

Die seit längerem geführte Diskussion über geeignete Umsetzungsmodelle bzw Varianten wurde mit den vorliegenden Begutachtungsentwürfen vorerst abgeschlossen. Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat darin das Modell der sogenannten "Mitbenutzung auf Regionalpartnerebene" abgebildet, dessen Umsetzung eine gemeinschaftsrechtskonforme Verwirklichung eines fairen Wettbewerbes zwischen privaten Sammel- und Verwertungssystemen im haushaltnahen Verpackungsbereich erwarten lässt. Dahingehend sind die vorliegenden Entwürfe jedenfalls zu begrüßen und bilden eine substantielle Verbesserung gegenüber den zuletzt im Sommer 2009 ausgesandten Entwürfen, die die Schaffung eines privaten, monopolartigen "Sammelproviders" per Gesetz vorgesehen hätten.

Insgesamt können die vorliegenden Entwürfe als gute und geeignete Grundlage angesehen werden, die im noch folgenden Diskussionsprozess noch geschärft bzw ergänzt werden müssen (siehe Stellungnahme zu den einzelnen Punkten). Dies betrifft insbesondere die Verpflichtung einer laufenden Abstimmung der privat organisierten Verpackungssammlung mit der von den Gemeinden und Gemeindeverbänden zu verantwortenden Sammlung von Siedlungsabfällen. Die Schaffung eines Abstimmungsmechanismus in Form eines vom Landeshauptmann zu bestellenden Vertreters wird ausdrücklich begrüßt. Ergänzungen hinsichtlich der Aufgaben und Befugnisse sind hier noch notwendig.

In Bezug die wichtigsten inhaltlichen Punkte aus Sicht der Bundesländer wird auf die einschlägigen Beschlüsse der Landesumweltreferentenkonferenz vom 23.3.2007, vom 23.6.2008 und vom 22.6.2009 verwiesen. Insbesondere gilt dies im Hinblick auf die Gestaltung der Finanzierungsverantwortung der Wirtschaft, das substanzielle Mitspracherecht der kommunalen Abfallwirtschaft und Bestimmungen zu Mehrweg bei Getränkeverpackungen.

2. Zu einzelnen Bestimmungen des Abfallwirtschaftsgesetzes 2002:

Zu den Begriffen:

Die geplanten Vorhaben verwenden Begriffe, deren inhaltliche Bedeutung nicht immer klar ist und die weder im Abfallwirtschaftsgesetz 2002 noch in der geplanten Verpackungsverordnung 2013 definiert werden. Von besonderer Bedeutung dabei sind die Begriffe "Marktinputmasse" und "Basismassen" im § 29b Abs 5 AWG 2002, die entscheidenden Einfluss auf das Ausmaß der Finanzierungsverantwortung der Wirtschaft haben, sowie der Begriff der "Übergabestelle" im § 29c Abs 5 AWG 2002. Die inhaltliche Bedeutung dieser Begriffe wird die Umsetzung ganz wesentlich beeinflussen und muss daher zwingend vorab klargestellt werden.

Zu § 13h (Haushaltsverpackungen und gewerbliche Verpackungen):

Im geplanten § 13h wird die Definition von Haushaltsverpackungen anhand der Größe bzw des Füllvolumens vorgenommen und mit der Bedingung verknüpft, dass diese Verpackungen üblicherweise entweder in privaten Haushalten oder hinsichtlich der Art der als Abfall anfallenden Verpackungen mit privaten Haushalten vergleichbaren Anfallstellen anfallen.

Diese Vergleichbarkeit wird an Hand von Beispielen illustriert, wie Gaststätten, Hotels, Kantinen etc. Hier stellt sich die Frage, ob diese Aufzählung als abschließend anzusehen ist und warum hier auch sehr spezifische Anfallstellen definiert werden wie etwa Kanzleien von Rechtsanwälten. Heißt das im Umkehrschluss, dass etwa andere Büroräumlichkeiten wie etwa öffentliche Verwaltungen oder Banken nicht als vergleichbare Anfallstellen angesehen werden können? Aus dem Gesetzestext und den Erläuterungen geht hervor, dass im Umkehrschluss jene Verpackungen, die üblicherweise bei gewerblichen und industriellen Anfallstellen anfallen, auch weiterhin als gewerbliche Verpackungen gelten sollen, auch wenn sie bei den genannten vergleichbaren Anfallstellen anfallen. Auf die Bedeutung bzw Folgen in der praktischen Umsetzung wird nicht eingegangen

Die im Abs 2 geregelten Branchenlösungen erlauben es, einen bestimmten Anteil der anfallenden Verpackungen als gewerblich zu definieren, ohne einen individuellen Nachweis erbringen zu müssen.

daraus ergibt sich, dass für die Abgrenzung von Haushaltverpackungen und gewerblichen Verpackungen weitgehend das sogenannte Anfallstellenprinzip umgesetzt. Dieses entscheidet darüber, ob überhaupt eine Teilnahmeverpflichtung an einem genehmigten Sammel- und Verwertungssystem besteht und nicht zuletzt auch darüber, in welchen Sammelschienen (zB Sammelmodulen) diese Verpackungen zu erfassen sind. Die hier vorgenommene Festlegung des Anfallstellenprinzips ist gerade im Hinblick auf die Sammlung von gemischten Siedlungsabfällen kritisch zu hinterfragen. In vielen Bundes-

ländern besteht im Bereich der gemischten Siedlungsabfälle eine Teilnahmepflicht auch für betriebliche Anfallstellen, die einzig und alleine auf die Art des Abfalls und dessen Vergleichbarkeit abstellt und nicht auf die jeweilige Anfallstelle. Das heißt, die Frage der Herkunft des Abfalls (Haushalt oder Betrieb) ist in diesem Zusammenhang irrelevant.

Die im AWG vorgenommene Definition von Haushaltsverpackungen sollte in keinem Fall Beispielswirkung für eine allfällige Abgrenzung im Bereich der gemischten Siedlungsabfälle haben, die darüber entscheidet, ob ein Betrieb an einer öffentlichen Müllabfuhr teilnehmen muss oder nicht. Hier wäre jedenfalls zu prüfen, ob nicht ein ähnliches Modell der Abgrenzung wie bei Elektroaltgeräten (EAG) gewählt werden kann, das vielmehr auf die Art des Gerätes bzw des daraus entstehenden Abfalls abstellt und den Anfallsort als irrelevant betrachtet. Um im Bereich der EAG die Diskussion um den Anfallsort zu lösen, wurde der Begriff des sogenannten „Dual Use“ eingeführt. Geräte, die diesem Bereich zuzuordnen sind, das heißt sowohl in Haushalten als auch in gewerblichen Einrichtungen anfallen, werden dem Bereich des Haushaltes und der dort zur Verfügung stehenden Sammeleinrichtungen zugeteilt. Der Nutzen für die betrieblichen Anfallstellen liegt darin, dass sie sämtliche Infrastrukturen der Sammlung im öffentlichen Bereich, das heißt insbesondere Recyclinghöfe der Gemeinden als auch die so genannten Bezirkssammelstellen kostenlos nutzen können. Im Wechselspiel zwischen einerseits den Gerätetypen bzw -kategorien und deren Sammelschienen sowie andererseits den Tarifkategorien auf der Lizenzseite bedeutet dies eine wesentlich genauere Zuordenbarkeit und eine sehr geringe Gefahr der Quersubventionierung zwischen Haushaltsgeräten und Geräten für gewerbliche Zwecke. Daher sollte gerade im Bereich der Verpackungen eine ähnliche Art der Definition und Abgrenzung ernsthaft geprüft werden.

Seitens des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sollte jedenfalls ein Monitoring einrichten, um die gemeldeten In-Verkehrgesetzten Massen an Haushaltsverpackungen mit den abfallseitig anfallenden Massen sowohl in den Haushaltsmodulen der getrennten Sammlung als auch im Restmüll abzugleichen. Falls sich wiederholt Differenzen zeigen, sind rasch die Ursachen dafür zu klären, die im Wesentlichen wie folgt begründet sein können: Die Abgrenzung entspricht nicht den tatsächlichen Entsorgungswegen oder die Teilnahmemasse weicht erheblich von der Marktmasse ab (=Trittbrettfahrerproblem) oder die Branchenlösungen erweisen sich als zu ungenau. Um ernsthafte Finanzierungsprobleme rechtzeitig erkennen und vermeiden zu können, wären regelmäßige Untersuchungen und Berichte dazu jedenfalls vorzusehen.

Zu § 29 Abs 2 (Kontrollkonzept betreffend Lizenznehmer):

Die geplante Z 8a des Abs 2 wird begrüßt, da damit die lang andauernde Diskussion rund um die Kontrolle der Lizenznehmer entschärft wird und auch sicher gestellt ist,

dass so genannte Großkunden ebenfalls einer Überprüfung in angemessenen Abständen unterzogen werden.

Es wird jedoch ergänzen vorgeschlagen, dass die Überprüfung auf der Grundlage von Richtlinien des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft erfolgt. Diese Richtlinien sollten in Zusammenarbeit mit den Sammel- und Verwertungssystemen erarbeitet werden, um einheitliche Standards in der Überprüfung der Lizenznehmer sicher zu stellen. Ansonsten läuft man Gefahr, dass ein Systembetreiber durch mangelnde Kontrollen einen Wettbewerbsvorteil bei den Lizenznehmern anstrebt. Eine Konstruktion, in welcher ein Geschäftspartner, nämlich das Sammel- und Verwertungssystem – der eine Dienstleistung (Entpflichtung) gegenüber den Lizenznehmern erbringt – gleichzeitig auch die Kontrolle durchführen soll, ist grundsätzlich zu hinterfragen. Aus der Erfahrung ist ja bekannt, dass gerade Großkunden in der Lage sind, erheblichen Druck auf den Betreiber des Sammel- und Verwertungssystems auszuüben. Ob dann noch eine objektivierbare Gleichbehandlung aller Lizenznehmer bezüglich Kontrolle gegeben ist, ist mehr als fraglich. Man sollte auch die Alternative prüfen, ob nicht die Beauftragung (nicht die Abwicklung oder Finanzierung) durch einen unabhängigen Dritten erfolgen sollte, der auch nach vorgegebenen objektiven Kriterien das zu beauftragende Zivilingenieurbüro und/oder Wirtschaftsprüferbüro auswählt. Jedenfalls wäre damit die Gefahr der direkten Beeinflussung einer Kontrolle, je nach Kontrolliertem, hintangehalten.

Es wird daher folgender Wortlaut für die geplante Z 8a des Abs 2 vorgeschlagen:

"8a. Vorlage eines Kontrollkonzeptes betreffend die Teilnehmer; zumindest 80% der unter Vertrag genommenen Massen bezogen auf die jeweilige Sammelkategorie sind binnen zwei Jahren nach Maßgabe von Richtlinien des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zu überprüfen."

Zu § 29b Abs 1 (Mitsprache der kommunalen Abfallwirtschaft bei der Gestaltung der Verpackungssammlung):

Die im Pkt 5.3 der Erläuterungen enthaltene Darstellung der Aufgaben eines Vertreters gemäß der lit c des Abs 1 wird begrüßt, allerdings findet diese Aufgabenbeschreibung im Gesetzestext keine inhaltliche Entsprechung. Insbesondere die Aufgabe der Konsensfindung hinsichtlich unterschiedlicher Forderungen von verschiedenen Sammel- und Verwertungssystemen ist im Gesetzestext überhaupt nicht angesprochen. In der praktischen Abwicklung muss es dem vom Landeshauptmann bestellten Vertreter ermöglicht werden, in einem vertretbaren Zeitraum die Vorstellungen aller Sammel- und Verwertungssysteme einzufordern, um sie inhaltlich zu prüfen und aufeinander abzustimmen und gegebenenfalls auch Gespräche zwischen den Betreibern von Sammel- und Verwertungssystemen zu initiieren bzw zu begleiten.

Auch die Aufgabe der Einbeziehung der kommunalen Sammeleinrichtungen findet sich im Gesetzestext nicht wieder. Gemäß der lit d des Abs 1 sind bestehende Sammelsysteme der Gemeinden oder Gemeindeverbände lediglich zu berücksichtigen. Hier wäre jedenfalls vorzusehen, dass sich Sammel- und Verwertungssysteme bestehender Sammeleinrichtungen der Gemeinden oder Gemeindeverbände zu bedienen haben. Im Hinblick auf den Kontrahierungszwang der Gemeinden bzw Gemeindeverbände gegenüber allen Sammelsystembetreibern muss es dann auch eine Verpflichtung seitens der Sammelsystembetreiber geben, sich der bestehenden Einrichtungen der Gemeinden zu bedienen. Die Formulierung "zu berücksichtigen" wird in jedem Fall als zu schwach erachtet.

Auch lassen der Gesetzestext und die Erläuterungen offen, was unter "bestehenden Sammelsystemen" oder unter "bestehenden Sammeleinrichtungen" genau zu verstehen ist. Diese Begriffe sollte jedenfalls noch klargestellt werden, um unterschiedliche Interpretationen zu vermeiden.

Eine weitere zentrale Frage betrifft den Zeitpunkt dieser Abstimmungsverpflichtung. Diese Abstimmung erfolgt ausschließlich im Rahmen der Erteilung der Genehmigung für ein Sammel- und Verwertungssystem. Ist diese Genehmigung erteilt, fällt ein Mitspracherecht sowohl der Landesebene als auch der Gemeinden bzw Gemeindeverbände völlig weg. Die Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass nicht unwesentliche Systemveränderungen in der Sammlung auch innerhalb einer Genehmigungsperiode stattfinden. Ein Beispiel dafür ist die Umstellung in manchen Regionen von gemischter Leichtverpackungssammlung auf reine Flaschensammlung. Deshalb wäre hier jedenfalls klar zu stellen, dass diese Abstimmungsverpflichtung auch dann zum Tragen kommt, wenn eine wesentliche Veränderung der Sammlung seitens des Systembetreiber geplant ist. Ein Anknüpfungspunkt sollte auch eine erneute Ausschreibung und Vergabe der Sammelleistung in den Regionen sein.

Es wird daher folgender Wortlaut für den Eingangssatz sowie für die Z 2 lit c und d des geplanten § 29b Abs 1 vorgeschlagen (Änderungen im Vergleich zum Text des Ministerialentwurfs sind in Fettschrift gehalten):

"(1) Eine Genehmigung **oder wesentliche Änderung** eines Sammel- und Verwertungssystems für Haushaltsverpackungen gemäß § 29 darf nur unter folgenden zusätzlichen Anforderungen erteilt werden:

[1.]

2. Ein Sammel- und Verwertungssystem für Haushaltsverpackungen hat die Flächendeckung im Sinne einer Verordnung nach § 14 Abs 1 sicherzustellen, wobei

[a)]

[b)]

c) die Sammlung in jedem Bundesland mit einem vom Landeshauptmann bestellten Vertreter **abzustimmen ist, sofern im jeweiligen Bundesland ein solcher bestellt und**

auf der Internetseite des Bundeslandes veröffentlicht wurde; abzustimmen sind: die Ausgestaltung der Sammlung unter Berücksichtigung der Flächendeckung und der ausreichenden Kapazitäten für die Erreichung der Vorgaben (Quoten) für die getrennte Sammlung sowie die Art der Sammlung sowie der technischen Spezifikationen, wie insbesondere die Anzahl, Volumina und Entleerungsfrequenz der aufgestellten Sammeleinrichtungen je politischem Bezirk sowie die Verhinderung der Duplizierung von Sammeleinrichtungen sowie die Mitbenutzung der kommunalen Sammeleinrichtungen, wie insbesondere die Altpapiersammlung und die Sammlung von Verpackungen in Altstoffsammelzentren und Recyclinghöfen, sowie die Berücksichtigung von Wechselwirkungen mit der Sammlung und Behandlung von gemischten Siedlungsabfällen und der haushaltsnahen Sammlung und Recycling anderer Altstoffe sowie die Konsensfindung hinsichtlich unterschiedlicher Gestaltungswünsche der Sammel- und Verwertungssysteme ; der bestellte Vertreter hat sich seinerseits mit den Gemeinden oder Gemeindeverbänden in den Sammelregionen abzustimmen; dem vom Landeshauptmann bestellten Vertreter sind die zur Erfüllung der Abstimmung erforderlichen Unterlagen vorzulegen und Einsichtsrechte zu gewähren; kommt es innerhalb einer angemessenen Frist zu keiner Einigung mit dem Vertreter des Landes, hat der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft allfällig erforderliche Auflagen gemäß § 29 Abs 4d zu erteilen und

d) **sich** bestehender Sammelsysteme der Gemeinden oder Gemeindeverbände zu berücksichtigen sind **zu bedienen**."

Korrespondierend dazu sollte im § 29b Abs 8 folgende Bestimmung als neue Z 1 eingefügt werden:

"1. Der Verlosung hat eine Abstimmung im Sinne des Abs 1 Z 2 lit c) voranzugehen."

In den Erläuterungen dazu sollte auch klargestellt werden, dass der Nachweis über die durchgeführte Abstimmung mit dem vom Landeshauptmann bestellten Vertreter durch Vorlage einer sog. Abstimmungserklärung, welche die in der lit c des § 29b Abs 1 genannten Punkte inhaltlich darstellt. Diese Abstimmungserklärung ist dann dem Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft als Genehmigungsbehörde vorzulegen.

Zu § 29b Abs 5 und 6 (Finanzierungsverantwortung der verpflichteten Wirtschaftskreise):

Für die Erfassung von Verpackungsabfällen stehen gemäß § 29b Abs 6 die folgenden drei Möglichkeiten offen: die getrennte Sammlung, die gemeinsame Sammlung mit gemischten Siedlungsabfällen und anschließende Aussortierung für ein Recycling sowie die ge-

meinsame Sammlung mit gemischten Siedlungsabfällen und eine anschließende thermische Verwertung.

Gemäß Abs 5 ist der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft ermächtigt, sowohl die "Marktinputmasse" alle drei Jahre zu ermitteln und "Basismarktmassen" für – nicht näher definierte Berechnungen – mit Verordnung festzulegen. Im Einvernehmen mit dem Wirtschaftsminister wird dann die durch alle Sammel- und Verwertungssysteme zu erfassenden Massen an Haushaltsverpackungen festgelegt. In diesem Zusammenhang werden zwei Begriffe verwendet ("Marktinputmasse" und "Basismassen"), Bedeutung weder genauer definiert noch in ihren Auswirkungen dargelegt ist. Es ist weder sachlich gerechtfertigt, diesen Organen allein die Festlegung von sogenannten Basismassen (undefiniert) und zu erfassenden Massen zu überlassen, noch kann eine derartige einseitige Festlegung eine Konsensfindung über das Ausmaß und die Wahrnehmung der Finanzierungsverantwortung ersetzen. Letztlich entscheiden diese Organe daher auch - über den Umweg der Definition des Begriffes "erfasste Massen" – über das Ausmaß der Finanzierungsverantwortung der verpflichteten Wirtschaftskreise. Eine solche Vorgehensweise wird jedenfalls abzulehnt.

Vielmehr besteht die Notwendigkeit im Gesetzestext im Wesentlichen zwei Bereiche zu regeln, nämlich wie wird bestimmt, welche Verpackungsabfälle tatsächlich abfallseitig anfallen sowie – abgeleitet daraus – wie groß ist die durch Sammel- und Verwertungssysteme (in Summe) zu erfassende Masse. Jedenfalls muss die Frage des Ausmaßes der Finanzierungsverantwortung der verpflichteten Wirtschaftskreise anhand der zu erfassenden Massen bzw einer allfällig in einem Stufenplan festgehaltenen Steigerung des Prozentsatzes im Gesetz fixiert werden. Erst dadurch entsteht die nötige rechtliche und wirtschaftliche Sicherheit sowohl für die verpflichteten Wirtschaftskreise als auch für die Sammel- und Verwertungssysteme und die Gemeinden bzw Gemeindeverbände.

Für eine Ergänzung bzw Überarbeitung des § 29b Abs 5 sind daher die folgenden Punkte zentral:

- Verzicht auf die unklaren Begriffe der "Marktinputmasse" und "Basismassen";
- Übereinkunft über die Abfolge und Zusammenhänge zwischen Ermittlung der Massen, Festlegung der Quoten, Fixierung der Finanzierungsverantwortung etc;
- Verpflichtung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Ermittlung und Veröffentlichung der anfallenden Massen;
- Festlegung der Finanzierungsverantwortung der verpflichteten Wirtschaftskreise durch den Gesetzgeber (und nicht durch Organe der Vollziehung) in Form eines Stufenplanes im § 29b Abs 5 über den Weg der "von Systembetreibern zu erfassenden Massen pro Tarifkategorie".

Dabei sollte die folgende Vorgehensweise gewählt und auch gesetzlich festgelegt werden:

- Ermittlung und Veröffentlichung der abfallseitig anfallenden Massen durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Ergebnis: Tonnage pro Tarifikategorie)
- "Einsetzen" der ermittelten Tonnage in die gesetzlich festgelegten Prozentsätze (Stufenplan) für die "von Systembetreibern zu erfassenden Massen pro Tarifikategorie" (Ergebnis: a) Tonnage, die von allen Systembetreibern in Summe (Anteil je nach Marktanteil am Lizenzmarkt) zu erfassen ist, dh auch zu finanzieren ist; Rest geht auf Kosten der Müllgebührenzahler. b) Richtwert für Papier und Glas, welche Massen durch die getrennte Sammlung (oder Aussortierung) zu erfassen sind;
- Berechnung und Festlegung der Bundesquote für die getrennt zu erfassenden Masse (Ergebnis: Quotenfestlegung in der Verpackungsverordnung);
- Herunterbrechen der Bundesquote auf Länderquoten unter Berücksichtigung der Unterschiede betreffend erreichbare Erfassungsquoten in der getrennten Sammlung in unterschiedlichen Siedlungs- und Wirtschaftsstrukturen (dh zB Stadt-Land-Unterschied, Einfluss Fremdenverkehr etc; Ergebnis: Festlegung von Länderquoten in der Verpackungsverordnung);
- Umsetzen der Länderquoten auf Regionsebene im Zuge der Abstimmung nach § 29b Abs 1 Z 2 lit c (Ergebnis: Ausprägung der getrennten Sammlung in den Regionen);
- Ergebnis der Abstimmung nach §29b Abs 1 Z 2 lit c bildet die Basis für die Ausschreibung des Sammlers in der Region (Ergebnis: Definition der vom Regionalpartner zu erbringenden Leistungen)
- Vergabe der Sammelleistung und Abschluss von Verträgen der Systembetreiber mit den Regionalpartnern (Ergebnis: praktische Durchführung der Sammlung).

Es wird daher die folgende Ergänzung des § 29b Abs 5 vorgeschlagen:

"Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat sämtliche abfallseitig anfallenden Massen je Tarifikategorie im Sinne einer Verordnung nach § 14 Abs 1 beginnend für das Kalenderjahr 2014 bis spätestens August 2013 zu ermitteln und auf der Internetseite des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zu veröffentlichen. Diese Ermittlung und Veröffentlichung ist in weiterer Folge alle drei Kalenderjahre bis spätestens August des jeweils vorangegangenen Kalenderjahres durchzuführen. Als zu erfassende Massen je Tarifikategorie im Sinne einer Verordnung nach § 14 Abs 1 gelten

1. Fünfundachzig von Hundert der abfallseitig anfallenden Massen für die Kalenderjahre 2014 und 2015,
2. Neunzig von Hundert der abfallseitig anfallenden Massen für die Kalenderjahre 2016 und 2017 und
3. Fünfundneunzig von Hundert der abfallseitig anfallenden Massen für die Kalenderjahre ab 2018.

Auch eine differenzierte Festlegung der zur erfassenden Massen nach Tarifkategorie – zB Glas 85%, Papier 90%, Kunststoffe 95% - sollte fachlich geprüft und festgelegt werden.

Zu den §§ 29b Abs 6 und 29c Abs 5 (Übergabe bzw Übernahme der erfassten Massen):

Sowohl im § 29b Abs 6 als auch im § 29c Abs 5 werden Regelungen zur Übernahme bzw Übergabe von erfassten Verpackungsmassen getroffen.

§ 29b Abs 6 stellt dabei auf eine österreichweite Ebene ab und verpflichtet den jeweiligen Betreiber eines Sammel- und Verwertungssystems für Haushaltsverpackungen entsprechend ihrem monatlichen Marktanteil die jeweiligen Massen zu erfassen; das heißt entweder physisch zu übernehmen oder im Falle einer Mitsammlung über die gemischten Siedlungsabfälle und anschließender thermischer Verwertung abzugelten. In dieser Bestimmung wird auf die jeweiligen Massen gemäß Abs 5 verwiesen. Dieser Verweis ist zu hinterfragen und inhaltlich zu klären. Jedenfalls lässt es diese Bestimmung zu, dass jedes Sammel- und Verwertungssystem in den einzelnen Sammelregionen unterschiedliche Massenanteile übernimmt, da sie nur sicher stellen müssen, dass in einer Gesamtrechnung über ganz Österreich ihr jeweiliger Marktanteil erreicht wird. Erfahrungen aus dem Bereich der Elektroaltgeräte haben gezeigt, dass solche Regelungen zu erheblichen Schwierigkeiten führen, weil darin der Anreiz enthalten ist, möglichst viel Material in "billigen Regionen" zu übernehmen und die Übernahme bzw Abnahme des Materials insbesondere in den ländlichen Regionen zu reduzieren.

Gemäß § 29c Abs 5 besteht eine Verpflichtung zur Übergabe des Materials an die Gemeinden bzw Gemeindeverbände und die jeweiligen Regionalpartner. Diese sind im Gegensatz zu den Sammel- und Verwertungssystemen auf regionaler und lokaler Ebene verpflichtet, die getrennt gesammelten oder aussortierten Haushaltsverpackungen an die Sammel- und Verwertungssysteme entsprechend ihrem jeweiligen Marktanteil zu übergeben. Die Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen haben diese Massen an jeder Übergabestelle zu übernehmen. Der Begriff der "Übergabestelle" ist unklar und sollte präzisiert werden: So kann entweder der Recyclinghof der Gemeinde als Übergabestelle gesehen werden oder auch eine zentrale Sammelstelle pro politischen Bezirk oder beides.

Eine Zusammenschau von § 29b Abs 6 und § 29c Abs 5 ergibt ein inhomogenes Bild: Diese beiden Bestimmungen könnten im Zusammenwirken durchaus die Wirkung entfalten, dass es im Bereich des so genannten "Zukauf aus dem Restmüll" für den Systembetreiber legitim ist, sehr selektiv vorzugehen und sich die Mengen in jenen Regionen zu holen, in denen sie "billig" angeboten werden oder in denen man sich einen anderen Nutzen durch die Abgeltung von Verpackungen im Restmüll erwartet. Hier wäre klar zu stellen, dass es in allen Bereichen der Erfassung von Verpackungsabfällen (gemäß der Definition im § 29b Abs 6) eine Abnahme- bzw Übernahmegarantie gibt.

Die im § 29c Abs 5 festgelegte Verpflichtung ist auch ein weiteres Argument, warum die Mitbenutzung von vorhandenen Sammelstrukturen der Gemeinden bzw Gemeindeverbände durch die Systembetreiber nicht nur eine optionale Möglichkeit sein kann, sondern zwingend sein muss.

Jedenfalls sollte klargestellt werden, dass eine Übergabe sowie Übernahme der getrennt erfassten Massen und der aussortierten Massen nach dem jeweiligen Marktanteil des Systembetreibers zu erfolgen hat und dieser "Teilungsschlüssel" bis hinunter auf die Regions- und Gemeindeebene gilt – dh eine selektive Übernahme nicht zulässig ist. Darüber hinaus soll dieser "Teilungsschlüssel" auch für den Zukauf aus dem Restmüll gelten und sich ebenfalls nach dem jeweiligen Marktanteil des Systembetreibers hinunter bis auf Regionsebene gelten. Wie viel Zukauf insgesamt getätigt wird, muss einerseits Gegenstand der Betrachtungen für die Festlegung von Länderquoten (getrennte Sammlung) sein und andererseits Teil der Abstimmung mit dem vom Landeshauptmann bestellten Vertreter.

Zu § 29b Abs 7 (unabhängiger Dritter):

Im Bereich der Elektroaltgeräte wurde bereits ein "unabhängiger Dritter" durch den Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft beauftragt, nämlich die Elektroaltgerätekoordinierungsstelle GmbH. Diese steht im Eigentum der Wirtschaftskammer Österreich und des Fachverbandes der Elektro- und Elektronikindustrie. Wie die Erfahrungen gezeigt haben, bedarf es großer Anstrengungen, eine von Wirtschaftsinteressen unbeeinflusste neutrale Information des Letztverbrauchers in einer solchen Konstruktion sicherzustellen. Daher sollte die Aufgabe, den Letztverbraucher neutral und unabhängig zu informieren, jedenfalls selbst vom Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft wahrgenommen werden.

Die umfangreiche Übertragung von Aufgaben aus dem Bereich des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft sowie von Sammel- und Verwertungssystemen an einen "unabhängigen Dritten" (siehe dazu die §§ 29 Abs 4c, 29b Abs 6 und 29b Abs 8) wird abgelehnt. Hier wäre jedenfalls in einer Gesamtbetrachtung zu prüfen, welche Aufgaben jedenfalls durch die Abfallwirtschaftsbehörden wahrzunehmen sind, um die notwendige Unabhängigkeit, Neutralität und Objektivität zu wahren. Die Erfahrungen aus dem Elektroaltgerätebereich haben gezeigt, dass eine Delegation von Aufgaben an einen sogenannten unabhängigen Dritten der im Eigentum der verpflichteten Wirtschaftskreise steht, nicht geeignet ist, diesen Anspruch zu erfüllen.

Zu § 29b Abs 8 (Ausschreibung bzw Vergabe von Sammelleistungen im politischen Bezirk – Sammelregion):

Für die Ausschreibung bzw Vergabe von Sammelleistungen stehen zwei alternative Möglichkeiten offen: Einerseits die Ausschreibung und Festlegung der Sammelpartner über einen gemeinsam, von allen Systembetreibern beauftragten unabhängigen Dritten oder die Verlosung von Regionen. In beiden Varianten entscheidend ist, welche konkreten Leistungen mit welcher Qualität bzw welchem Qualitätsanspruch abgefragt werden. Dies hängt auch ganz eng mit der Gestaltung bzw Ausprägung des Sammelsystems zusammen. Es scheint unausweichlich, dass sich alle Betreiber von Sammel- und Verwertungssystemen für Haushaltsverpackungen auf die Gestaltung des Sammelsystems einigen, um unabhängig von der gewählten Variante der Ausschreibung bzw Vergabe die nachgefragte Leistung konkret definieren zu können und nicht Einzelne auf Kosten der Qualität einzusparen versuchen. Dieses "Agreement" ist auch schon für die nach § 29b Abs 1 Ziffer 2 lit c vorgesehene Abstimmung mit dem vom Landeshauptmann bestellten Vertreter notwendig. Schließlich werden schon hier wesentliche Qualitätsmerkmale bzw Leistungsmerkmale fixiert, die letztendlich in eine Ausschreibung und Vergabe einfließen müssen. Ein Grundkonsens der Systembetreiber ist dabei unverzichtbar.

Wie diese Abstimmung zwischen den Sammel- und Verwertungssystemen erfolgen soll und welche Spielregeln es dabei gibt, lässt das Gesetz bzw die Verordnung weitgehend offen. Insbesondere in der Alternativvariante "Verlosung" muss das aber vorab geklärt werden, da es dabei nur ein Sammel- und Verwertungssystem gibt, das die Ausschreibung bzw Festlegung des Sammelpartners vornimmt. Unabhängig von der Variante der Ausschreibung bzw Vergabe spielt hier auch die Frage eine Rolle, wie eine Weiterentwicklung bzw Optimierung des Sammelsystems vor Ort von Statten gehen kann bzw wie dies auch in die Ausschreibungen einfließen kann. Die Sammlung von Verpackungsabfällen verursacht schon alleine durch geografische und strukturelle Unterschiede in den Regionen unterschiedlich hohe Kosten. Vor allem in der Variante der Verlosung wäre zu klären, wie mit besonders kostenintensiven Regionen im Losverfahren umgegangen werden kann.

Eine "dritte Variante" bzw ein Mittelweg wäre, als ersten Schritt die nachzufragende Leistung bzw die zu erbringende Qualität zwischen den Betreibern der Sammel- und Verwertungssysteme inhaltlich abzustimmen (siehe dazu Vorschläge zu § 29b) und in einem zweiten Schritt die Ausschreibung und die Festlegung der Sammelpartner durch ein Verlosungsverfahren jeweils einem bestimmten Sammel- und Verwertungssystem zuzuteilen. Jedoch sollte die Verlosung nur für die Durchführung der Ausschreibung und die Festlegung des Sammelpartners wirksam sein, für das Abschließen eines konkreten Vertrages und die Abnahme des Sammelmaterials nach dem jeweiligen Marktanteil wäre dann wieder jedes Sammel- und Verwertungssystem für sich verantwortlich. Somit wäre

eine zugeloste Region keine Exklusivregion für ein Sammel- und Verwertungssystem, sondern würde lediglich durch Verlosung geklärt, wer die Ausschreibung bzw Festlegung des Sammelpartners vornimmt. Eine Mitbenutzung wäre dann wieder durch alle Systembetreiber möglich und auch geboten.

Zu § 30 (Mitbenutzung auf Systemebene):

Der geplante § 30 eröffnet wird die Möglichkeit, auch auf Systemebene eine Mitbenutzung anzustreben. Noch im Arbeitsentwurf vom Ende November 2012 war diese – im Hinblick auf Wettbewerb nicht wünschenswerte – Möglichkeit klaren Beschränkungen unterworfen. Die Mitbenutzung war für "größere" Systembetreiber auf die Dauer von maximal 36 Monate beschränkt, für "kleinere" Systembetreiber galt diese Mitbenutzung auf unbestimmte Zeit, soweit diese einen geringeren Marktanteil als 5 % erreichen. Ohne weitere Begründung wurde nun von diesen ursprünglich geplanten Beschränkungen zur Gänze abgegangen; nunmehr ist eine Mitbenutzung auf Systemebene auf Dauer und ohne Größenbeschränkung möglich. Damit wird quasi durch die "Hintertür" wieder die Konstruktion eines monopolistischen Sammelproviders ins Spiel gebracht.

Das widerspricht klar der wettbewerblichen Intention des geplanten Vorhabens und auch den in den Erläuterungen dargestellten Überlegungen, die zur Auswahl des Modells "Mitbenutzung auf Regionalpartnerebene" geführt haben.

Die Bestimmung zur Mitbenutzung auf Systemebene wird in vorliegender Form abgelehnt. Die im Arbeitsentwurf vom Ende November 2012 formulierten Voraussetzungen (siehe oben) stellen bereits einen maximalen Kompromiss dar. Die noch im Arbeitsentwurf enthaltenen Einschränkungen, die sicherstellen sollten, dass die Mitbenutzung auf Systemebene nur die Ausnahme und nicht der Regelfall sind, sind unverzichtbar.

Zu § 32 Abs 3 (Abgrenzung der Geschäftsfelder):

Insbesondere die Expertengutachten gemäß § 35 AWG 2002 sowie die Beratungen des Beirats gemäß § 34 AWG haben gezeigt, dass die hier genannte Abgrenzung der Geschäftsfelder von großer Bedeutung ist und wesentliche Auswirkungen auf die jeweilige Tarifgestaltung des Sammel- und Verwertungssystems haben. Daher sollte die Art und Weise der Abgrenzung nicht dem jeweiligen Sammel- und Verwertungssystem überlassen bleiben, sondern durch eine Richtlinie des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, aufbauend auf den bisherigen Erfahrungen, geregelt werden. Die Anwendung dieser Richtlinie sollte hier jedenfalls für verbindlich erklärt werden.

3. Zu einzelnen Bestimmungen der Verpackungsverordnung 2013:

Zu § 6 (Förderung von Mehrwegverpackungen):

Die geplanten Bestimmungen sind aus fachlicher Sicht keinesfalls geeignet, um ein ausreichendes Angebot von Mehrwegverpackungen im Getränkebereich sicherzustellen und sind daher abzulehnen. Die Erfahrungen der letzten zehn Jahre haben auch gezeigt, dass der Gesetzgeber entsprechende Rahmenbedingungen setzen muss und "freiwillige Selbstverpflichtungen" der Wirtschaft keinesfalls ausreichen.

Die Landesumweltreferentenkonferenz hat sich in mehreren einstimmigen Beschlüssen (siehe dazu im Pkt 1) dafür ausgesprochen, im Bereich von Getränkeverpackungen Mehrwegsysteme zu stärken sowie verbindliche und sanktionierbare Ziele den verpflichteten Wirtschaftskreisen vorzugeben. Dazu wurde von Experten der Länder mit wissenschaftlicher Begleitung und Mitarbeit des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft das sog. "Ökobonusmodell" entwickelt und bereits ein Entwurf eines Gesetzestextes erstellt (siehe dazu den Abschlussbericht zum Ökobonusmodell, http://www.salzburg.gv.at/endbericht_ag_mehrweg.pdf).

Im geplanten Vorhaben finden sich weder verbindliche und sanktionierbare Ziele für Mehrweg, noch ist das Ökobonusmodell – oder ein dazu gleichwertiges Modell – umgesetzt.

Die Umsetzung des Ökobonusmodells wird daher mit Nachdruck gefordert.

Zu § 9 Abs 4 VVO (Quoten der getrennten Sammlung, Einfluss auf Ausgestaltung des Sammelsystems bzw Ausprägung der getrennten Sammlung):

Wesentlichen Einfluss auf die Ausgestaltung des Sammelsystems vor Ort bzw auch auf die Frage, welche Massen an Verpackungsabfälle aus dem Restmüll zuzukaufen sind, haben die in § 9 Abs 4 festgelegten Quoten der getrennten Sammlung. Hier stellt sich die grundsätzliche Frage, ob – wie vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vorgesehen – eine österreichweite Quote alleine geeignet und angemessen ist, um ein optimales Ergebnis in der getrennten Sammlung zu erzielen und – mit Ausnahme des Bereiches Kunststoffe und Materialverbunde – einen geeigneten Anreiz für die Optimierung der getrennten Sammlung zu setzen. Der Bezugspunkt Bundesland scheint hier wesentlich geeigneter zu sein. Es ist eine abfallwirtschaftlich bekannte Tatsache, dass in großen Städten eine hohe Quote der getrennten Sammlung wesentlich schwieriger erreicht werden kann als beispielsweise in ländlichen Regionen. Die Ursachen dafür sind allerdings nicht eindeutig geklärt, jedoch weiß man, dass in städtischen Regionen sowohl die Trennmoral als auch die Bereitschaft in die Abfalltrennung Zeit und Mühe zu investieren, wesentlich geringer ausgeprägt sind. Dieser Umstand muss bei der Quotenfestlegung (von beispielsweise strukturtypischen Regionen) berücksichtigt wer-

den, jedoch auch mitbetrachtet werden, wenn es um die um die Frage geht, welche Massen an Verpackungsabfällen aus dem Restmüll zugekauft werden müssen. Eine finanzielle Belohnung eines schlechten Trennverhaltens wäre jedenfalls nicht wünschenswert.

Ein geeignetes Instrument und auch im Rahmen des geplanten Vorhabens realisierbar ist die Festlegung einer Bundesland-spezifischen Quote (siehe auch Ausführungen im Pkt 2 zu § 29b). Das Herunterbrechen einer Bundesquote bzw Ausdifferenzieren in Richtung Landesquote könnte durchaus als sinnvolle zusätzliche Aufgabe des bestehenden Beirates zur Missbrauchsaufsicht gemäß § 34 AWG festgelegt werden. Hier müsste lediglich ein Prozedere beschrieben werden und sichergestellt sein, dass die gemäß § 29b Abs 1 Ziffer 2 lit c bestellten Vertreter in geeigneter Weise miteingebunden werden. Eine Verankerung als Aufgabe der Verpackungskommission erscheint weniger sinnvoll, da in diesem Gremium – zumindest derzeit noch – viele Organisationen bzw Vertreter Mitglieder sind, die unmittelbare geschäftliche Interessen im operativen Bereich haben. Eine sachorientierte Diskussion könnte dadurch erheblich erschwert werden.

Die geplante Quote von 65 % für den Bereich der Kunststoffe bildet quasi "eins zu eins" das bestehende System ab und lässt keinerlei Spielraum für Optimierungen. Eine fachliche Begründung bzw Erläuterung der Vorstellungen des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Weiterentwicklung bzw Optimierung fehlen in den Erläuterungen.

Die Quoten für Papier und Glas wiederum werden bereits jetzt in vielen Regionen deutlich übertroffen.

Die folgenden zentralen inhaltlichen Punkte sollten geklärt und ergänzt werden:

- Übereinkunft über die Umsetzung des Konzeptes "Länderquoten" (auf die Ausführungen im Pkt 2 zu den §§ 29b und 29c wird verwiesen);
- Reduzierung der Quote für die Getrenntsammlung im Kunststoffbereich (LVP) auf maximal 30%;
- Fachliche Überprüfung der Quoten für die Getrenntsammlung im Bereich Papier und Glas.

Zu § 19 Abs 2 VVO (Sammlung von anderen Abfällen):

In die getrennte Verpackungssammlung können auch Nicht-Verpackungen (andere Abfälle) eingebracht werden, wenn das Sammel- und Verwertungssystem zustimmt. Im Regelfall wird es sich dabei um Siedlungsabfälle aus Haushalten handeln, die jedoch dem Zuständigkeitsbereich der Gemeinden bzw Gemeindeverbände überantwortet sind. Um hier einem Wildwuchs von privaten "Wertstoffsammlungen", wie sie etwa zeitweise in Deutschland zu beobachten sind, vorzubeugen, sollte jedenfalls auch die Zustimmungspflicht der Gemeinde bzw Gemeindeverbände dafür verpflichtend vorgesehen werden. Ansonsten könnte ein Sammel- und Verwertungssystem ohne Einverständnis der Ge-

meinde auch andere Altstoffe mit wirtschaftlichem Wert abziehen, was wiederum eine Anhebung der Müllgebühren erwarten ließe.

Diese Stellungnahme wird der Verbindungsstelle der Bundesländer, den anderen Ämtern der Landesregierungen, dem Präsidium des Nationalrates und dem Präsidium des Bundesrates ue zur Verfügung gestellt.

Mit freundlichen Grüßen
Für die Landesregierung
Dr. Heinrich Christian Marckhgott
Landesamtsdirektor

Amtssigniert. Hinweise zur Prüfung der Amtssignatur finden Sie unter www.salzburg.gv.at/amtssignatur

Ergeht an:

1. Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Stubenbastei 5, 1010 Wien, E-Mail
2. Amt der Burgenländischen Landesregierung, E-Mail: CC
3. Amt der Kärntner Landesregierung, E-Mail: CC
4. Amt der Oberösterreichischen Landesregierung, E-Mail: CC
5. Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, E-Mail: CC
6. Amt der Steiermärkischen Landesregierung, E-Mail: CC
7. Amt der Tiroler Landesregierung, E-Mail: CC
8. Amt der Vorarlberger Landesregierung, E-Mail: CC
9. Amt der Wiener Landesregierung , Magistratsdirektion der Stadt Wien, Geschäftsbereich Recht - Gruppe Verfassungsdienst und EU-Angelgenheiten, E-Mail: CC
10. Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der NÖ Landesregierung, Schenkenstraße 4, 1010 Wien, E-Mail: CC
11. Präsidium des Nationalrates, E-Mail: CC
12. Präsidium des Bundesrates, E-Mail: CC
13. Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst, E-Mail: CC
14. Institut für Föderalismus, E-Mail: CC
15. Abteilung 5 Umweltschutz und Gewerbe, Michael-Pacher-Straße 36, Postfach 527, 5020 Salzburg, zu do ZI 205-01/794/23-2013, Intern