

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
Sektion VI - Stoffstromwirtschaft, Abfallmanagement und stoffbezogener Umweltschutz
zH Herrn Mag. Georg Fürnsinn
Stubenbastei 5
1010 Wien

Wiedner Hauptstraße 63 | Postfach 189
1045 Wien
T 05 90 900DW | F 05 90 900269
E up@wko.at
W wko.at/up

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
BMLFUW-UW.2.1.6/0122-VI/2/2012
23.11.2012

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
Up/1007/Sch/Mi
Doz. Dr. Stephan Schwarzer

Durchwahl
4195

Datum
25.2.2013

AWG-Novelle 2013 und Verpackungsverordnung 2013 - STELLUNGNAHME

Sehr geehrter Herr Mag. Fürnsinn!

Die Wirtschaftskammer Österreich dankt für die Übermittlung der oben genannten Entwürfe und nimmt im Folgenden Stellung. Vorweg ist zu betonen, dass die Wirtschaftskammer Österreich den Entwürfen nicht zustimmen kann und aus ihrer Sicht eine umfassende Überarbeitung der Entwürfe erforderlich ist. Kurzgefasst geht es um Folgendes: Qualitätseinbußen, Reglementierungs-, Kosten- und Bürokratieschübe sind zu vermeiden, bürokratischer Ballast ist abzuwerfen, die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems ist zu steigern.

I. VORBEMERKUNG

Die Wirtschaftskammer Österreich ist überzeugt davon, dass die Akzeptanz der Wirtschaft für das in Österreich eingerichtete System der Sammlung und Verwertung der Verpackungsabfälle ein Eckpfeiler des unbestreitbaren abfallwirtschaftlichen Erfolgs war. Diese Akzeptanz soll nicht aufs Spiel gesetzt werden. In der Wirtschaft stoßen die zur Begutachtung versandten Entwürfe des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umweltschutz und Wasserwirtschaft weitgehend auf Ablehnung. Dies ist verständlich, weil die Adressaten der Verpackungsverordnung in einem nie dagewesenen Ausmaß mit neuen Verpflichtungen eingedeckt werden. Die Verheißung von „mehr Wettbewerb“ wird dagegen ohne Enthusiasmus aufgenommen, weil im Großen und Ganzen weitverbreitet Zufriedenheit mit der bestehenden Situation artikuliert wird.

Nach Auffassung der Wirtschaftskammer Österreich bedürfen die Entwürfe einer Durchforstung der neuen sowie der bestehenden Verpflichtungen im Sinne einer Konzentration auf das wirklich Notwendige. In der vorliegenden Form werden die Entwürfe - von wenigen Ausnahmen abgesehen - als gravierende Verschlechterung des aktuellen Zustands betrachtet.

Die Herausforderung, die die Entwürfe bewältigen wollen, ist die Überführung der derzeitigen faktischen Monopolsituation in eine Wettbewerbssituation. Dabei geht es nicht um die Entsor-

gerebene, auf der Wettbewerb ohnedies stattfindet, sondern um die sogenannte Systemebene, also die Unternehmen, die den durch die Verpackungsverordnung verpflichteten Unternehmen eine Entpflichtung anbieten. Die sogenannte Öffnung des Wettbewerbs kann nicht die einzige Stoßrichtung der Novellierungen sein, wenn das in vielen Bereichen erreichte hohe Erfüllungsniveau nicht gefährdet werden soll.

Das Verpackungsabfallrecht berührt in der Wirtschaft eine Vielzahl von Interessen. Die produzierende (=abfüllende) Wirtschaft ist ebenso massiv betroffen wie der Handel und die Verpackungshersteller. Dazu kommen Entsorger, die ihre Dienstleistungen anbieten, aber auch Industriebetriebe, deren Produktion auf Sekundärrohstoffe angewiesen ist. Eine wichtige Betroffenengruppe repräsentieren auch die Betriebe, in denen Verpackungsabfälle anfallen („gewerbliche Anfallstellen“). Diese Interessen stehen auch in der vorliegenden Stellungnahme der Wirtschaftskammer Österreich im Fokus. Die zahlreichen schriftlichen Stellungnahmen sowie die Diskussionsbeiträge im Rahmen eines umfassendes Hearings am 20.2.2013 zu den Begutachtungsentwürfen, die in die Stellungnahme der Wirtschaftskammer Österreich eingeflossen sind, bestätigten diese Ausrichtung.

Die Wirtschaftskammer Österreich ist bereit, eine Weiterentwicklung der bisherigen Rahmenbedingungen mitzutragen, wenn das hohe Niveau des bestehenden Systems erhalten bleibt, seine Leistungsfähigkeit dort gesteigert wird, wo das noch möglich ist, und vielfältige Risiken und unerwünschte Nebenwirkungen, die mit dem Vorhaben verbunden sind, beherrscht und minimiert werden. Dies sieht die Wirtschaftskammer Österreich bei den derzeitigen Entwürfen noch nicht erfüllt. Es bedarf einer umfassenden Überarbeitung, um die Wirtschaft an Bord des Regelungsvorhabens zu holen.

Die Wirtschaftskammer Österreich strebt ein schlankes Regulativ an, das gegenüber der derzeitigen Situation per saldo einen klaren Vorteil bringt, aber nicht singuläre Vorteile durch schwerwiegende Nachteile erkaufte. Dies ist auch im Interesse der Umweltpolitik, denn die Verpackungsverordnung dient nicht der Wettbewerbspolitik, sondern abfallwirtschaftlichen und ökologischen Belangen.

II. ZÄHLERKONTROLLE ALS ECKPFEILER DER WIRTSCHAFTLICHKEIT

In der Wirtschaft ist das Prinzip gängig, dass der Zahler bestimmt, welche Leistungen er haben möchte („der Zahler schafft an“). Ein Wirtschaften auf fremde Rechnung - jemand anderer „bestellt“ die Leistung als der Zahler führt im Regelfall nicht zu den aus Sicht des Zahlers erwünschten Sparsamkeit des Mitteleinsatzes. Dieses Prinzip ist auch bei der Verpackungsverordnung zu beachten. Deshalb besteht die Wirtschaft darauf, dass die Zahler Einfluss auf die Gestaltung der Sammelstrukturen haben müssen. Es darf nicht eine Situation eintreten, in der Systeme losgelöst von den „Auftraggebern“ (=Verpflichteten) selbst definieren, welche Fraktionen sie wie sammeln, wie oft Behälter entleert werden, wie genau sortiert wird etc. gewinnorientierte Systeme müssten hier ihr Handeln. Hier bedarf es als Gegengewicht eines ausreichenden Einflusses, einer ausreichenden Kontrolle, der Zahler.

Dies ist deshalb zu betonen, weil es künftig neben dem nicht auf Gewinn ausgerichteten ARA-System, in dem die Zahler das Sagen haben, gewinnorientierte Systeme geben kann, in dem die Zahler keinen Einfluss mehr haben. Hinter diesen neuen Systemen können - legitimer Weise - u.a. Finanzinvestoren oder Entsorgungskonzerne als Eigentümer stehen. Unternehmensrechtlich haben die Verpflichteten der Verpackungsverordnung in solchen Konstellationen keinen Einfluss auf die Gestaltung der Sammelstrukturen, weil sie nicht ausreichend oder gar nicht in die Eigentümerstrukturen eingebunden sind. In Deutschland gibt es - soweit ersichtlich - kaum noch Systeme, in denen die Zahler maßgeblichen Einfluss ausüben. Teilen die Systeme die Kosten der Sammlung untereinander nach Marktanteilen auf, ist der Anreiz für eine sparsame Gestion sehr

klein, größer ist die Anreiz dagegen, Umsätze und Gewinne durch Ausdehnung von Leistungen zu steigern

Daher fordert die Wirtschaftskammer Österreich, dass die Zahler weiterhin maßgebenden Einfluss auf die Sammelstrukturen haben sollen. Dies ist im Abfallwirtschaftsgesetz bzw. in der Verpackungsverordnung in geeigneter Weise grundzulegen und zu ermöglichen.

Im Lichte dieser Erwägungen spricht sich die Wirtschaftskammer Österreich im Einklang mit den meisten Stellungnahmen, die sie im Begutachtungsverfahren erhalten hat - für die Einrichtung eines Systems, in dem die Zahler maßgeblich in die Eigentümerstruktur eingebunden sind, als Leitsystem aus. So kann auch unter wettbewerblichen Bedingungen der Zahlereinfluss einhalten bleiben. Im Hinblick darauf, dass der Systemwettbewerb aller Voraussicht nach von einigen wenigen Systemen ausgetragen wird, ist die Erhaltung der „zweiten Säule“ der Wirtschaftlichkeit von großer Bedeutung. Dazu sind im Abfallwirtschaftsgesetz und in der Verpackungsverordnung die Voraussetzungen zu schaffen.

Dies hat folgende Vorteile:

- Die Unternehmen, die die Lizenzentgelte abführen, haben die Chance, auf eine sparsame Gestion des Verpackungsrecyclings hinzuwirken.
- Damit handeln sich auch im Sinne der vor- und nachgelagerten Stufen einschließlich der Verbraucherebene. Auch die Konsumenten zahlen tendenziell mehr als notwendig, wenn das Prinzip der Zahlerkontrolle geschwächt wird.
- Die Sammelstrukturen können im gesamten Bundesgebiet einheitlich konfiguriert werden.
- Für die Lizenznehmer ist ihr Einfluss Garant einer stetigen Kostendegression (empirisch belegt).
- Das Leitsystem weist tendenziell eine höhere Effizienz auf als eine Situation, in der eine Handvoll von Sammel- und Verwertungssystemen mit nicht geringem Aufwand Ausschreibungen durchführen (Kostendegression des Ausschreibungsaufwands).
- Für alle, die Entsorgungsunternehmen erbringen, ist das Leitsystem Garant für korrekte Vergütung erbrachter Leistungen, für alle Lizenznehmer Garant dafür, dass Leistungen kontrolliert werden, bevor sie bezahlt werden.

Ein solches Leitsystem ist nicht nur vereinbar mit dem Wettbewerbsgedanken, sondern auch mit dem Wettbewerbsrecht. Dies bestätigen Wettbewerbsrechtsexperten. Aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich gilt es eine Variante zu gestalten, die diese wettbewerbsrechtlichen Spielräume nutzt. Diese Auffassung findet in der Wirtschaftskammer Österreich breite Unterstützung bei Landeskammern, Bundessparten und Fachorganisationen.

Ausdrücklich wird gefordert, dass die bestehenden Strukturen nicht zerschlagen werden sollen.

Das erklärte Ziel der Novelle, wettbewerbsrechtlichen Erfordernissen Genüge zu tun, muss damit nicht über Bord geworfen werden. Die Wirtschaftskammer Österreich teilt die grundsätzliche Auffassung, dass Wettbewerb ein Kernprinzip eines marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems ist und Qualität, Preise und Innovation in einem wettbewerblichen System im Verbraucherinteresse optimiert werden. Wettbewerb ist auch dem derzeitigen System nicht fremd, er findet auf der Entsorgerebene statt.

Der Markt, um den es hier geht, ist allerdings kein „natürlicher Markt“, sondern ein artifizierter Markt, denn es geht nicht um Güter und Dienstleistungen im herkömmlichen Sinn, sondern um eine rein rechtlich verfasste „Entpflichtungsleistung“. Gäbe es die Verpackungsverordnung nicht, würde dieser Markt nicht existieren, und die Entsorgung der Verpackungsabfälle wäre ein ganz normaler Wettbewerbsmarkt. Die Einschränkungen ergeben sich aus der Verpackungsverordnung. Auch die Novellen beseitigen dieses Phänomen nicht: An der bisherigen Situation, dass pro

Region ein Entsorger nach Auswahl durch ein System Sammelleistungen erbringt, ändert sich durch das neue Wettbewerbselement gar nichts. Der Entwurf führt nur insofern ein neues Element ein, als künftig Entsorger in manchen Regionen von dem *einen* System ausgewählt werden, in anderen Regionen von *anderen* Systemen. Der Wettbewerb auf Entsorgerebene über regionale Ausschreibungen bleibt unverändert. Dies betrifft den größten Kostenblock, nämlich die Sammelkosten.

Wettbewerb und Zahlerkontrolle sind zwei Prinzipien, die miteinander vereinbar sind. Beide zielen auf die ökonomische Effizienz von Leistungserbringungen. Sie haben beide ihre Berechtigung und sollen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Wird das eine zu Lasten des anderen überbetont, bewegt sich das Gesamtsystem weg vom ökonomischen Optimum. Abzulehnen ist daher eine Sicht, derzufolge das Wettbewerbsziel über alle anderen Zielen zu stellen ist.

Deutschland hat einen ähnlichen Prozess, wie ihn die Entwürfe für Österreich herbeiführen wollen, bereits früher durchschritten. Die Systemlandschaft hat sich in Deutschland zwar stark gewandelt, die Zahl der Systeme ist auf 9 - 10 gestiegen. Gleichwohl ist das DSD der Marktführer geblieben. Der Aufwand, der in wettbewerbsspolitischer Hinsicht getrieben werden muss, ist relativ hoch, insbesondere was die Zuteilung der Regionen im Weg der Verlosung betrifft. Allgemein wird davon ausgegangen, dass in Deutschland die Lizenzentgelte signifikant teurer, die Trittbrettfahrerquoten höher und die Sammelqualitäten schlechter als in Österreich sind. Einige Beobachter stellen fest, dass die gemeldeten Lizenzmengen sinkende Tendenz haben. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Sammelgut den Systemen nach ihren Marktanteilen zugewiesen wird, insofern wird davor gewarnt, in Österreich „deutsche Verhältnisse“ eintreten zu lassen. Aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich kann es einen Konnex zwischen den negativen Begleiterscheinungen der Einführung des Wettbewerbs und dem Fehlen einer Verankerung der Zahlerinteressen geben.

Auf die **abweichende Meinung des Fachverbands der Elektro- und Elektronikindustrie (FEEI)** ist hinzuweisen. Der Fachverband der Elektro- und Elektronikindustrie plädiert dafür, dass nur durch den Wettbewerb auf Regionalpartnerebene (Vertragsabschluss der Systeme direkt mit den Regionalpartnern) die dauerhaften Rahmenbedingungen gesetzt werden können, um Wettbewerb zu ermöglichen. Er tritt auch dafür ein, dass mehrere Systeme gemäß ihren Marktanteilen für Sammelregionen verantwortlich sein sollen, und lehnt das Konzept des Leitsystems ab.

Als zweite Säule einer Verankerung der Zahlerinteressen hält die Wirtschaftskammer Österreich die Einrichtung einer von der Wirtschaft (von den Zahlern) getragenen Koordinierungsstelle für erforderlich. Sie erfüllt darüber hinaus Aufgaben, die für das Funktionieren der Verpackungsverordnung erforderlich sind. Insbesondere geht es darum, wirtschaftsinterne Beziehungen zwischen den Systemen sowie zwischen Systemen und Lizenznehmer transparent zu gestalten. Sie soll aber keine Aufgabe übernehmen, die der öffentlichen Hand zuzuordnen sind und daher aus öffentlichen Budget zu finanzieren sind.

III. ERHALTUNG UND STÄRKUNG DER LEISTUNGSFÄHIGKEIT DES GESAMTSYSTEMS

Das Gesamtsystem darf durch das Novellierungsvorhaben nicht geschwächt werden. Die derzeitige Leistungsfähigkeit soll einerseits erhalten bleiben, andererseits soll sie noch gestärkt werden, wo dies möglich ist. Qualität und Quantität des verwertbaren Sammelguts sind zu verbessern, Fehlwürfe zu minimieren. Dies ist im Folgenden näher auszuführen.

Absicherung der kleingewerblichen Erfassungsstrukturen

Zum einen fordert die Wirtschaftskammer Österreich, dass das hohe Level des derzeitigen Gesamtsystems erhalten bleibt. Strukturen dürfen nicht zurückgebaut werden, wenn sie zur sorten-

reinen Erfassung des Sammelguts notwendig sind. Deshalb muss die Kleingewerbeerfassung als Abholssystem im vollen Umfang in allen österreichischen Sammelregionen erhalten bleiben. Es darf nicht dem Kostendruck des Wettbewerbs anheimgestellt werden, die kleingewerblichen Erfassungsstrukturen peu -à-peu auszudünnen.

Bei Klein- und Mittelbetrieben fallen, ähnlich wie bei Haushalten, Kleinverpackungen an, die von den kleingewerblichen Letztverbrauchern größtenteils in die Haushaltssysteme eingebracht werden. So wurden 2011 im Rahmen der sog. „Kleingewerbeentsorgung“ Kunststoffe und Papier an rund 56.000 KMU-Anfallstellen gesammelt. Erfasst wurden dabei 66.600 Tonnen (Quelle: ARA Leistungsreport 2011).

Vorteile der Kleingewerbeentsorgung:

- Die Kleingewerbeentsorgung wird von den KMU gut angenommen und stellt ein sehr gut funktionierendes Sammelservice mit einer großen Anzahl an Anfallstellen dar.
- Die Kleingewerbeentsorgung im Rahmen der Haushaltssammlung ist auch deswegen von Vorteil, weil keine zusätzlichen kommunalen Infrastrukturkosten anfallen.
- Die Kleingewerbeentsorgung verhindert eine übermäßige administrative Belastung und den Kollaps einer reinen Haushaltssammlung durch kleingewerbliche Trittbrettfahrer, da im Falle der Streichung einer Kleingewerbeentsorgung zu erwarten ist, dass sich die KMU nicht oder nur teilweise neuen Auflagen unterwerfen und daher ihre Verpackungen über die kostenintensivere Haushaltssammlung entsorgen würden.
- Die Kleingewerbeentsorgung nützt daher auch den „Zahlern“ des Gesamtsystems, da eine „ungeordnete“ Entsorgung bei den KMU das Gesamtsystem belasten und verteuern würde.

Die Kleingewerbeentsorgung muss bestehen bleiben und soll sowohl im Abfallwirtschaftsgesetz als auch in der Verpackungsverordnung verankert werden.

Optimierungen im Bereich der haushaltsnahen Sammlung

Was den Haushaltsbereich betrifft, sind weitere Optimierungsschritte möglich und notwendig. Verwertbare Verpackungen sollen im Restmüll minimiert werden. Es darf keine Anreize dafür geben, bei denen Anstrengungen zur sortenreinen Erfassung diese Werkstoffe nachzulassen. Dies ist auch bei der Gestaltung allfälliger Vergütungen zu beachten, die die Wirtschaft an die Städte und Gemeinden leistet.

Ein wesentliches Anliegen der Wirtschaft ist die Minimierung von Fehlwürfen in der getrennten Wertstofferrfassung. Diese verursachen für die Systeme, die Lizenznehmer und letztlich für die Konsumenten unnötige und hohe Kosten. Daher fordert die Wirtschaftskammer Österreich, dass das in einigen Regionen seit Jahren funktionierende Modell der fokussierten Kunststoff-Hohlkörpersammlung, das nachweislich die Fehlwurfquoten signifikant gesenkt hat, sukzessive im Einvernehmen mit Kommunen und Regionen auf Österreich ausgedehnt wird.

Dazu bedarf es der Anpassung der Quotenvorgaben in der Verpackungsverordnung.

IV. WETTBEWERBSPOLITISCHE SCHWÄCHEN DES ENTWURFES

Bedenkt man, dass sich die Entwürfe den Wettbewerb auf die Fahnen geheftet haben, überrascht es, dass in ihnen markante Einschränkungen des Wettbewerbs auszumachen sind, die nicht unbedingt notwendig wären.

An erster Stelle ist das in dieser Form völlig unreflektierte, überzogene „Duplizierungsverbot“ zu nennen, das die Entwürfe einführen wollen. Es schließt aus, dass ein neues System eine kostengünstigere oder konsumentenfreundliche neue Struktur einrichtet, wenn ein System bereits eine

Sammelstruktur für einen bestimmten Packstoff eingerichtet hat. Hier ist „das Gute der Feind des Besseren“ und nicht umgekehrt, um ein geflügeltes Wort abzuwandeln. Diese Sperrwirkung des Duplizierungsverbots verhindert, dass ein neues System ein bestehendes durch alternative Wege der Werkstofffassung konkurrenziert. Hier wird der Wettbewerbsgedanke im Keim erstickt.

Natürlich können öffentliche Interessen einem unkontrollierten Wuchern paralleler Behälterformationen zur Werkstofffassung Einhalt gebieten. Die Gefahr scheint nicht wirklich zu bestehen: Dazu ist es nach zwanzig Jahren Verpackungsverordnung in Österreich nicht gekommen und wird es auch in Zukunft nicht kommen. Dafür werden Städte und Gemeinden im Interesse des Stadt- und Ortsbildes als Verfügungsberechtigte der Gehsteige und sonstigen öffentlichen Flächen sorgen.

Daneben gibt es die Möglichkeit, auf privatem Grund, Werkstoffe zu erfassen, sei es in den Haushalten oder auf Betriebsflächen. Als Beispiel sei das Ökoboxsystem angeführt, welches Verbundkarton für Getränke in Wohnhäusern einsammelt, obwohl auch das ARA-System für derartige Verpackungen offen steht. Diese Möglichkeit soll nicht durch das Gesetz verschlossen werden. Aber auch einem GUT-System könnte durch das vorliegende Duplizierungsverbot das Wasser abgegraben werden.

Auch wenn die Grundintention der Regelung plausibel erscheint, ein Ausufern von Sammelbehältern zu vermeiden: Hier wird beträchtlich über das Ziel hinausgeschossen. Ob die Regelung verfassungsrechtlich haltbar ist, darf bezweifelt werden.

Ein zweites wettbewerbliches Defizit betrifft die Altstoffweitergabe durch gewerbliche Anfallstellen. Dem Wettbewerbsgedanken ist am besten gedient, wenn die Anfallstellen für die Verwertung beauftragen können, wen *sie* für am geeignetsten halten. Je mehr potenzielle Auftraggeber desto besser, sagt das Wettbewerbsprinzip. So können sich Systeme und private Entsorgungsfirmen um Aufträge bemühen. Die Weitergabepflicht der Entwürfe schaltet diese Konkurrenzsituation aus: Alles Material geht nach Marktanteilen zu den Systemen. Auf die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der Verfügungsbeschränkung wird noch zurückzukommen sein.

Wenn die Entwürfe dem Wettbewerbsgedanken dienen sollen, wie sie selbst vorgeben, wäre es, und dies ist die dritte wettbewerbpolitische Schwäche der Entwürfe, naheliegend gewesen, die Verpflichtungen der Wirtschaft im Bereich der Gewerbeverpackungen zurückzubauen. Im Wettbewerb der reinsten Form steht eine Vielzahl von Anfallstellen einer Vielzahl potenzieller Leistungserbringer gegenüber. Verpflichtungen schaffen Entpflichtungsnotwendigkeiten, und dies führt dazu, dass am Ende eine Handvoll Systeme große Massen auf idR einen Entsorger pro Region zuteilen. Systemwettbewerb kann Entsorgerwettbewerb nicht ersetzen. Die Inverkehrbringer-Verpflichtungen für gewerbliche Verpackungen sind mittelfristig in Frage zu stellen. Abzulehnen ist jedenfalls, dass die Entwürfe vorhandenen Freiheits-(und Wettbewerbs-)grade im Gewerbebereich durch die Verpflichtung zur Weitergabe an Systeme sogar noch weiter einengen.

V. KEINE ÜBERBORDENDEN VERPFLICHTUNGEN UND EINSCHRÄNKUNGEN, ABBAU OBSOLETER BÜROKRATISCHER STRUKTUREN

Die Entwürfe ziehen die Reglementierungsschranken des ohnedies bereits überregulierten Verpackungsabfallrechts an mehreren Stellen für die Wirtschaft empfindlich an:

- 20 Jahre lang konnte die Wirtschaft die Lizenzebene frei wählen. Nunmehr wird sie durch Gesetz vorgegeben. Dies bringt für viele Kleinbetriebe große Erschwernisse und für die loyalen Lizenznehmer das Risiko des Steigens der Trittbrettfahrerquote.

- Bisher war es grundsätzlich immer möglich, bei mehreren Systemen gleichzeitig zu lizenzieren. Künftig darf pro Materialgruppe immer nur pauschal ein System beauftragt werden.
- Bisher war es möglich, als Non-Profit-Organisation im Interesse der Verpflichteten auf Gewinnerzielungsabsicht zu verzichten. Künftig ist dies de facto - wie noch zu zeigen ist - ausgeschlossen.
- Bisher durften Lizenznehmer mit Systemen vereinbaren, dass Überschüsse einer Periode zu niedrigen Tarifen in die Folgeperiode führen. Dies stellt die neue Verordnung ab.
- Bisher konnten Gewerbebetriebe frei über ihre Altstoffe verfügen. Künftig sind sie zur Weitergabe verpflichtet und das BMLFUW kann darüber befinden, welche Vergütungen ihm angemessen erscheinen.
- Bisher konnten sich Entsorger ihre Vertragspartner nach eigenem Ermessen aussuchen. Künftig zwingen Kontrahierungspflichten sie zu Vertragsabschlüssen mit allen zugelassenen Systemen.
- Bisher konnten ausländische Lieferanten lizenzierte Waren in Österreich anbieten, künftig wäre das de facto oder sogar de jure ausgeschlossen.
- Auf Unverständnis stößt in der Wirtschaft auch die Absicht, die Abfallmeidungsabgabe von 3 Promille auf 1 % zu erhöhen. Die Kosten dafür tragen Betriebe und Haushalte. Unnötige Abgaben sind nach unserer Auffassung nicht zu erhöhen, sondern zu streichen.

Nach dem Entwurf zahlen die Inverkehrbringer, die Anfallstellen und die Leistungserbringer einen hohen Preis für die Einführung des Wettbewerbs, indem sie neue Verpflichtungen und Einschränkungen übernehmen müssen. Im Rahmen der Begutachtung haben sehr viele Stimmen diesen Preis als unangemessen hoch kritisiert.

VI. BUNDESVERFASSUNGSRECHTLICHE BEDENKEN

Mehrere neue Regelungen, die die Entwürfe vorschlagen, rufen schwere verfassungsrechtliche Bedenken hervor. Im Folgenden sind einige von ihnen näher auszuführen.

Zur Richtlinienkompetenz des BMLFUW im Zusammenhang mit der Ausschreibung von Sammelleistungen (§ 29b Abs 8 AWG-Novelle 2013)

Die österreichische Bundesverfassung sieht für die Hoheitsverwaltung nur bestimmte Rechtsformen des Verwaltungshandelns vor: die Verordnung (generelle Rechtserzeugung), den Bescheid und den Akt unmittelbarer verwaltungsbehördlicher Befehls- und Zwangsgewalt (individuelle Rechtserzeugung) und schließlich die Weisung (als bloße interne Norm).

Die Festlegung der Rechtsformen des hoheitlichen Verwaltungshandelns hat ua für den Rechtsschutz Bedeutung, weil das verfassungsrechtliche Rechtsschutzsystem an diese Handlungsformen anknüpft und jeweils spezifischen Rechtsschutz normiert. Für Handlungen außerhalb dieser Rechtsformen gäbe es keinen entsprechenden Rechtsschutz. Ua aus diesem Grund gehen Rechtsprechung und Lehre im Hinblick auf jene Normen, die den Rechtsunterworfenen binden sollen einhellig von einer Geschlossenheit des Rechtsquellensystems aus ("Typenzwang").

Dass es sich im vorliegenden Fall um Normen handelt, die den Rechtsunterworfenen binden sollen, geht aus dem Entwurf eindeutig hervor ("sind anzuwenden"). Vor diesem Hintergrund fragt sich, welche Rechtsquelle mit dem Verweis auf Richtlinien des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, im Entwurf des § 29b Abs 8 AWG-Novelle 2013 gemeint sein könnte.

Da sich derartige Richtlinien an einen unbestimmten, nur nach Gattungsmerkmalen bestimmten Adressatenkreis richten (genereller Adressatenkreis, nämlich alle "unabhängigen Dritten" dh

"Ausschreibungsführer" iSd AWG in einer unbestimmten Anzahl an Ausschreibungen), und es sich um Rechtsvorschriften handelt, die sich an Rechtsunterworfenen richten (keine verwaltungsinternen Normen), kommt nach dem Rechtsquellensystem des B-VG nur die Rechtsform einer Rechtsverordnung in Betracht.

Dass der geplante § 29b Abs 8 AWG weder von Verordnungen noch von Bescheiden oder sonst in der Bundesverfassung vorgesehenen Rechtsquellentypen spricht, ändert daran nichts. Denn auf die Bezeichnung kommt es nicht an. Vielmehr ist die Frage zu stellen, ob der Gesetzgeber den Richtlinien einen verbindlichen Charakter zuerkennen wollte, was im vorliegenden Fall unzweifelhaft ist. Demnach würde mit der sogenannten "Richtlinienkompetenz" dem BMLFUW die Ermächtigung zum Erlassen von Durchführungsverordnungen erteilt werden.

Gemäß § 2 Abs 2 BGBLG müsste die Verordnung - da sie von einem Bundesminister stammt und einfachgesetzlich nichts anderes normiert ist - im **BGBL** kundgemacht werden. Wird sie rechtswidrig nicht gehörig (dh nicht im BGBL) kundgemacht, sind aber gewisse Mindestanforderungen an die Publizität gegeben, dann läge eine rechtswidrig kundgemachte Verordnung vor, die vom VfGH aufzuheben wäre.

Geschmälert wäre auch das gesetzliche Recht der beruflichen Interessensvertretungen, insbesondere der Wirtschaftskammerorganisation, auf Anhörung vor Erlassung von Verordnungen (Bezugtachtungsrecht).

Im vorliegenden Zusammenhang wesentlich ist, dass die Verordnung das Gesetz nur präzisieren darf und das Gesetz den Inhalt der Verordnung hinreichend determinieren muss. Mit anderen Worten: Die gesetzliche Ermächtigung muss hinreichend bestimmt sein (Legalitätsprinzip des Art 18 Abs 2 B-VG).

Im vorliegenden Fall erscheint die geplante Richtlinienkompetenz des BMLFUW nicht hinreichend bestimmt. Das Gesetz gibt keine Hinweise darauf, in welche Richtung und nach welchen Kriterien die angedachten "Richtlinien" konkretisiert werden könnten. Die geplante Ermächtigungsnorm lässt zB offen, ob sich die Richtlinien ausschließlich mit Fragen des Ausschreibungsverfahrens befassen dürfen, oder ob das BMLFUW mit diesem Instrument auch den Ausschreibungsinhalt beeinflussen kann. Die Erläuterungen zur Regierungsvorlage öffnen Regelungen in jedwede Richtung Tür und Tor: Die Richtlinienkompetenz des BMLFUW solle sehr weit gehen und der Behörde die Möglichkeit geben, die gesamte technische Ausgestaltung der Sammelsysteme vorzuschreiben. So solle in den Richtlinien zB festgelegt werden dürfen, welches Erfassungsvolumen/Einwohner/Jahr/Bundesland einzuhalten ist, welche Grundsätze im Rahmen der getrennten Sammlung zu beachten sind (Art der Sammlung, sonstige technische Spezifikationen, Vorgaben von bestimmten Abfällen, die jedenfalls getrennt gesammelt werden sollen) und wer sich an den Ausschreibungen beteiligen darf (so sollen zB Sammel- und Verwertungssysteme nicht gleichzeitig auch als Sammelpartner Leistungen anbieten dürfen, um In-Sich-Geschäfte hintanzuhalten). Um den Erfordernissen des Art 18 Abs 2 B-VG zu genügen, müssten diese Rahmenregelungen, die das Ermessen des Ordnungsgebers determinieren, im Gesetz selbst verankert sein.

Zudem stünde die vorgeschlagene "Richtlinienkompetenz" hinsichtlich des vorgesehenen Verfahrens in unauf löslichem Widerspruch zu § 36 AWG. Dieser ermächtigt den BMLFUW, im Einvernehmen mit dem BMWFJ Verordnungen zu erlassen, in denen (ua) die Voraussetzungen und Kriterien für die Einrichtung und Betriebsweise von Sammel- und Verwertungssystemen festgelegt werden. Genau darum geht es auch bei den angedachten Richtlinien des BMLFUW gemäß § 29b Abs 8 AWG-Novelle 2013. Die Einführung der Richtlinienkompetenz würde daher zu (verfassungsrechtlich bedenklichen) Unklarheiten darüber führen, ob das BMLFUW vor der Erlassung sogenannter "Richtlinien" gemäß § 29b Abs 8 das Einvernehmen mit dem BMWFJ herzustellen hat.

Die Richtlinienkompetenz des BMLFUW in der derzeit vorgesehenen Form wäre daher in mehrfacher Hinsicht verfassungswidrig.

Zur Übergabepflicht für gewerbliche Anfallstellen (§ 29e AWG-Novelle 2013)

Die geplante Übergabepflicht für gewerbliche Anfallstellen greift in deren Eigentumsrecht ein. Mit der Zahlung des Kaufpreises für angelieferte Ware erwerben die Anfallstellen (zB der Lebensmittel-Einzelhandel) nicht nur Eigentum an der Ware, sondern auch an deren Verpackung (zB an einer Transportverpackung aus Karton). In vielen Fällen haben diese Verpackungen einen positiven Marktwert (Altstofferlöse). Die geplante Neuregelung führt dazu, dass die Anfallstellen diese Erlöse (durch einen Verkauf an Verwertungsbetriebe, wie zB Papierfabriken) nicht mehr selbst lukrieren können, sondern die Altstoffe an die Sammel- und Verwertungssysteme (aliquot nach Maßgabe der Marktanteile) zu übergeben haben.

Eine Verpflichtung der Sammel- und Verwertungssysteme, an die Anfallstellen ein angemessenes Entgelt zu leisten, ist im Begutachtungsentwurf nicht vorgesehen. Aus einer verfassungskonformen Interpretation ist jedoch zu folgern, dass für Übergabe eine angemessene Entschädigung zu leisten ist. In die gleiche Richtung weisen auch die Erläuterungen zum Entwurf.

Eingriffe in das Eigentumsrecht sind verfassungsrechtlich nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegen und in einem angemessenen Verhältnis zu dem durch sie bewirkten Eingriff in das Eigentum stehen. Der Eigentumseingriff darf daher nicht weiter gehen als dies zur Erreichung des öffentlichen Interesses erforderlich ist.

Angesichts der oben geschilderten Rahmenbedingungen ist die geplante Neuregelung verfassungsrechtlich - auch bei Anordnung einer angemessenen Entschädigung - unzulässig. Denn sie greift in sachlich nicht gerechtfertigter Weise in das Grundrecht der Anfallstellen auf Eigentum ein.

Zur Begründung der geplanten Übergabepflicht wird in der RV Folgendes ausgeführt: *"Da für die Sammlung und Verwertung der gewerblichen Verpackungen in der Regel eine den Anfallstellen vorgelagerte Handelsstufe an einem Sammel- und Verwertungssystem teilnimmt und damit die Verpflichtungen der Rücknahme und der Erfüllung der Erfassungs- und der Verwertungsquoten an dieses Sammel- und Verwertungssystem übergeht, müssen die Verpackungsmassen auch dem Sammel- und Verwertungssystem übergeben werden."*

Diese Erläuterung ist nicht nachvollziehbar, soweit darin auf die Rücknahmepflicht der Sammel- und Verwertungssysteme abgestellt wird. Die Verpflichtung zur Rücknahme gemäß § 10 Abs 1 VerpackVO ist bereits dann erfüllt, wenn das Sammel- und Verwertungssystem den Anfallstellen unentgeltlich geeignete Rückgabemöglichkeiten anbietet. Sollte sich eine Anfallstelle im Rahmen ihrer Privatautonomie entscheiden, von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch zu machen, führt dies nicht zur Verletzung einer Rechtspflicht des Sammel- und Verwertungssystems.

Das eigentliche Thema, mit dem sich § 29e AWG-Novelle 2013 befasst, ist demnach die Erfüllung der Erfassungs- und Verwertungsquoten. Richtig ist, dass die diesbezüglichen Verpflichtungen von den Sammel- und Verwertungssystemen ohne Übergabepflicht der Anfallstellen nicht erfüllt werden könnten, wenn die Quoten genau bei jenen Anfallstellen erreicht werden müssten, bei denen die vom betreffenden Sammel- und Verwertungssystem lizenzierten Verpackungen tatsächlich anfallen. Eine derartige "Kongruenzpflicht" ist aber weder im AWG noch im Begutachtungsentwurf der Verpackungsverordnung 2013 vorgesehen. Jedes Sammel- und Verwertungssystem kann seine Quote dadurch erfüllen, dass es - irgendwo im Bundesgebiet - seine Übernahmemodalitäten sowohl qualitativ als auch finanziell so attraktiv gestaltet, dass in Summe eine hinreichende Anzahl von gewerblichen Anfallstellen zur Rückgabe der Verpackungen motiviert wird.

Das führt zu einem Qualitäts- und Preiswettbewerb der Sammel- und Verwertungssysteme um gewerbliche Verpackungen.

Dieser Qualitäts- und Preiswettbewerb, von dem die gewerblichen Anfallstellen als Nachfrager von Entsorgungsleistungen profitieren, wird durch § 29e AWG beseitigt. An seine Stelle soll eine Übergabepflicht der Verpackungseigentümer (ohne Rücksicht auf den Servicierungsgrad des jeweiligen Sammel- und Verwertungssystems; zB Hol- oder Bringsystem) und eine im Gesetz nicht näher geregelte angemessene Vergütungspflicht treten.

Im bislang bestehenden Qualitäts- und Preiswettbewerb zwischen den verschiedenen gewerblichen Sammel- und Verwertungssystemen hatte das marktführende System (ARA) unseres Wissens nie Schwierigkeiten, die geforderten Quoten zu erfüllen. Über derartige Schwierigkeiten wird nur von anderen Systemen (wie etwa Reclay UFH oder Interseroh) berichtet. Die vorgesehene Neuregelung dient ersichtlich lediglich dem Konkurrenzschutz dieser Mitbewerber. Diesen soll mit Hilfe der Regelung ermöglicht werden, für die Quotenerfüllung hinreichende Mengen zu erwerben, ohne sich einem Qualitäts- und Preiswettbewerb (sowohl untereinander als auch im Verhältnis zu ARA) stellen zu müssen.

Nach ständiger Rechtsprechung des VfGH ist "der Konkurrenzschutz an sich kein im öffentlichen Interesse gelegenes Ziel gesetzgeberischer Maßnahmen in einer auf Erwerbsfreiheit gründenden marktwirtschaftlichen Ordnung"; Interessen "miteinander konkurrierender Anbieter" (zB von Postdienstleistungen im Hinblick auf Hausbrieffachanlagen) sind nach zutreffender Ansicht des VfGH nicht im öffentlichen Interesse gelegen (VfSlg 16.538, 17.819). Im Sinne dieser Rechtsprechung des VfGH ist auch der vorliegende Eingriff in das Eigentumsrecht nicht im öffentlichen Interesse gelegen. Die Mitbewerber könnten die für die Quotenerfüllung erforderlichen Mengen von den (hier: gewerblichen) Anfallstellen auch käuflich erwerben, wenn sie nur einen hinreichenden (angemessenen) Preis zu zahlen bereit sind und eine entsprechende Dienstleistungsqualität bieten. Eine (verfassungsrechtlich legitime) Rechtfertigung, diese Wettbewerbsprozesse zu beseitigen, ist nicht ersichtlich.

Die in § 29e AWG-Novelle 2013 vorgeschlagene Übergabepflicht für gewerbliche Anfallstellen ist demnach verfassungswidrig.

Es ist hier auch ganz klar zu deponieren, dass es für die Wirtschaft nicht erwünscht ist, dass das BMLFUW darüber befindet, ob Vergütungen, die Wirtschaftsteilnehmer untereinander vereinbaren, angemessen erscheinen oder nicht.

Verbot der Verwendung von Überschüssen bei der Tarifikalkulation

Dieses Verbot trifft den Kernbereich der Erwerbsfreiheit und der Eigentumsfreiheit.

Die Möglichkeit, Gewinne zu erzielen, ist ein Lebensnerv der marktwirtschaftlichen Ordnung. Schützenswert ist aber nicht nur, dass Unternehmen Gewinne machen dürfen, sondern auch, dass sie frei darüber entscheiden können, ob sie Gewinne machen wollen oder nicht.

Eine Reglementierung in diesem Bereich ist von Haus aus kaum durch öffentlich rechtliche Belange rechtfertigbar. Solche werden aber auch gar nicht ins Treffen geführt. Der Schutz potenzieller Konkurrenten rechtfertigt das Verbot sicherlich nicht. Nach der Rechtsprechung des VfGH ist der Konkurrenzschutz nicht als öffentliches Interesse zu werten.

Dies gilt umso mehr, als der Schutz, den das Wettbewerbsrecht bietet, dafür ausreicht, um missbräuchliche Preisgestaltungen eines Systems zum Zweck der Verhinderung des Markteintritts neuer Systeme hintanzuhalten. Eine verwaltungsrechtliche Regelung über die Unzulässigkeit von Gewinnverwendungen ist aus Wirtschaftssicht völlig deplaziert.

Abweichende Position des FVEI: Der Fachverband der Elektro- und Elektronikindustrie hält die vorgeschlagene Regelung insofern für gerechtfertigt, als die Verwendung der bis zur „Stunde Null“ (Inkrafttreten des neuen Regimes) erzielten Überschüsse zur Verhinderung des Eintritts von Wettbewerbern verboten wird. Danach bestünde aber kein Bedarf mehr nach einer einschränkenden Regelung.

Verfassungs- und europarechtswidriger Ausschluss ausländischer Lieferanten vor der Entpflichtung in Österreich

Offenkundig unionsrechtswidrig ist der Ausschluss von Lieferanten mit Sitz im EWR-Raum von der Möglichkeit der Entpflichtung gemäß der österreichischen Verpackungsverordnung. Es handelt sich um eine Diskriminierung nach dem Sitz, die der Warenverkehrsfreiheit und der Dienstleistungsfreiheit widerspricht. Sie kann auch durch öffentliche Interessen nicht gerechtfertigt werden.

Im Lizenzvertrag sind geeignete Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die korrekte Abrechnung der in Österreich in Verkehr gebrachten Mengen sichergestellt ist.

Diskriminiert sind auch jene österreichischen Unternehmen, die lizenzierte Waren importieren wollen. Dies ist auch unter dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz relevant.

Aus Gründen des Verfassungsrechts (Gleichheitssatz) wird auch der Ausschluss von Unternehmen aus dem Nicht-EWR-Raum rechtlich nicht haltbar sein.

VII. ZUR AWG-NOVELLE

Zu § 13g AWG - Pflichten für Primärverpflichtete von Verpackungen

Festlegung von Primärverpflichteten - Grundsätzliches

Die Festlegung von Primärverpflichteten ist ein erheblicher neuer Eingriff in die Gestaltungsmöglichkeiten der Wirtschaft und daher kritisch zu sehen. Offenkundig besteht die Sorge, dass die Einhaltung der Verpackungsverordnung künftig - nach dem Eintreten neuer Systeme - ohne diese neue Restriktion nicht mehr ausreichend kontrolliert werden könnte.

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

Die Festlegung der Entpflichtungsebene schränkt jedoch die derzeit bestehende Flexibilität ein und kann in einigen Fällen (Vielzahl kleiner Abfüller) die Trittbrettfahrerproblematik verschärfen und für insbesondere kleine Abfüller und Abpacker - auf Grund der neuen Verpflichtung zur Systemteilnahme - zu einer erheblichen Erhöhung des administrativen Aufwands führen.

Forderung nach Weiterbestehen der Vorlizenzierungsmöglichkeit

Durch das Instrument der „Vorlizenzierung“ wird nicht nur die bürokratische Belastung der KMU minimiert, sondern auch der Verwaltungsaufwand beim Lizenzgeber durch eine Bündelung der Lizenznehmer im Vergleich zum vorgeschlagenen System deutlich reduziert. Das gilt auch für im Ausland hergestellte Verpackungsmaterialien, insbesondere Serviceverpackungen.

Vorgelagerte Stufen sollten die Entpflichtung weiter direkt übernehmen können, und zwar auch dann, wenn diese keinen Sitz oder keine Niederlassung in Österreich haben.

Die nachgelagerte Stufe (insbesondere der Handel) sollte auch in diesem Modell weiterhin eine Kontrollfunktion übernehmen, indem er eine rechtsverbindliche Erklärung seines Lieferanten über die Erfüllung seiner Verpflichtung einholt.

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 (zB 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 Verpackungsverordnung befassen werden. Betroffen davon wären nicht nur Weinflaschen, sondern auch andere Flaschen (etwa Bier- oder Obstsaftflaschen) und Gläser (zB für Marmeladen oder Gurken).

Es sollte daher die Möglichkeit der Vorlizenzierung jedenfalls beibehalten bleiben. Als Prinzip soll gelten: Verpackungen, die bereits lizenziert sind, müssen kein zweites Mal lizenziert werden. Dies gilt für alle Abfüller (nach Vorlizenzierung durch Verpackungshersteller) ebenso wie für Importeure (nach Vorlizenzierung durch ausländische Abfüller oder sonstige Inverkehrbringer). Der Primärverpflichtete muss in solchen Fällen den Nachweis der Entpflichtung durch die Vorstufe - wie bisher - erbringen. Die entsprechende Nachweisverpflichtung kann hier nicht entfallen.

Sonderregelung für Serviceverpackungen

Der aktuelle Entwurf sieht vor, dass Hersteller und Importeure Serviceverpackungen lizenzieren müssen. Das bedeutet, dass der inländische Hersteller lizenzierte Verpackungen verkaufen muss. Der Importeur dagegen muss erst, wenn er die Verpackungen an den Kunden abgibt, die Verpackungen lizenzieren. Kauft man also beim inländischen Hersteller liegt die Ware lizenziert auf Lager. Kauft man im Ausland ist die Serviceverpackung erst bei Abgabe an den Kunden zu lizenzieren. Damit geht eine Diskriminierung der österreichischen Hersteller einher (weil ein ausländischer Verpackungsglashersteller im Vergleich zu einem inländischen Verpackungsglashersteller deutlich billiger anbieten kann und der Händler zudem den Vorteil hat, dass durch die spätere Lizenzierungsmöglichkeit beim Kauf bei einem ausländischen Verpackungsglashersteller sein Kapital (= die Lizenzierungsgelder) deutlich kürzer gebunden ist. Dadurch ist der Anreiz für den Händler noch größer, im Ausland einzukaufen als beim inländischen Verpackungsglashersteller). Dies verstößt eindeutig gegen das Gleichbehandlungsprinzip und es wird künstlich eine Wettbewerbsverzerrung zum Nachteil der inländischen Industrie geschaffen!

Um den Nachteil, der sich aus dieser zeitlichen Differenz der Lizenzierung ergibt zu verhindern, schlagen wir daher vor, dass Serviceverpackungen auch bereits beim Import lizenziert werden sollen und nicht erst beim In-Verkehr-Setzen an einen Dritten. Es soll hier zum Beispiel eine Änderung des § 3 Abs 1 Z 13 des Entwurfs der neuen Verpackungsverordnung erfolgen. Damit wäre sicher gestellt, dass dem österreichischen Hersteller von Serviceverpackungen kein Nachteil gegenüber dem ausländischen Hersteller/Importeur trifft.

Probleme für Exporteure

Ebenso ergibt sich aus der strikt vorgeschriebenen Lizenzierung auf Ebene des Primärverpflichteten ein Problem beim Export:

Verpackte Handelsware von einem Vorlieferanten/Hersteller in Österreich könnte generell nur mehr lizenziert bezogen werden, auch wenn diese Handelsware anschließend exportiert wird. Das bedeutet, dass für Verpackungen die nicht als Abfall in Österreich anfallen Lizenzgebühr gezahlt werden müsste. In diesen Fällen Lizenzgebühr zurück zu bekommen ist - falls (rechtlich) überhaupt möglich - jedenfalls mit großem administrativem Aufwand verbunden, der vermutlich die gesamte vorgeschaltete Lieferkette und verschiedenen Systeme betrafte.

Da die Lizenzierungsmenge als Basis für die Berechnung der Recyclingquoten verwendet wird, kommt es durch mehr lizenziert exportierte Verpackungen dazu, dass ein zu hoher Ausgangswert verwendet werden würde und die Quoten nicht mehr erreicht werden könnten. Hier muss auf jeden Fall eine Regelung geschaffen werden die für den Export bestimmte Handelsware über die ganze Lieferkette von der Lizenzierung ausnimmt. Zumindest muss klargestellt sein, dass eine zivilrechtliche Übertragung der Pflichten vom Primärverpflichteten auf den Verpackungshersteller möglich ist.

Zulässigkeit der Vorlizenzierung durch ausländische Lieferanten

Die Regelung über die Primärverpflichtung der ersten österreichischen Inverkehrbringer lässt keinen Raum für das Vorlizenzieren durch ausländische Lieferanten.

Ausnahme für Retourwaren

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 werden und es sollten Verpackungen, die auf Grund des Rücktrittsrechts von Verbrauchern retourniert worden sind, nachträglich in der nächstfolgenden Inverkehrbringermeldung korrigiert werden dürfen.

Verpflichtung ausländischer Versandhändler

Zu begrüßen ist, dass Versandhändler, die weder Sitz noch Niederlassung im örtlichen Geltungsbereich des AWG haben und die Verpackungen oder Waren oder Güter in Verpackungen in Österreich an einen privaten Letztverbraucher im Rahmen des Fernabsatzes im Sinne des § 5 KSchG übergeben, den selben Pflichten unterliegen sollen wie österreichische Abpacker/Abfüller und Importeure. Freilich verkennen wir nicht, dass der Vollzug dieser Bestimmung an praktische Grenzen stoßen wird. Dass durch diese Bestimmung der Grundsatz der Gleichbehandlung von Händlern, die aus dem Ausland direkt an Konsumenten in Österreich liefern, mit Einzelhändlern in Österreich verankert werden soll, wird von uns jedoch als rechtliches Signal in die richtige Richtung gewertet.

Aus sprachlich-logischen Gesichtspunkten wäre es passender, im entworfenen § 13g Abs 1 Z 5 AWG das Wort „oder“ durch das Wort „und“ zu ersetzen (also „Versandhändler, die keinen Sitz und keine Niederlassung im örtlichen Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes haben...“ statt „Versandhändler, die keinen Sitz oder keine Niederlassung im örtlichen Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes haben...“).

Zu § 13g Abs 1 Z 1 - Beibehaltung der Definition der Serviceverpackungen im Gesetz

Der Begriff der Serviceverpackung ist für KMUs von besonderer Bedeutung. So sind Serviceverpackungen solche Verpackungen, die üblicherweise in oder im Bereich der Abgabestelle an den Verbraucher befüllt werden. Es besteht das gemeinsame Verständnis, dass durch den Begriff „üblicherweise“ darauf hingewiesen wird, dass in der Mehrzahl der Fälle die Verpackung durch den Letztvertreiber bzw. im Bereich des Letztvertreibers befüllt wird. Die Verpackung ist aber auch dann eine Serviceverpackung, wenn sie im Einzelfall bereits auf einer vorgelagerten Han-

delstufe befüllt wird. So ist daher z.B. ein Kunststoffbeutel, der üblicherweise in einem Fleischerfachgeschäft in Anwesenheit des Kunden befüllt wird, auch dann eine Serviceverpackung, wenn der Fleischer darin ein Lebensmittel im Einzelfall abpackt, welches für einen anderen Fleischer bestimmt ist.

Die Definition der Serviceverpackung und ihre Interpretation sollen unverändert aufrecht erhalten bleiben.

Zu § 13g Abs 2 - Gesamthafte Teilnahme je Tarifkategorie

Gemäß Entwurf haben Primärverpflichtete gesamthaft je Sammelkategorie an einem Sammel- und Verwertungssystem teilzunehmen. Damit liegt eine weitere empfindliche Einschränkung von Dispositionsspielräumen der Unternehmen vor, die dem Geist des Wettbewerbsgedanken widerspricht.

Die Teilnahmepflicht sollte sich nicht auf die Sammelkategorie beziehen, sondern auf die Tarifkategorie („gesamthaft je Tarifkategorie“), da ein Abstellen auf die Sammel-/Verwertungskategorie existierende Kleinsysteme in ihrer Existenz gefährden würde.

Der Gedanke der Primärverpflichtung schließt nicht aus, dass vorgelagerte Stufen an ihre Kunden entpflichtete Verpackungen weitergeben. In diesem Fall ist eine duplizierende Lizenzierung auf der Ebene der Primärverpflichteten nicht mehr erforderlich. Dies ist im Gesetz und in den Erläuterungen ausdrücklich festzuhalten. Im Begutachtungsverfahren hat sich gezeigt, dass es für Vorlizenzierungen einen praktischen Bedarf gibt. Im Fall der Vorlizenzierung bezieht sich das Gebot der gesamten Teilnahmen an einem System pro Kategorie auf die vorlizenzierten Verpackungen. Auch dazu ersuchen wir um Klarstellung.

Klarzustellen ist, dass Lieferanten, welche eine Vorlizenzierung vornehmen, sich nicht an die Systeme ihrer Kunden in der jeweiligen Sammelkategorie halten müssen. Wenn diese für andere Waren/Verpackungen derselben Sammelkategorie an verschiedenen Systemen teilnehmen, wird eine Entpflichtung faktisch unmöglich. Die Verpflichtung zur gesamthafte Teilnahme pro Kategorie kann sich nur den jeweiligen Lizenznehmer, nicht auf die Gesamtheit der von ihm in Verkehr gebrachten Verpackungen beziehen.

Gewerbliche Verpackungen - Teilnahme an einem Sammel- und Verwertungssystem

Position des Fachverbands Abfall- und Abwasserwirtschaft: Um sicherzustellen, dass alle in Österreich in Verkehr gesetzten Verpackungen erfasst und in der weiteren Folge einer optimalen Wiederverwertung zugeführt werden, tritt der Fachverband Abfall- und Abwasserwirtschaft dafür ein, dass **alle Verpackungen, auch gewerbliche**, an Sammel- und Verwertungssystemen teilnehmen sollen.

Der erwähnte Fachverband verlangt, dass auch die Primärverpflichteten, die gewerbliche Verpackungen in Verkehr bringen, dazu verpflichtet werden, an einem Sammel- und Verwertungssystem teilzunehmen. Lediglich Verpackungen gemäß §§ 6 und 7 VerpackungsVO sollen von der Verpflichtung ausgenommen sein.

Die nachgeschalteten Vertriebsstufen müssten in der weiteren Folge nur noch ihre Kunden darüber informieren, dass die Verpackungen des Primärverpflichteten bereits bei einem Sammel- und Verwertungssystem entpflichtet wurden. Weiters würde die Verpflichtung weiterbestehen, dass die nachgeschalteten Vertriebsstufen gegebenenfalls die Verpackungen von ihren Kunden unentgeltlich zurücknehmen müssen.

§ 13g Abs 2 könnte aus Sicht des Fachverbands Abfall- und Abwasserwirtschaft wie folgt lauten:

„(2) Primärverpflichtete für Verpackungen haben hinsichtlich der von ihnen in Verkehr gesetzten Haushaltsverpackungen gemäß § 13h gesamthaft je Sammelkategorie im Sinne einer Verordnung nach § 14 Abs 1 an einem gemäß den §§ 29ff genehmigten Sammel- und Verwertungssystem für Haushaltsverpackungen teilzunehmen. Primärverpflichtete für Verpackungen haben hinsichtlich der von ihnen in Verkehr gesetzten gewerblichen Verpackungen gemäß § 13 h Abs 3 gesamthaft je Sammelkategorie im Sinne einer Verordnung nach § 14 Abs 1 an einem gemäß den §§ 29ff genehmigten Sammel- und Verwertungssystem für gewerbliche Verpackungen teilzunehmen.“

Diesen Vorschlag kann die Wirtschaftskammer Österreich nicht unterstützen. Die Wahlmöglichkeit zwischen Systemteilnehmer und eigenständiger Entsorgung muss erhalten bleiben. Eine weitere Einengung von Dispositionsmöglichkeiten kommt für die Wirtschaft nicht in Betracht. Durch das Offenlassen eines Bereichs für nicht-lizenzierte Gewerbeverpackungen wird eine verstärkte Konzentration der Verpackungsabfallmengen in den Händen weniger Systeme vermieden, was auch dem Entsorgerinteresse entgegenkommt, dass es auch freie Märkte geben soll, auf dem Anfallstellen Entsorgerleistungen direkt nachfragen,.

Zu § 13g Abs 3 - nachweislich bepfandete Verpackungen

Die Regelung über den Entfall der Teilnahmepflicht für nachweislich bepfandete Verpackungen ist zu restriktiv formuliert und wird daher abgelehnt.

Zu § 13h - Abgrenzung von Haushalts- und Gewerbeverpackungen

Zu dieser Frage sind viele detaillierte Stellungnahmen, Anmerkungen, Wünsche und Vorschläge der Fachorganisationen eingelangt. Sie werden im Folgenden diskutiert und präsentiert. Aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich ist voranzustellen, dass die Zuordnung der Verpackungen zu den beiden Bereichen aufgrund der Regelungsstruktur der Verpackungsverordnung vorgegeben ist, und daher die vielfältigen Abgrenzungsprobleme derzeit leider nicht vermieden werden können. Es geht einerseits darum, dass die Verpackungen grosso modo richtig zugeordnet sind, und andererseits darum, dass der Aufwand, eine Verpackung regelkonform zu subsumieren, nicht exzessiv wird. Jeden Einzelfall korrekt abzubilden, würde eine „Verordnung in der Verordnung“ erfordern. Die Wirtschaftskammer Österreich ersucht, die Einzelfragen dennoch mit den betroffenen Fachorganisationen und ihren Bundessparten auszudiskutieren und angemessene Lösungen zu suchen.

Größenkriterium:

Im Interesse der Rechtssicherheit befürworten wir eine konkrete, verständliche und praxisgerechte Abgrenzung zwischen Gewerbe- und Haushaltsverpackungen.

Ein Größenkriterium im Bereich Papier/Karton/Wellpappe ist jedoch nicht sinnvoll, da Verpackungsfläche bzw. Volumen keinen Rückschluss darauf zulassen, ob eine Verpackung in der Haushalts- oder Gewerbesammlung landet.

Unklar ist zudem, ob bei Papierverpackungen beide Kriterien (Fläche und Volumen) zum Tragen kommen sollen. Je nachdem würde dies zu signifikanten Verschiebungen vom heutigen Haushaltsbereich in den künftigen Gewerbebereich führen. Betroffen wären unzählige Verpackungen von Gebrauchsgütern, wie sie in Elektro- und Baumärkten, im Spielwarenhandel usw. verkauft werden. Diese Verpackungen würden lizenzzeitig in den Gewerbebereich fallen, obwohl sie nach wie vor von den Konsumenten in das Haushaltssystem entsorgt werden. Ebenso würde es in verschiedenen Bereichen zu Verschiebungen von Gewerbe- in den Haushaltstarif kommen. Die Folge wäre eine massive Anhebung der Haushaltstarife und eine entsprechende Senkung der Gewerbetarife.

Diese Folgen auf den Verpackungstarif würden natürlich auch entsprechende Konsequenzen auf die Verpackungspreise nach sich ziehen und damit massive Veränderungen auf dem Markt für Papier-, Karton-, Wellpappeverpackungen bewirken, der seit mittlerweile 20 Jahren das bestehende System einwandfrei umsetzt. Eine derartige gravierende Änderung ohne wirtschaftliche Not und ökologischen Nutzen ist nicht nachvollziehbar und sollte unterbleiben.

Sinnvoller wäre unseres Erachtens bei Papier-, Karton-, Wellpappeverpackungen ein Abstellen auf die bestens bewährte Unterscheidung von Verkaufs- und Transportverpackungen. Der Vorteil würde auch darin bestehen, den Umstellungsaufwand für Papierverpackungen für die Betriebe zu minimieren, da damit die bestehende Lizenzierungspraxis dem Vernehmen nach im Wesentlichen erhalten werden könnte.

Bei § 13h AWG soll in der Z 1 „ausgenommen Papier, Karton, Pappe und Wellpappe“ ergänzt und folgende Z 2. *„Verkaufsverpackungen aus Papier, Karton, Pappe und Wellpappe gemäß § 2 Abs 3 VerpackVO (Definition VVP ist in die Begriffsbestimmungen des AWG zu übernehmen)“*, ergänzt werden.

Außerdem sollte das Größenkriterium zur Abgrenzung von Haushalts- und Gewerbeverpackungen bei Hohlkörpern kleiner als 5l Nennfüllvolumen sein; ansonsten ist zu befürchten, dass viele als derzeit lizenzierte Gewerbeverpackungen unter den Begriff der Haushaltsverpackungen fallen. Haushaltsverpackungen sind in der Praxis ohnehin meistens kleiner als 5l.

Die Verknüpfung zwischen einem Größen- bzw. objektiven Kriterium und der Anfallstelle wird an sich begrüßt. Die Formulierung *„üblicherweise“* bei der Anfallstelle ist unseres Erachtens zu unpräzise.

Es ist außerdem unklar, was in § 13h Abs 1 Z 2 b unter der Formulierung *„hinsichtlich der Art der als Abfall anfallende Verpackungen“* zu verstehen ist?

Position des Fachverbands Abfallwirtschaft: In § 13h Abs 1 Z 2 lit b werden demonstrativ Anfallstellen, die den privaten Haushalten ähnlich sind, aufgezählt. Durch die beispielhafte Aufzählung wird das Ziel, nämlich eine möglichst exakte Abgrenzung von Haushaltsverpackungen zu gewerblichen Verpackungen zu definieren, konterkariert. Abgrenzungsprobleme sind dadurch vorprogrammiert. Wir sprechen uns daher dafür aus, dass hier eine taxative Aufzählung erfolgt.

Wir würden daher die Aufzählung wie folgt formulieren:

§13 h Abs 1 Z 2 lit b: „in hinsichtlich der Art der als Abfall anfallenden Verpackungen mit privaten Haushalten vergleichbaren Anfallstellen anfallen. Diese mit privaten Haushalten vergleichbaren Anfallstellen sind Gaststätten,...“

Weiters sind bestimmte Begriffe in der demonstrativen Aufzählung zu unbestimmt. Beispielsweise der Begriff *„Verwaltungsgebäude“*. Dieser Begriff kann sich auf die Gebäude der öffentlichen Verwaltung oder auch auf Verwaltungsgebäude von privaten Unternehmen beziehen. Lässt schon ein Büroarbeitsplatz ein Gebäude zum Verwaltungsgebäude werden? Auch der Begriff *Sportstätte* ist unserer Ansicht nach zu unbestimmt. Unter Sportstätte kann sowohl der Fußballplatz einer Gemeinde, als auch das Fußballstadion einer Stadt verstanden werden. Wir regen an, diese Begriffe klarzustellen.

Nur durch eine möglichst exakte Abgrenzung kann gewährleistet werden, dass es in der Praxis zu keinen Überschneidungen bzw. Missverständnissen kommt.

Zu § 13h Abs 2 - Branchenlösung

In einer Branchenlösung soll der Anteil an Haushaltsverpackungen festgelegt werden, der in einer bestimmten Branche gewerblich anfällt. Eine Bestimmung eines solchen Anteils ist jedoch nur ex post möglich.

Mit der Branchenlösung wird zwar eine Möglichkeit geschaffen, die Aufteilung zwischen Haushalts- und Gewerbeverpackung anhand von repräsentativen Marktanalysen zu erlauben. Allerdings spielt bei der Anwendung der Branchenlösung auch der Marktanteil eine Rolle. Am Beispiel der Unternehmen im Wasch- und Reinigungsmittelbereich, wo eine strikte Trennung von Unternehmen existiert, die Produkte für die allgemeine Öffentlichkeit in Haushaltsverpackungen und für den industriellen und institutionellen Bereich anbieten (Großteiles in Gewerbeverpackungen). Ob dieser mengenmäßig kleinere Bereich der gewerblichen Wasch- und Reinigungsmittelhersteller allerdings die 25 % Gesamtverpackungsanteil erfüllt, ist fraglich.

Nicht nachvollziehbar ist daher, dass dieser Anteil zumindest 25 Gewichtsprozent zu betragen hat, wobei die Basis unklar ist. Dieses Kriterium sollte gänzlich gestrichen werden, zumindest muss aber die notwendige Flexibilität bei der Definition der „Branche“ gegeben sein.

Zwar wurde der Anteil im Vergleich zum Arbeitsentwurf etwas gelockert, die Vorgaben für eine Branchenlösung sind jedoch nach wie vor zu restriktiv und nicht praktikabel. In bereits vorhandenen sogenannten Branchenlösungen ist oft kein solcher Anteil festgelegt. Branchenlösungen sollten nicht nur für Anteile, sondern (auch) für bestimmte Verpackungsarten (z.B. Kraftsäcke, Mineralölgebinde) weiterhin angewendet werden können.

Individualnachweis

Leider wurde unserer Forderung, dass für Primärverpflichtete die Möglichkeit geschaffen werden soll, jene Verpackungen, bei denen ein Nachweis der Verwertung im Rahmen gewerblich anfallender Verpackungen erbracht wird, von der Teilnahmepflicht an einem Sammel- und Verwertungssystem für Haushaltsverpackungen zu befreien, nicht entsprochen.

Der Begutachtungsentwurf sieht weiterhin lediglich die Möglichkeit von Branchenlösungen vor. Um für jene Unternehmen, die darum bemüht sind ihren Anteil an Haushaltsverpackungen zu minimieren und um bestehende Lösungen beibehalten zu können, soll weiterhin die Möglichkeit eines Individualnachweises geschaffen werden. Dies entspricht dem Prinzip der Kostenwahrheit, fördert die Ressourcenschonung und ergibt sich auch aus dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgrundsatz.

Zeitpunkt des Inkrafttretens

Die Sparte Industrie fordert, dass das Inkrafttreten der neuen Abgrenzung für Haushalts- und Gewerbeverpackungen, zeitgleich mit dem operativen Start der neuen Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen vorzusehen ist. Leider ist dies in den Begutachtungsentwürfen noch nicht vorgesehen.

Der Abgrenzungsmechanismus wird zu einer erheblichen Verschiebung der Verpackungen vom Gewerbe- in den Haushaltsbereich führen. Dies hätte zur Folge, dass wenn die Abgrenzung Haushaltsverpackung - Gewerbeverpackung bereits vor Erteilung der neuen Systemgenehmigungen für Haushaltsverpackungen in Kraft tritt, den bestehenden Gewerbesystemen mit einem Schlag einen großen Anteil ihrer lizenzierungsfähigen Masse entzogen wird.

Die Systeme aber können darauf vertrauen, dass sie bis zur Marktöffnung, mit der aufgrund der jetzigen Rechtslage erteilten Genehmigungen auf Basis der jetzt gültigen Abgrenzung Haushalt - Gewerbe agieren können. Eine vorzeitige Änderung dieser Abgrenzung, ohne Möglichkeit zeitgerecht eine Genehmigung für ein Haushaltssystem zu erhalten, würde daher einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Erwerbsfreiheit dieser Systeme darstellen.

Es soll die Wettbewerbsfähigkeit aller derzeit bestehenden Sammel- und Verwertungssysteme am Verpackungsmarkt zu gewährleisten werden und das Inkrafttreten der neuen Abgrenzungsbestimmung Haushalts- Gewerbeverpackung mit dem Datum der Erteilung der neuen Systemgenehmigungen (derzeit: 1.1.2014) verknüpft werden.

Zu § 13i - Einweggeschirr- und Besteck

Besteck und Geschirr sind keine Verpackungen und sollen daher hier nicht geregelt werden.

Zu § 29 - Genehmigung von Sammel- und Verwertungssystemen - Transparenzgebot

Ein Gebot, das wir vermissen, ist ein Transparenzgebot. Der neue Wettbewerbsmarkt, der durch das Regelungsvorhaben entstehen soll, ist ein stark regulierter Markt. Behörden greifen in vielfältiger Weise genehmigen, Auflagen vorschreibend, auslegend und beaufsichtigend in die Rechte der Sammel- und Verwertungssysteme ein und gestalten deren Beziehungen untereinander.

Daher ist es ein Gebot, die damit betrauten Behörden (BMLFUW, BWB) strikt von der Sphäre der „Regulierten“ zu trennen. Es darf nicht sein, dass es hier Grauzonen gibt, die die Objektivität der Ausführung behördlicher Agenden tatsächlich oder dem Anschein nach in Frage stellen.

Daraus leitet sich die Forderung ab, dass Personen, die in Sammel- und Verwertungssystemen Verantwortung tragen, nicht in die Behörden überwechseln dürfen, und umgekehrt, Amtsträger der genannten Behörden, nicht Funktionen in Sammel- und Verwertungssystemen übernehmen dürfen. Solche Cool-on und Cool-off-Bestimmungen sind eine ganz wesentliche Voraussetzung dafür, dass Behörden ihre Aufgaben unparteilich und objektiv ausführen können und ihre Entscheidungen hohe Akzeptanz bei den Betroffenen genießen. Dazu sind konkrete Regelungen im AWG und in der Verpackungsverordnung zu treffen.

Zu § 29 Abs 2 Z 8 lit a - Kontrollkonzept

Die Intention dieser Regelung ist verständlich, doch dürfte sich einerseits nicht ausreichen, andererseits übers Ziel hinausschießen. Es sind Vorkehrungen dafür zu treffen, dass die Lizenznehmer, die zur Teilnahme verpflichtet werden, die geschuldeten Lizenzentgelte tatsächlich in der vollen Höhe abführen. Sammel- und Verwertungssysteme sind anzuhalten, ihre Ansprüche im vollen Umfang geltend zu machen. Daher muss es auch die entsprechenden Kontrollaktivitäten geben, die in der vorliegenden Bestimmung angesprochen werden.

Die Wirtschaftskammer Österreich sieht hier einen Bedarf, wirtschaftsintern für effektive und in der Intensität gleichmäßige Kontrollen Vorsorge zu treffen, die alle Lizenznehmer betreffen, egal bei welchem System sie teilnehmen. Daher sollten die Details - wie Kontrollintervalle und Ähnliches- nicht in Gesetz vorgegeben werden. Auf der anderen Seite muss auch die effektive Einhebung sichergestellt werden. Weist das neue Regime hier eine offene Flanke auf, besteht die Gefahr, dass die redlichen Lizenznehmer für immer mehr Trittbrettfahrer mitzahlen müssten. Parameter wie Schwund, Retourwaren, Abzug von Exportwaren und Ähnliches, sind einheitlich festzulegen und anzuwenden.

Zu § 29 Abs 4 - Sicherstellung

Die Sicherstellung entzieht einem System finanzielle Mittel und erzeugt Finanzierungskosten, die letztlich wiederum von allen Lizenznehmern und den nachgeschalteten Stufen zu tragen sind. Es ist daher Zurückhaltung geboten. Ein Blankoscheck an die Vollzugsbehörde kann keinesfalls ausgestellt werden.

Zu § 29 Abs 4 Z 2 - Sicherstellung für den Fall der Insolvenz

Der Begutachtungsentwurf sieht vor, dass dem BMLFUW für den Fall der Insolvenz eines Sammel- und Verwertungssystems eine Sicherstellung als Vermögenswert für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zur Verfügung stehen muss. Diese Regelung betrifft auch den EAG- und Batterienbereich. Aus den erläuternden Bemerkungen ergibt sich dazu, dass diese Sicherstellung

getrennt vom Vermögen des Unternehmens vorhanden sein muss und sich auf die sogenannte „Nachlaufmassen“ bezieht.

Weder der Begutachtungsentwurf noch die erläuternden Bemerkungen enthalten nähere Details, wie im Falle der Insolvenz eines Systems diese Sicherstellung tatsächlich verwendet werden soll. Ebenso gänzlich unklar ist, wie dieses Instrument der Sicherstellung praktisch funktionieren soll. Bevor ein neuer Mechanismus geschaffen wird, sollte jedoch dessen Sinnhaftigkeit und Effizienz geklärt sein!

Wir lehnen daher ab, dass die Sicherstellung für den Fall der Insolvenz des Sammel- und Verwertungssystems dem Bundesminister für Land- und Fortwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft als Vermögenswert für die Durchführung der erforderlichen Maßnahmen zur Verfügung stehen muss. Insbesondere ist die Höhe viel zu hoch angesetzt. Die aktuell gültige Regelungen gemäß § 29 Abs 4 Z 2 für den laufenden Betrieb und die Regelung für den Fall der Beendigung des Systems (§ 29a AWG) sind ausreichend.

Hingewiesen sei auf die Forderung des Fachverbands Abfallwirtschaft nach ausreichenden finanziellen Sicherstellungen für insolvente Systeme im Interesse der Einbringlichkeit von Forderungen der Entsorgungsunternehmen im Auftrag von Systemen.

Zu § 29 Abs 4 Z 4 - Förderung von Abfallvermeidungsprojekten

Die Erhöhung der Aufwendungen für Abfallvermeidung von derzeit 3 Promille auf 1 % bedeutet eine Verdreifachung der Aufwendungen und würde die Sammel- und Verwertungssysteme und damit auch die Industrie mit mehr als 1 Million Euro pro Jahr belasten:

- Lizenzeinnahmen 2011: 158,8 Mio,
- Aufwendungen für Abfallvermeidung derzeit (3 Promille): 476.400 Euro
- Aufwendungen laut AWG-Novelle (1 %): 1.588.000 Euro
- Mehrbelastung (Differenz): 1.111.600 Euro

Zudem ist das Erfordernis weder für eine Erhöhung noch generell nachvollziehbar. Die Bestimmung sollte ersatzlos gestrichen werden.

Der Staat sollte der Wirtschaft und den Konsumenten nur dann finanzielle Mittel entziehen, wenn er dafür triftige Gründe hat. Solche Gründe liegen hier nicht vor und wurden auch nicht genannt.

Darüber hinaus wird abgelehnt, dass Sammel- und Verwertungssysteme sich zum Zwecke der Umsetzung von Abfallvermeidungsmaßnahmen eines gemeinsamen Dritten zu bedienen haben.

Zu § 29 Abs 4c - Richtlinien des BMLFUW

Zu den verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Richtlinien als neuer hoheitlicher Rechtsquellentyp siehe den Allgemeinen Teil.

Praktisch wichtig ist für derartige Anleitungen, dass die Vorgaben für das Ausschreibungsverfahren unter Beteiligung der Wirtschaft und der Systeme erarbeitet werden und dadurch einheitliche Rahmenbedingungen für die regionale Ausschreibung geschaffen werden.

Zu § 29 Abs 4d - weitere Auflagen zur Sicherung des wettbewerbsorientierten Marktes

Erstens ist im Sinne der Lesbarkeit fragwürdig, warum eine Ergänzung der Auflagen nicht im Absatz 4 bei den übrigen Bestimmungen zu Bescheidauflagen, sondern in einem neuen Absatz geregelt werden soll.

Zweitens führt die beispielsweise Aufzählung ergänzt um weitere gänzlich undeterminierte Auflagen (letzter Satz) zu Rechtsunsicherheit. Es ist fraglich, ob und wie die Sicherung des wettbewerbsorientierten Marktes Aufgabe eines Bescheides sein kann.

Zu § 29 Abs 7 - unabhängiger Dritter

Zwar ist der konzipierte § 29 Abs 7 eine bloße Kann-Bestimmung, doch wurde im Begutachtungsverfahren schon jetzt die Befürchtung geäußert, dass an den „unabhängigen Dritten“ zu viele Aufgaben übertragen werden könnten, was zu vermeidbaren Kosten für die Gesamtwirtschaft führte.

Die Wirtschaftskammer Österreich lehnt die Ausschreibung über einen „unabhängigen Dritten“ ab. Sie kann sich - außerhalb dieses Bereichs - die Errichtung einer wirtschaftsinternen Koordinierungsstelle vorstellen, die für die ausreichende Transparenz von Beziehungen zwischen Systemen (vor allem im neu eingeführten Mitbenützungsfall) sowie der Beziehungen zwischen den Systemen und ihren Lizenznehmern sorgt. Die Eigentümerstruktur einer solchen Stelle müsste die Verpflichteten der Verpackungsverordnung widerspiegeln.

Zu § 29 Abs 9 - Veröffentlichung der Systemteilnehmer

Dazu wurde folgender Vorschlag eingebracht:

Die Liste der Systemteilnehmer (samt der jeweiligen Sammelkategorie) sollte durch die Pflicht ersetzt werden, die (derzeit bereits von der ARA gehandhabte) Möglichkeit zu eröffnen, die Systemteilnahme (samt der jeweiligen Sammelkategorie) eines bestimmten Inverkehrbringers konkret abzufragen.

Zu § 29b - Zusätzliche Bestimmungen für Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen

Wie anfangs erwähnt muss die Verantwortung für die Ausgestaltung der Sammlung im Einflussbereich der Zahler bleiben. Vereinbarungen mit den Kommunen über die Infrastruktur, die Modalitäten der Sammlung sowie Ausschreibung und Vergabe der Sammlungsleistungen bestimmen wesentlich die Gesamtkosten. Das Wunschmodell der Wirtschaft ist die Mitbenutzung wirtschaftstragender Systeme je Sammelkategorie.

Position des FEEL: Der Fachverband der Elektro- und Elektronikindustrie begrüßt einen Wettbewerb auf Regionalpartnerebene wie im Entwurf.

Zu § 29b Abs 1 Z 1 und § 29d Abs 1 Z 1 - Verpflichtung, ein Sammel- und Verwertungssystem für eine gesamte Sammelkategorie zu betreiben

Wir begrüßen, dass im § 29b Abs 1 Z 1 und § 29d Abs 1 Z 1 des AWG-Novellierungsentwurfes festgelegt wird, dass ein Sammel- und Verwertungssystem jeweils gesamthaft für eine Sammelkategorie zu betreiben ist. Wäre es möglich, dass ein Sammel- und Verwertungssystem es sich aussuchen kann, welche konkreten (Einzel-)Verpackungen es entpflichtet, so würde es nur Sammel- und Verwertungssysteme geben, die „begehrte“ Verpackungen wie zum Beispiel PET-Flaschen entpflichten. Weniger attraktive Verpackungen könnten, mangels Angebot der Sammel- und Verwertungssysteme, nicht entpflichtet werden. Dies wiederum würde zu großen Problemen für die Primärverpflichteten führen.

Zu § 29b Abs 1 Z 2 - Begriff der "Flächendeckung"

Die sprachlichen Formulierungen in Abs 1 und 2 sind nicht eindeutig. Nach dem vorliegenden Entwurf könnte der Wunsch eines Sammel- und Verwertungssystems allen anderen Systemen einen Kontrahierungszwang auferlegen. Der Intention dieser Regelung, dass ein Sammelpartner mit jedem Sammel- und Verwertungssystem, das einen Sammelvertrag abschließen möchte, einen solchen abzuschließen hat, wird mit der derzeitigen Formulierung nicht Rechnung getragen.

Nach der geplanten Bestimmung des § 29b Abs 1 Z 2 hätte ein Sammel- und Verwertungssystem für Haushaltsverpackungen - als Voraussetzung für die Erlangung eines Systemgenehmigungsbescheides - seine "Flächendeckung" sicherzustellen und dabei zumindest in jedem Gemeindegebiet eine getrennte Sammelmöglichkeit für die jeweilige Sammelkategorie einzurichten (lit. b). Diese Anforderung erscheint im Hinblick auf den (räumlich oft weiten) Begriff des "Gemeindegebietes" nicht ausreichend präzise bzw. sachdienlich: Es wäre vielmehr sicherzustellen, dass jedes Sammel- und Verwertungssystem seine Sammelinfrastruktur so zu gestalten hat bzw. sich an den bestehenden Sammeleinrichtungen derart zu beteiligen hat, dass für den einzelnen Konsumenten innerhalb eines Gemeindegebietes eine entsprechende Sammeleinrichtung zumutbar, d.h. innerhalb zumutbarer Distanz, erreichbar ist (siehe die Festlegung in § 11 Abs. 4 der geltenden Verpackungsverordnung).

Es ist sicherzustellen, dass genehmigte Sammel- und Verwertungssysteme die Anforderung an die Flächendeckung nicht unter Umgehung von Sinn und Zweck der Regelung durch die Errichtung von de facto-Pseudosammelstellen (die sich irgendwo im Gemeindegebiet, aber nicht innerhalb einer zumutbaren Distanz erreicht werden können) befinden, nachweist, weil es dem betreffenden System tatsächlich nur um das Erfüllen der Formalanforderung der Flächendeckung geht, man sich aber auf die tatsächliche Sammlung in lukrativen Gebieten konzentrieren will.

Umso mehr ist künftig - im Sinne der flächendeckenden Wirksamkeit - sicherzustellen, dass Sammelleistungen tatsächlich erbracht werden und nicht bloß materialgleiche Wiegescheine angekauft werden.

Exkurs: Gleichbehandlung der Sammel- und Verwertungssysteme in der Genehmigungsphase

An dieser Stelle sei noch ein genereller Hinweis angebracht, der die Umsetzung der Novellierung betrifft: Es ist sicherzustellen, dass die Behörde die diversen Sammel- und Verwertungssysteme gleich behandelt. Durch die Charakteristik eines klassischen AVG-Verwaltungsverfahrens als Ein-Parteien-Verfahren kann es dazu kommen, dass ein Antragsteller Auflage mit Erfolg bekämpfen kann, ein anderer nicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Verwaltungsgerichte der Länder für Beschwerden gegen Bescheide des BMLFUW zuständig sein sollen. Zwei Ansätze erscheinen denkbar, um dieses Problem einzugrenzen. Der erste: Die meisten Bescheidparameter finden sich bereits in der Verordnung, welche somit die Vorgaben auf übergeordneter Ebene festlegt, die im Bescheidverfahren nur noch zu übernehmen sind. Der zweite: In den Verwaltungsverfahren können sich die jeweils anderen Sammel- und Verwertungssysteme wehren, wenn sie durch ihre Auflagen benachteiligt würden.

Zu § 29b Abs 1 Z 2 lit a - Vertrag mit zumindest einem Sammelpartner oder mit Gemeinden

Nicht nachvollziehbar ist, dass für jeden politischen Bezirk ein Vertrag mit zumindest einem Sammelpartner oder mit Gemeinden/Gemeindeverbänden zu bestehen hat. Im Sinne der Mitbenutzung müssen Verträge mit allen Sammelpartnern abgeschlossen werden, da ansonsten durch die vorgesehene Aufteilung der Sammelmengen nach Marktanteilen auch die aliquote Kostentragung und die Quotenerreichung nicht gegeben wäre.

Die geforderte Mitsprache der Länder bei der Ausgestaltung der Sammelsysteme wird von uns kritisch gesehen. Bereits jetzt wurde die Sammellogistik in den Bundesländern zur Zufriedenheit bereitgestellt.

Zu § 29b Abs 1 lit. c - Vertreter des Landeshauptmanns:

In § 29b Abs 1 lit c wird festgelegt, dass das Sammel- und Verwertungssystem in jedem Bundesland die Sammlung hinsichtlich der Art der Sammlung als auch hinsichtlich der technischen Spezifikationen mit einem vom Landeshauptmann bestellten Vertreter abzustimmen hat.

Seit dem Bestehen der Verpackungsverordnung sind uns nie irgendwelche Probleme in diesem Bereich bekannt geworden. Offenbar hat sich das Sammel- und Verwertungssystem immer mit

den Kommunen erfolgreich arrangiert. Jetzt, nach so vielen Jahren, einen vom Landeshauptmann bestellten Vertreter einzuführen, erscheint uns sinnlos. Es verursacht unserer Ansicht nach nur Kosten und erweitert den Verwaltungsapparat.

Hinzu kommt, dass ein Sammel- und Verwertungssystem, das um eine Genehmigung ansucht, schon jetzt die Flächendeckung und Leistungsfähigkeit nachweisen muss. Die zusätzliche Koordination durch einen vom Landeshauptmann bestellten Vertreter erscheint uns entbehrlich.

Weiters ist anzumerken, dass der vom Landeshauptmann bestellte Vertreter keine Kostenverantwortung trägt und auch nicht dafür verantwortlich ist, dass die Auflagen der Sammel- und Verwertungssysteme (zB die Quoten) eingehalten werden. Die dadurch verursachten Kosten müssen schlussendlich die Inverkehrsetzer bezahlen. Die neuen Bestimmungen werden von der Wirtschaft abgelehnt.

Zu § 29b Abs 2 und Abs 5 AWG - Abgeltung der Verpackungen im Restmüll

Die Forderung nach einer 100% - Verantwortung der Wirtschaft für Verpackungen im Restmüll wurde im Begutachtungsentwurf im Vergleich zu den vorangegangenen Arbeitsentwürfen relativiert. Die Wirtschaft lehnt eine alleinige Verantwortung für die Verpackungen ab, da es Sache der Konsumenten ist, wo sie Verpackungen einbringen. Sie stellt ein ausreichendes Angebot an Sammelinfrastrukturen bereit. Diese Verantwortung kann den Anfallstellen nicht abgenommen werden. Die Gemeinden heben für die Inanspruchnahme ihrer Infrastrukturen Müllgebühren ein.

Im Vordergrund muss stehen, dass alle Beteiligten Anreize haben, Verpackungen systemkonform zu entsorgen. Die Qualität des Sammelgutes abzusichern und zu heben, hat auch für eine allfällige Abgeltungsvereinbarung oberste Priorität. Gleiches gilt für Materialien, die von der Wirtschaft als Sekundärrohstoffe benötigt werden, hinsichtlich der Quantität der Aufbringungsmengen. Sie zu erhöhen, bedeutet automatisch weniger Verpackungen im Restmüll. Hingegen sollen meist kleinteilige, heterogene Kunststoffmaterialien, die sich nicht für eine stoffliche Verwertung eignen, vorzugsweise im Restmüll erfasst werden, der eine energetische Verwertung nachgeschaltet ist.

Zu § 29b Abs 4 - Festlegung der in Verkehr gebrachten Massen

Diese Aufgabe ist nach Auffassung der Wirtschaftskammer Österreich eine des Bundesministeriums und ist daher auch von ihm zu bezahlen.

Zu § 29b Abs 8 - Vergabe von Leistungen

Die Wirtschaft lehnt die Vergabe der Sammelaufträge im Wege einer gemeinsamen Stelle der Sammel- und Verwertungssysteme ab. Es widerspricht der Wettbewerbslogik, die Systeme zu einer gemeinsamen Vorgangsweise zusammenzuspannen. Die unabhängige Stelle wäre eine weitere Verwaltungsstruktur, die Kosten erzeugt. Die Vergabe der Leistungen soll nach Auffassung der Wirtschaftskammer Österreich Aufgabe des Leitsystems sein.

Position des Fachverbands Abfall- und Abwasserwirtschaft: Im Rahmen des Vorentwurfes vom 18. Juni 2012 haben wir kritisiert, dass es keine Regelungen gibt, die festlegen, welches Sammel- und Verwertungssystem wann eine Ausschreibung durchzuführen hat. Daher ist es zu begrüßen, dass das Lebensministerium in dem Begutachtungsentwurf zu dieser Problematik Vorschläge macht.

Der Fachverband spricht sich jedoch weder für die erste Variante (Ausschreibung durch Dritten) noch für die zweite Variante (Verlosung von Regionen) aus.

Seiner Ansicht nach wäre es am Sinnvollsten, wenn sich an der bisherigen Praxis für die Sammlerpartner nichts ändert. Er plädiert deshalb dafür, dass ein Sammelprovider, der unter dem be-

herrschenden Einfluss der Wirtschaft steht, die Ausschreibung nach dem Vergaberecht durchführen soll.

Position des Fachverbands Elektro- und Elektronikindustrie: Dieser Fachverband bevorzugt die „Verlosungsvariante“.

Zu § 29 Abs 4c und § 29b Abs 4, Abs 7 und Abs 8 - Betrauung eines (mehrerer?) unabhängigen Dritten mit diversen Aufgaben

Die Begutachtungsentwürfe sehen die Möglichkeit vor, dass der BMLFUW einen oder mehrere unabhängige Dritte mit verschiedenen Aufgaben betrauen kann.

Eine Verlagerung derart vieler Aufgaben auf andere Einrichtungen, die noch dazu - wie es scheint - unterschiedliche Rechtspersonen sein können, führt zwangsweise zu einer weiteren finanziellen Belastung der Systeme, da die Kosten des unabhängigen Dritten bzw. die Kosten der Dienstleistung des unabhängigen Dritten von den Systemen getragen werden sollen. Dies würde den Sammel- und Verwertungssystemen noch dazu „unbeeinflussbare“ Kosten verursachen, die in der Folge der Wirtschaft mittels erhöhter Lizenzeinnahmen weitergegeben werden und in letzter Konsequenz die Wirtschaft bzw. die Konsumenten mit zusätzlichen Kosten belasten würden. Es ist auch zweifelhaft, ob und inwieweit das jedenfalls notwendige Know-how in der erforderlichen Zeit aufgebaut werden kann.

Insbesondere dort, wo die Auslagerung genuine Aufgaben des Ministeriums betrifft, hat auch eine Kostentragung durch die Wirtschaft keinen Platz.

In den überwiegenden Fällen scheint die Übertragung derartiger Aufgaben auf einen Dritten nicht erforderlich

Als Alternative zu einem unabhängigen Dritten ist - soweit erforderlich - eine Koordinierungsstelle mit konkret definierten Aufgaben und unter der Kostenkontrolle der Wirtschaft denkbar. Eine Auslagerung sollte unseres Erachtens nur vorgesehen sein, wenn die Aufgaben nicht von den Systemen selbst erfüllt werden können.

Da die Prüfkosten von den Systemen und damit in weiterer Folge von der Wirtschaft zu tragen sind, ist darauf zu achten, dass es durch diese Bestimmung nicht zu einer Verlagerung und damit einhergehenden Kostenabwälzung der Prüfpflichten des BMLFUW auf die Systeme und somit auf die Wirtschaft kommt. Daher ist auch die Zentralisierung von Förderungen für Abfallvermeidungsmaßnahmen - deren Abschaffung hier gefordert wird - durch einen unabhängigen Dritten nicht zielführend.

Zu § 29b Abs 8 und 9 - Ausrichtung der Verpackungssammlung, Ermittlung der Regionalpartner

Systemgestaltung, Systembetrieb, Ausschreibung und Vergabe der Leistungen müssen im Einfluss der verpflichteten Wirtschaft bleiben. Dem entsprechend sollten sie durch ein Sammel- und Verwertungssystem im Eigentum der verpflichteten Wirtschaft durchgeführt werden. Die Sammlung selbst soll nach übereinstimmenden Willen aller Stakeholder für alle Sammel- und Verwertungssysteme durch dieselbe Infrastruktur erfolgen und stellt somit ein natürliches Monopol dar. Der Wettbewerb (im Haushaltsbereich) kann durch Ausschreibung und Vergabe auf Ebene der Leistungserbringer (Sammler) und Mitbenutzung auf Systemebene stattfinden.

Neben dem Modell „unabhängiger Dritter“ wird ebenso eine Verlosung in der vorgeschlagenen Form mehrheitlich abgelehnt. Die Wirtschaft verlangt, wie im Allgemeinen Teil ausgeführt, die Beibehaltung der ARA als Leitsystem.

Dem Wunsch der Wirtschaft nach Kostenkontrolle kommt das Verlosungsmodell näher als das Modell der gemeinsamen Ausschreibung. Jeder Systembetreiber müsste allerdings in der ihm zugelosten Region einen Großteil der Verpackungen (zB 50 %) zu den von ihm mit den Leistungserbringern (Kommunen, Sammler) verhandelten Konditionen übernehmen, da damit ein Anreiz für eine effiziente Systemgestaltung gegeben wird.

Position des FEEI: Der Fachverband der Elektro- und Elektronikindustrie unterstützt die Variante der Verlosung von Regionen und spricht sich gegen das Leitsystem aus. Die Variante der gemeinsamen Ausschreibung lehnt auch der Fachverband der Elektro- und Elektronikindustrie ab.

Essenziell erscheint, dass der Wettbewerb auf der Entsorgungsebene nicht unterbunden wird. Dies wäre aus wettbewerbspolitischer Sicht ein wesentlich größeres Minus als das Plus des Systemwettbewerbs und per saldo somit ein gewaltiger Rückschritt. Deshalb muss es eine Verpflichtung geben, die Entsorgungsleistungen auszuschreiben. Dabei kann es zu Interessenkollisionen kommen, wenn ein System eigentumsrechtliche mit einem Entsorgungsunternehmen verbunden ist. Daher dürfen Systeme, nicht zugelassen werden, die in Verbindung zu Unternehmen stehen, die sich bei Ausschreibungen von Entsorgungsregionen bewerben können.

Zu § 29c - Kontrahierungszwang

Der Fachverband Abfall- und Abwasserwirtschaft spricht sich klar gegen den in § 29c AWG normierten Kontrahierungszwang aus.

Der Kontrahierungszwang greift in die Vertragsfreiheit von Betrieben ein. Der Sammelpartner wird durch diese Bestimmung dazu verpflichtet, mit einem Sammel- und Verwertungssystem einen Vertrag abzuschließen zu müssen, sofern dies von dem Sammel- und Verwertungssystem gewünscht wird. Dem Sammelpartner wird dadurch die Möglichkeit entzogen, wirtschaftlich schwache Sammel- und Verwertungssysteme als Vertragspartner abzulehnen. Die Konsequenz daraus ist, dass wenn ein Sammel- und Verwertungssystem insolvent wird, der Sammelpartner zwar seine Sammelleistung erbracht hat, jedoch kein Entgelt erhält. Dies kann unter Umständen auch den Sammelpartner selbst in wirtschaftliche Schwierigkeiten bringen. Würde ein Sammelsystem zahlungsunfähig werden, muss der Sammelpartner weiterhin 100% der Menge sammeln, obwohl ein Sammelsystem seinen Anteil nicht zahlen kann.

Weiters fordert der Fachverband, dass ein Kontrahierungszwang für die Kommunen geschaffen wird, der sicherstellen soll, dass die Sammel- und Verwertungssysteme, die die Ausschreibungen durchzuführen haben, einen Vertrag mit den Kommunen betreffend die Nutzung der kommunalen Sammelinfrastruktur abschließen können.

Für den Fall, dass sich der Kontrahierungszwang für die Sammelpartner eingeführt wird, fordert der Fachverband, dass eine Haftungsregelung für Sammel- und Verwertungssysteme geschaffen wird. Konkret sollen im Falle der Insolvenz eines Sammel- und Verwertungssystems die übrigen Sammel- und Verwertungssysteme gemeinsam für die offenen Forderungen der Sammelpartner gegenüber dem in Insolvenz befindlichen Sammel- und Verwertungssystem haften.

Zu § 29c Abs 1, Abs 6 - Sammelverträge für Haushaltsverpackungen & Ausschaltung des Wettbewerbs durch Verbot der drohenden Behälterduplizierung

Wie schon an anderer Stelle ausgeführt, ist das Duplizierungsverbot überschießend und entbehrlich und daher auch verfassungs- sowie wettbewerbsrechtlich bedenklich. Wo wie Erläuterungen es darstellen, hat es den Zweck, die vielfältigen Kontrahierungspflichten der Wirtschaft zu legitimieren.

Position des Fachverbands Abfallwirtschaft: Die enthaltene Regelung über die Unzulässigkeit einer Duplizierung von Sammeleinrichtungen (zu den verfassungsrechtlichen und wettbewerbspolitischen Bedenken dagegen siehe den Allgemeinen Teil), also das Verbot des Vorhandenseins

mehrfacher Sammelinfrastruktur am gleichen Ort für den gleichen Packstoff, erscheint aus Sicht des Fachverbands Abfallwirtschaft unzureichend geregelt: Es muss nicht nur auf der Ebene der Sammel- und Verwertungssystem bzw. im Hinblick auf deren Benützung bestehender Sammelinfrastruktur, sondern gerade auch auf der Ebene der Sammelpartner sichergestellt sein, dass es nicht zu einem Aufbau paralleler Sammelsysteme kommt: So wäre zwingend darauf abzustellen, dass jedes zu genehmigende Sammel- und Verwertungssystem entsprechende Verträge über die Nutzung der bestehenden kommunalen Sammeleinrichtungen bzw. der in der Kommune vorhandenen Sammelinfrastruktur vorzulegen bzw. abzuschließen hat. Andernfalls könnten durch den parallelen Aufbau einer Sammelinfrastruktur bisher getätigte Investitionen der Kommunen bzw. bestehender Sammel- und Verwertungssystem frustriert werden, wenn es nicht auch zu einer anteiligen Kostenbeteiligung neu hinzutretender Sammel- und Verwertungssysteme kommt. Es wäre abzulehnen, wenn sich neu in den Markt eintretende Sammel- und Verwertungssysteme gleichsam aussuchen könnten, wo sie sich der bestehenden Sammelinfrastruktur bedienen (nämlich dort, wo sich der Aufbau eigener Sammelinfrastruktur nicht rechnet, etwa in abgelegenen Gebieten) oder an welchen Orten (neue) eigene Sammelinfrastruktur (eventuell gemeinsam mit einem ebenfalls neu in den Markt eintretenden Sammelpartner) aufgebaut wird (etwa an lukrativen Sammelplätzen). Die im Entwurf vorhandenen Regelungen zu dieser Thematik müssten daher in diesem Sinne weiter verschärft und präzisiert werden.

Zu § 29d - Verbot der Teilnahme in mehreren Sammel- und Verwertungssystemen in einer Kategorie

Im Gewerbeverpackungsbereich gibt es mehrere Systeme, die die Entpflichtung anbieten. Für die Verpflichteten ist es sinnvoll, dass sie Wahlmöglichkeiten nicht nur in Bezug auf die Systeme in toto haben, sondern auch für einzelne Segmente bei dem einen System lizenzieren dürfen, für andere beim anderen System.

Zu § 29e - Übergabepflicht

Die Übergabepflicht wird als de-facto Enteignung abgelehnt und kann keinesfalls akzeptiert werden, da diese einerseits verfassungsrechtlich bedenklich ist (siehe Allgemeiner Teil) und andererseits eine sachlich nicht gerechtfertigte Einschränkung der wirtschaftlichen Dispositionsmöglichkeiten der betroffenen Wirtschaftskreise bedeuten würde. Lizenzierte Transportverpackungen, wie sie täglich in Industriebetrieben und beim Handel anfallen, werden gegen Erstattung der Materialerlöse den Systemen übergeben. Künftig soll dies, wie viele Stellungnahmen kritisieren, entschädigungslos erfolgen müssen. Der naheliegende Ausweg für Handel und Industrie ist die Selbstentpflichtung. Sie würden künftig ihre Transportverpackungen lizenzierungsfrei beziehen und selbstverantwortlich erfassen und verwerten. Damit treten Verwerfungen nicht nur im Gewerbe- sondern auch im Haushaltssystem ein, da im Bereich des Kleingewerbes die Gewerbesammlung entfallen und in Folge deren Gewerbeverpackungen unweigerlich ins Haushaltssystem entsorgt würden - ein Kostenschub, der die Lizenzentgelte um geschätzte 15 % - 20 % verteuert.

Einerseits kommt es hier zu Eingriffen in die Eigentumsrechte von Unternehmen andererseits führt diese Bestimmung zu einem unzumutbaren administrativen und mit Kosten verbundenen Mehraufwand für Unternehmen. Da die Verpackungen entsprechend dem jeweiligen Massenanteil der Sammelkategorie zu übergeben sind, müsste das Unternehmen sich monatlich informieren, welches System welchen Anteil der Verpackungsabfälle zu bekommen hat und das Material dann womöglich aufteilen und zu verschiedenen Übergabestellen anliefern. Da viele Unternehmen Rohstoffe und Waren aus dem Ausland beziehen und oft nur einen geringen Teil aus dem Inland bedeutet das, dass der Großteil der Verpackung nicht lizenziert ist. In der betrieblichen Praxis ist es aber nicht möglich, die anfallenden Verpackungen (>1000 t/a) je nachdem, ob eine Lizenzierung vorliegt oder nicht auseinanderzuidividieren oder dafür ein eigenes „Warenwirtschaftssystem“ einzuführen um die einzelnen Verpackungsströme zu verwalten, zu sortieren (getrennte Lagerung?) und den unterschiedlichen Systemen zuzuordnen.

Das gleich gilt auch für Großanfallstellen. Können diese frei mit den anfallenden Verpackungsabfällen disponieren oder müssen diese die lizenzierten Verpackungen ebenfalls heraussortieren und an die jeweiligen Systeme übergeben?

Der entworfene § 29e AWG wird in den Erläuterungen näher definiert: Nur die Leistungen der gewerblichen Anfallstellen (z.B. Sortierung, Pressen in Ballen, Transport) sollen finanziell honoriert werden dürfen. Nicht erlaubt soll es hingegen sein, Altstofferlöse zu lukrieren.

Der Hintergrund dieser Vorschriften liegt offensichtlich darin, dass nach Meinung des Lebensministeriums die Auszahlung von Altstofferlösen an die gewerbliche Anfallstelle eine ohne diese Auszahlung mögliche, für den Primärverpflichteten wirksame Tarifreduktion verhindert.

Die Wirtschaftskammer Österreich lehnt diesen Andienungszwang aus folgenden Gründen ab:

- Eingriff in das Eigentumsrecht (verfassungsrechtlich bedenklich, siehe dazu die Ausführungen im Allgemeinen Teil)
- Die Anfallstelle hat über das Lizenzentgelt (das ja im Produktpreis entlang der Lieferkette kalkuliert ist), das Recht erworben, diese Werkstoffe wirtschaftlich zu nützen.
- Der Verlust der Möglichkeit marktkonforme Altstofferlöse zu lukrieren, könnte Großbetriebe dazu veranlassen, aus der „Gewerbeschiene“ auszusteigen. Dies könnte die Gratisentsorgung der gewerblich anfallenden Verpackungen bei den KMU gefährden.

„Die Gewerbesysteme entsorgen derzeit knapp 60.000 gewerbliche Anfallstellen. Von rund 45.000 KMU werden Verpackungen im Rahmen eines ARA-Spezialmoduls im Wege der Haushalts- und Kleingewerbeentsorgung unentgeltlich abgeholt. Bei Einstellung der Kleingewerbesammlung müssten diese KMU die bei ihnen anfallenden Verpackungen zu sogenannten regionalen Übernahmestellen (in der Regel eine je politischen Bezirk) bringen. Da eine Verbringung zur regionalen Übergabestelle in der Praxis zeit- und kostenintensiv ist, werden die KMU ihre Verpackungen wohl in die Haushaltssammlung entsorgen. Aufgrund der anfallenden Zusatzkosten und des Entfalls der Lizenzierung für Gewerbeverpackungen wird dieses Service von den Gewerbesystemen nicht mehr angeboten werden können. Als Konsequenz ist zu befürchten, dass ein Großteil der bei den KMU anfallenden Verpackungen in der Haushaltssammlung anfällt und Sammelaufwand und Haushaltstarife damit erhöht werden.“

Die Wirtschaftskammer Österreich hält die Bestimmung daher nicht nur wegen eines zu starken Eingriffs in das Eigentum, sondern auch im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot des Art 18 B-VG für verfassungsrechtlich bedenklich.

Position des FEEI: Von dieser Position weicht die des Fachverband der Elektro- und Elektronikindustrie ab, der die Regelung des § 29e ausdrücklich begrüßt, da die Erlöse aus den rückgeführten Verpackungsrohstoffen auf das Tarifentgelt durchschlagen sollen und der Systemkreislauf im Sinne der abfüllenden Industrie geschlossen funktionieren soll.

Zu § 32 Abs 3 - Verbot der Quersubventionierung

Das Verbot der Quersubventionierung kann akzeptiert werden, wenngleich sich fragt, warum derartige Regelungen notwendig sein sollen, wenn Systeme ohnedies in Wettbewerb stehen.

Zu § 78, 91 - Inkrafttreten und Übergangsbestimmungen

Den Start des Systemwettbewerbs im Haushaltsbereich schon mit 1.1.2014 anzusetzen, ist aus Sicht der Wirtschaftskammer Österreich ein überambitioniertes Ziel. Die Wirtschaft legt Wert auf eine seriöse Vorbereitung und friktionsfreie Umstellung.

Ein Inkrafttreten vor dem 1.1.2015 erscheint unter diesem Aspekt schwer vorstellbar. Dies auch unter dem Gesichtspunkt, dass die Tarife für das Jahr 2014 im Sommer 2013 berechnet werden müssen. Unterjährige Änderungen, insbesondere der Tarife, lehnt die Wirtschaft ab.

Zu § 78 Abs 17 - Erlöschen von Genehmigungsbescheiden

Dass bestehende Sammel- und Verwertungssysteme zu einem bestimmten Stichtag (vorgesehen ist der - aus unserer Sicht zu frühe - 31.12.2014) erlöschen sollen, wird abgelehnt.

Vielmehr sollte ein Zeitpunkt vorgeschrieben werden, bis zu dem bestehende Sammel- und Verwertungssysteme eine neue Genehmigung beantragen müssen, um im bisherigen Umfang weiterhin als genehmigt zu gelten.

Wird dieser Termin eingehalten, so sollte eine bestehende Genehmigung solange aufrecht bleiben, bis sie allenfalls durch einen neuen Bescheid aufgehoben oder modifiziert wird. Anders ausgedrückt: Ist die Behörde säumig, so soll dies nicht zu Lasten bestehender Genehmigungen für Sammel- und Verwertungssysteme gehen.

Zu § 78 Abs 17 und § 91 Abs 25 AWG - Eingriff in bestehende Verträge

Hingewiesen wird auf den Eingriff in bestehende Verträge. Wie uns bekannt gegeben wurde, laufen sehr viele Verträge mit der ARA mit dem 31.12.2016 aus. Wir gehen davon aus, dass dies auch dem Lebensministerium bekannt sein dürfte. Wir können daher nicht nachvollziehen, weshalb geplant ist, dass der operative Wettbewerb im Bereich der haushaltsnahen Sammel- und Verwertungssysteme schon mit dem 1.1.2014 starten soll. In diesem Zusammenhang darf auch nicht vergessen werden, dass die Sammelpartner sich auf die derzeit bestehenden Verträge eingestellt und auch Investitionen getätigt haben. Es wäre für einen reibungslosen Übergang besser, den Wettbewerb erst frühestens mit dem 1.1.2016 zuzulassen.

Die Bestimmungen könnten demnach wie folgt lauten:

„§ 78 Abs 17: Die Genehmigungen von Sammel- und Verwertungssystemen für Verpackungen gelten im bisherigen Umfang weiter. Die Genehmigungen von haushaltsnahen (§ 32 in der Fassung vor dem Bundesgesetz, BGBl I Nr. xxx/2013) Sammel- und Verwertungssystemen für Verpackungen erlöschen mit 31. Dezember 2016. Neu beantragte Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen können frühestens mit Wirkung ab 1. Jänner 2017 erteilt werden.“

Zu kritisieren ist, dass die bestehende Übergangsbestimmung des § 29 Abs 7 AWG ausgehebelt wird, nach der Sammel- und Verwertungssysteme ihre Tätigkeit auf Basis der „alten“ Genehmigungsbescheide fortführen dürfen, sofern sie bis sechs Monate vor deren Ablauf einen Antrag auf Neugenehmigung stellen. Dies ist aber nun faktisch unmöglich, da zwingende Antragsvoraussetzungen der §§ 29 ff AWG - etwa die Einrichtung und Vertragserrichtung mit „unabhängigen Dritten“ oder die Einigung auf „gemeinsame Stellen“ - sechs Monate vor dem geplanten Inkrafttreten mit 01.01.2014 gar nicht vorliegen können. Damit stünden die haushaltsnahen Sammelsysteme ab 01.01.2014 still, den auf der Grundlage der Genehmigungsbescheide geschlossenen Verträgen mit Gebietskörperschaften und Entsorgern wäre die rechtliche Basis und Geschäftsgrundlage entzogen. Dies ist auch als Bruch des verfassungsrechtlichen Vertrauensschutzes zu qualifizieren und durch eine vollumfängliche Übergangsbestimmung im Sinne des § 29 Abs 7 AWG zu sanieren.

Die Wirtschaftskammer Österreich legt großen Wert darauf, dass die Systeme gegen überschießende Auflagen Beschwerde erheben können und der Rechtsschutz nicht durch knappe Fristen ad absurdum geführt wird. Beschwerde- und Revisionsverfahren müssen den Ablauf der Genehmigungen hemmen.

VIII. ZUR VERPACKUNGSVERORDNUNG

Zu § 1 - Ziele der Verordnung

Unserer Ansicht nach ist die Wiederverwendung von Verpackungen kein Ziel der Verpackungsverordnung. Es entspricht auch nicht § 14 AWG. Ziel der Verordnung ist die Regelung der Sammlung und Verwertung von Abfällen.

Zu § 2 - Geltungsbereich

Es ist fraglich, ob bzw. inwieweit Unternehmen, die keinen Sitz oder keine Niederlassung in Österreich haben, der Verpackungsverordnung unterworfen werden können.

Die Formulierung „*Im Falle des Fernabsatzes (...) durch einen Versandhändler (...) unterliegen auch diese Verpackungen und die in weiterer Folge anfallenden Verpackungsabfälle dem Geltungsbereich der Verordnung*“ ist zu weit gefasst. Nur die Verpackungen, die nach Österreich geliefert werden und hier anfallen, sind unseres Erachtens unter den Geltungsbereich der Verpackungsverordnung zu subsumieren. Das offenkundig ohnedies Gemeinte sollte klargestellt werden.

Einweggeschirr und Einwegbesteck sind - wie schon zur AWG-Novelle erwähnt - keine Verpackungen und sollten daher nicht unter den Geltungsbereich der Verpackungsverordnung fallen.

Zu § 3 Z 1 - Begriffsbestimmungen „Verpackungen“

Hier sollte die Definition der Verpackungsrichtlinie wörtlich übernommen werden. Insbesondere unter der Formulierung „aus verschiedenen Stoffen“ könnte man verstehen, dass lediglich Verbunde als Verpackungen zu verstehen sind.

Zu § 3 Z 7 - Definition Serviceverpackungen in der Verordnung

Dass Serviceverpackungen nicht im AWG, sondern nach dem Wortlaut des Gesetzes in der Verordnung definiert werden sollen, ist im Hinblick auf die Rechtswirkungen des entworfenen § 13g Abs 1 AWG möglicherweise eine (verfassungswidrige) formalgesetzliche Delegation.

Zu § 3 Z 13 - zurückgegebene Verpackungen

Siehe unsere Ausführungen zu § 13h AWG (im Unterabschnitt „Eventualforderungen“).

Zu § 3 Z 14 - „Hersteller von Serviceverpackungen“ und Z 15 - „Importeur von Serviceverpackungen“

Ist das wirklich unabhängig von der Vertriebsmethode gemeint?

Zu § 5 Abs 2 - Recyclingquoten

Der Nachweis, dass eine Verwertung exportierter Verpackungsabfälle aus der Europäischen Union entsprechend den unionsrechtlichen Abfallverbringungs Vorschriften ordnungsgemäß erfolgt ist, kann nur ex post erbracht werden. Eine zulässige Ausfuhr (zur Verwertung) muss für die Anrechnung auf die Quotenerfüllung genügen, zumal die Verwertung auch erst deutlich später erfolgen kann.

Zu § 6 - Förderung von Mehrweggebinden

Die generelle Förderung von Mehrweggebinden ist unserer Ansicht nach mangels sachlicher Rechtfertigung abzulehnen, da es auf die konkreten Umstände ankommt, ob mehr Umweltaspekte für die eine oder andere Gebindeform sprechen. Wir ersuchen um Präzisierung.

Bei der Wiedergabe des Mehrweglogos ersuchen wir um die Bezeichnung „Arbeitsgemeinschaft Nachhaltigkeit für Getränkeverpackungen der Wirtschaftskammer Österreich“.

Zu § 7 - verunreinigte Verpackungen

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft formulierte am 21. Dezember 2001 in einer Note an das Koordinationsbüro „Fleischwirtschaft“ Kriterien, wann mit Blut oder Fett verunreinigte Kunststofffolien (Fleischfolien) den Ausnahmebestimmungen gemäß dem geltenden § 7 Abs 2 unterliegen.

Die Bundessparte Handel unterstützt diesen Wunsch, ausdrücklich festzuhalten, dass diese Ausführungen auch zur Auslegung der konzipierten Nachfolgebestimmung herangezogen werden können, und überdies klarzustellen, dass diese Kriterien auch für Haushaltsverpackungen gelten.

Zu § 9 Abs 2 Z 2 - Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen - Verbot der Berücksichtigung von Überschüssen bei der Kalkulation der Lizenzentgelte

Der Begutachtungsentwurf sieht in §§ 9 Abs 2 Z 2 und 13 Abs 2 Z 2 VerpackVO 2013 nunmehr vor, dass die Systeme bei ihrer Tarifgestaltung allfällige Überschüsse aus Vorperioden nicht berücksichtigen dürfen.

Dass allfällige Überschüsse aus Vorperioden nicht berücksichtigt werden dürfen, ist inakzeptabel. Die bestehenden Haushaltssysteme sind Non-Profit Organisationen und berücksichtigen allfällige Überschüsse bei der Tarifgestaltung des Folgejahres. Aufgrund der Verträge mit den Lizenznehmern sind sie dazu verpflichtet.

Diese Vertragsgestaltung macht auch ökonomisch Sinn: Lizenznehmer wollen vermeiden, dass unterjährig beim Sammel- und Verwertungssystem eine Kostenunterdeckung eintritt, wenn sich ökonomische Parameter, wie zB Konjunktorentwicklung, Rohstoffpreise, Lohnkosten, Energiekosten im Vergleich zu Prognosen negativ entwickeln. Die Lizenzentgelte werden von den Lizenznehmern entrichtet und an die nachfolgenden Stufen weitergegeben, so gut es die Wettbewerbssituation zulässt. Überschüsse aus einer Periode geben dem Sammel- und Verwertungssystem die Möglichkeit, unterjährig eintretende Abweichungen von den Prognosen abzupuffern und darauf zu verzichten, abrupt die Lizenzentgelte zu erhöhen. Abrupte Preiserhöhungen sind für die Lizenznehmer deshalb besonders unangenehm, weil in weiten Bereichen die Überwälzung auf den Handel schwierig wäre und daher zu Lasten der Gewinnmarge der Hersteller ginge.

Die Vorstellung, dass am Ende des Jahres Überschüsse auf alle Lizenznehmer aufgeteilt werden sollen, ist unrealistisch. Zum einen erzeugt die Rückführung einen erheblichen Verwaltungsaufwand, zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die Lizenznehmer die Lizenzkosten wie alle ihre Gesteuerungskosten auf den Handel überwälzen und dieser alle seine Einstandskosten an den Konsumenten weitergibt. Die Rückführung an die Lizenznehmer würde insoweit zu kurz greifen. Bei Betrieben, die nicht mehr vorhanden sind, wäre eine Rückführung auch rein technisch nicht mehr möglich.

Weiter gedacht bewirkt das Verbot der Rückführung von Überschüssen in Lizenztarifen de facto ein Verbot der Non-Profit- Sammel- und Verwertungssysteme. Denn wenn die Rückführung an die aktuellen Lizenznehmer nicht erlaubt ist und die Rückführung an die historischen Lizenznehmer praktisch und politisch nicht möglich ist, bleibt nur die Thesaurierung der Gewinne im Unternehmen oder die Ausschüttung der Gewinne an die Gesellschafter.

Die in unseren Augen offenkundige verfassungsrechtliche Unzulässigkeit dieses Eingriffs in Grund- und Freiheitsrechte der Wirtschaft wurde bereits im Allgemeinen Teil eingehend dargelegt.

Geht es „nur“ um den Schutz von Konkurrenten gegen Marktmisbrauch des bestehenden Sammel- und Verwertungssystems, so bietet die österreichische Rechtsordnung im Wettbewerbsrecht ausreichend Instrumente gegen diese Form unlauteren Wettbewerbs. Ein pauschales Gewinnverwendungsverbot - rückwirkend für die Vergangenheit und für alle Zukunft - ist ein untaugliches, unverhältnismäßiges und letztlich auch nicht administrierbares Mittel zur Erreichung dieses Ziels.

Position des FEEL: Der Fachverband der Elektro- und Elektronikindustrie begrüßt die Absicht, die hinter der Regelung steht, meint aber auch, dass die Formulierung zu weit greift, denn zur Erfüllung dieser Absicht bedarf es keiner allgemeinen, weitreichenden Eingriffe in die Tarifierungspolitik der Systeme. Vielmehr müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen klar festlegen, dass ungeplante Überschüsse aus Vorjahren, die ua aus einer monopolartigen Tätigkeit entstanden sind, nicht für den Systemaufbau neu zu beantragender Sammel- und Verwertungssysteme - insbesondere die Tarifikalkulation - verwendet werden dürfen, sodass für alle Systeme gleiche Startbedingungen gegeben sind. Die betreffende Formulierung in §§ 9 Abs 2 Z 2 und 13 Abs 2 Z 2 VerpackVO 2013 sollte daher wie folgt lauten:

„allfällige Überschüsse aus Vorperioden vor Inkrafttreten der Verpackungsverordnung 2013, BGBL....dürfen nicht berücksichtigt werden“.

Zu § 9 Abs 2 Z 1 - Rabattverbot

Im Vorfeld der Versendung der Begutachtungsentwürfe hat die Wirtschaftskammer Österreich darauf gedrängt, dass kleine Unternehmen nicht benachteiligt werden dürfen. Solche Benachteiligungen könnten passieren, wenn die Lizenztarife nicht transparent sind, weil sie zB im Einzelfall auszuhandeln sind. Die Entwürfe versuchen diesem Anliegen durch eine Verpflichtung zur Veröffentlichung der Tarife und ein Rabattierungsverbot Rechnung zu tragen.

Die Gleichbehandlung aller Vertragspartner und das Verbot von Rabatten werden begrüßt. Die Einhaltung dieser Grundsätze war seit jeher ein Fundament für die Akzeptanz der ARA, weil sie der Umsetzung der Idee entspricht, dass die Wirtschaft externe Kosten internalisieren soll. Rabattierungen würden mit diesem Konzept nicht im Einklang stehen. Auch kann es im Wettbewerb Spielvarianten geben, dass großen Lizenznehmer bessere Konditionen angeboten werden als kleinen und mittelgroßen, die weniger Nachfragemacht haben. Die Vorteile eines Preiswettbewerbs müssen aber allen Lizenznehmern in der gleichen Weise zugänglich sein.

Welche rechtliche Konsequenz eine Missachtung des Rabattverbots haben soll, bleibt jedoch unklar. Folgenlos kann die Verletzung der Vorschrift ja nicht sein, dann wäre sie bedeutungslos. Diese Frage wurde zuletzt häufig gestellt.

Folgerichtig wäre, dass sämtliche Lizenznehmer die „Meistbegünstigung“ geltend machen können, dh sie dürfen nicht schlechter behandelt werden als der Bevorzugte. Dies sollte klargestellt werden.

Umgehungen des Rabattierungsverbots, (etwa durch Zwischenschaltung von Intermediären, die Teile ihrer Vergütungen an präferenzierte Lizenznehmer weiterleiten) sind mit derselben Rechtsfolge zu verknüpfen. Zu überlegen ist es, die Zwischenschaltung solcher Intermediäre von Haus nicht zuzulassen, da sie Intransparenz auf dem Markt erzeugen.

Zu § 9 Abs 2 Z 2 letzter Satz - pauschale Lösungen

Die Möglichkeit pauschaler Lösungen für Teilnehmer, die verhältnismäßig kleine Verpackungsmassen in Verkehr setzen, wird begrüßt.

Allerdings erscheinen die Mengen des § 12 (auf den verwiesen werden soll) zu gering. Wir schlagen vor, in § 9 Abs 2 Z 2 letzter Satz die zehnfachen (allenfalls fünffachen) Werte vorzusehen.

Zu § 9 Abs 4 und 5 - Erfassungs- und Verwertungsquoten

Ebenso inakzeptabel ist die Erhöhung der Sammel- und Verwertungsquoten.

Zur Erfüllung des § 5 für Getränkekarton (25 % Recyclingquote von der Marktmenge) ist unter Berücksichtigung allfälliger Trittbrettfahrer derzeit eine Recyclingquote von 30% der Lizenzmen-

ge vorgeschrieben. Durch den hohen Lizenzierungsgrad bei Getränkekarton wurde die Quote gemäß § 5 jedenfalls seit 1997 gesichert erfüllt bzw. übererfüllt.

Die im Entwurf für Getränkeverbundkarton vorgesehene Erfassungsquote von 65% der Lizenzmenge kombiniert mit einem stofflichen Verwertungsgrad von 65% ergibt eine vorgeschriebene Recyclingquote von 42,25 % der Lizenzmenge. Dies entspricht einer nahezu 40%igen Erhöhung des derzeitigen Status quo bei Getränkekartons.

Die bisherige Sammel- bzw. Sortierquote sollte nicht erhöht, sondern im bisherigen bescheidenmäßig festgelegten Ausmaß weiterhin festgesetzt werden.

Eine Reduzierung der Quote von 34 % auf 22,3 % ist Voraussetzung für die von vielen Seiten geforderte Ausweitung der Plastikflaschen-Hohlkörpersammlung. Angesichts einer 50 %igen Übererfüllung der EU-Vorgabe bei Kunststoffverpackungen (EU-Vorgabe: 22,5 % der Marktmenge an Haushalts- und Gewerbeverpackungen, IST-quote laut Umweltministerium: 34 %) soll die stoffliche Verwertungsquote für Kunststoff gesenkt werden. Durch diese Maßnahme kann das Kosten-Nutzen-Verhältnis und somit die Kosteneffizienz des Gesamtsystems deutlich verbessert werden.

Zu § 9 Abs 4 - Begriff der "ausreichenden Übernahmekapazitäten"

Die Vorgabe, wonach Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen "ausreichende" Übernahmekapazitäten in jeder Sammelregion zur Verfügung zu stellen haben, ist nicht hinreichend konkret:

Der Mangel klarer inhaltlicher Vorgaben würde der Vollzugspraxis - insbesondere bei der Erlassung der entsprechenden Systemgenehmigungsbescheide - einen zu weiten Ermessens- und Entscheidungsspielraum ermöglichen und eine Ungleichbehandlung zwischen den einzelnen Sammel- und Verwertungssystemen gleichsam vorprogrammieren. Es ist daher bereits auf Verordnungsebene vorweg festzulegen, welche Übernahmekapazitäten ein Sammel- und Verwertungssystem bezogen auf den jeweiligen Packstoff zur Verfügung zu stellen hat.

Zu § 9 Abs 8 - Zugangsparagraph

Prinzipiell sind Zugangswerte für neue Mitbewerber zu befürworten, es muss jedoch Weiterbetriebmöglichkeiten für diejenigen Sammel- und Verwertungssysteme geben, die diesen Grenzwert jahrelang erreicht haben, falls der Masseanteil unter 3 % rutscht.

Zu § 10 Abs 7 - Pflichten für gewerbliche Verpackungen - Wegfall des 10%-Bonus

Dass der 10%-Bonus für Selbsterfüller wegfallen soll, erscheint uns nicht begründet. Selbsterfüllen ist nur noch im Gewerbebereich möglich, wo der Bedarf nach Rücknahmeverpflichtungen nicht in der Weise besteht wie im Haushaltsbereich. Daher sollten Selbsterfüllungslösungen außerhalb des Sammel- und Verwertungssystems nicht untergraben werden.

Die Wirtschaftskammer Österreich steht dieser Bestimmung daher kritisch gegenüber. Auch hier ist das Anziehen der regulatorischen Schrauben abzulehnen.

Zu § 13 - Sammel- und Verwertungssysteme für gewerbliche Verpackungen

Es ist aus den zu § 9 angeführten Gründen inakzeptabel, dass allfällige Überschüsse aus Vorperioden nicht berücksichtigt werden dürfen (Abs 2 Z 2, letzter Satz),

Zu § 15 - Großanfallsstellen

Die Bestimmungen über die Großanfallsstellen sind von unnötigen Erschwernissen zu befreien. Für Großanfallsstellen soll es ohne allzu großen Aufwand möglich sein, Güter in unlicenzierten Verpackungen zu bekommen. Detaillierte Regulierungen erscheinen hier nicht angebracht. Die Mengenschwellen können soweit gesenkt werden, dass mittelgroße und große Anfallsstellen davon Gebrauch machen können.

In Abs 1 fehlt die Angabe der Maßeinheiten. Außerdem ist das Zusammenspiel von § 15 und § 17 Verpackungsverordnung unklar: Warum muss man als eingetragene Großanfallstelle die Verpackungen, welche man als Eigenimporteur importiert hat, separat von den Mengen aus dem Inland melden? Auch diese Bestimmungen sind wie auch die Bestimmung von § 29e für einen internationalen Betrieb in der Praxis nicht durchführbar, da auch hier ein getrenntes Erfassungssystem eingeführt werden müsste.

Für die Meldung der als Abfall angefallenen Verpackungen ist jedenfalls sicherzustellen, dass lediglich Meldungen gegliedert nach Packstoffen, aber nicht nach Sammelsystemen, zu erfolgen haben.

Zu § 18 - Einweggeschirr und Besteck

Besteck und Geschirr sind keine Verpackungen und sollen daher hier nicht geregelt werden.

Keine Streichung der speziellen Regelung für langlebige Verpackungen:

Diese Vorschrift ist in der Praxis etabliert und für die Unternehmen/ Verpackungen, die sie in Anspruch nehmen, von großer Bedeutung. Sie hat ihre Berechtigung und sollte daher beibehalten werden.

Zu § 20 - Öffentlichkeitsarbeit

Unter Wettbewerbsbedingungen ist es jedem Sammel- und Verwertungssystem anheimgestellt, Werbung und Öffentlichkeitsarbeit nach eigenem Ermessen zu betreiben. Richtlinien des BML-FUW sind entbehrlich, außerdem ist die Rechtsform im Bundesverfassungsrecht gar nicht vorgesehen, was die Regelung verfassungswidrig macht. Öffentlichkeitsarbeit für den Recyclinggedanken ist künftig die Aufgabe des BMLFUW selbst.

Zu § 21 - Verpackungskommission

Die Einrichtung einer Verpackungskommission entspricht einer Verwaltungstradition, für komplexe Regelungsbereiche umfassend zusammengesetzte Kommissionen einzurichten. In der Frühphase hatte diese Kommission de facto fast Behördencharakter, weil die Sammel- und Verwertungssysteme, die sich konstituiert hatten, bei der Kommission ihre Eignung und Befähigung unter Beweis stellen mussten.

Diese Situation ist aber zwanzig Jahre danach völlig überholt. Es gibt ein Genehmigungsverfahren als „ganz normales“ Verwaltungsverfahren, es gibt Aufsichtsbefugnisse des BMLFUW. Der Schritt, die Verpackungskommission aufzulösen, erscheint vor diesem Hintergrund überfällig. Irgendwelche Risiken sind damit nicht verbunden. Die Kosten können eingespart werden.

Abgesehen von dieser grundsätzlichen Positionierung unterstützt die Wirtschaftskammer Österreich den Wunsch der privaten Entsorgungswirtschaft, weiterhin einen Vertreter in die Kommission zu entsenden, da auch die Kommunen diesem Gremium angehören, obwohl sie Leistungserbringer sind.

Der Grund für die Streichung dieser Mitgliedschaft scheint aus § 21 Abs 5 letzter Satz zu resultieren. Dort wird dargelegt, dass der Kommission nur Personen angehören sollen, die nicht in einem rechtlichen oder faktischen Naheverhältnis zu einem Sammel- und Verwertungssystem stehen. Darauf kann aber auch bei der privaten Entsorgungswirtschaft bei der Auswahl der zu entsendenden Personen Bedacht genommen werden.

Die Sammel- und Verwertungssysteme haben mit den Städten und Gemeinden zahlreiche Verträge, beispielsweise betreffend die Sammelinfrastruktur, abgeschlossen. Ein rechtliches bzw. faktisches Naheverhältnis der beiden Institutionen ist aus unserer Sicht somit genauso gegeben wie bei der privaten Entsorgungswirtschaft.

Alternativ fordert der FV Abfallwirtschaft, dass auch der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund keine Vertreter in die Verpackungskommission entsenden dürfen, um insofern Gleichbehandlung walten zu lassen.

Zu Anhang 5

Die einheitliche Definition der Sammel- und Tarifkategorien in Anhang 5 wird von der Wirtschaft begrüßt.

IX. ZUSAMMENFASSUNG

Die Wirtschaftskammer Österreich lehnt die vorliegenden Entwürfe aus folgenden Gründen ab.

- **Vielfältige Verschlechterungen vermeiden:** Der mit den Entwürfen beabsichtigte Umbau in Richtung konkurrierender Sammel- und Verwertungssysteme im Haushaltsbereich darf nicht zu einer Verschlechterung der Qualität und der Quantität des erwünschten Sammelguts und zu einer Erhöhung der Trittbrettfahrerquoten führen.
- **Leitsystem erhalten:** Die Wirtschaft plädiert - auch unter Wettbewerbsbedingungen - für die Beibehaltung der ARA als Leit-System unter Beachtung wettbewerbsrechtlicher Erfordernisse.
- **Stabilität und Kontinuität sichern:** Um Stabilität und Kontinuität für die Anwender und Nutzer zu wahren, muss der Umbau sorgfältig vorbereitet und stufenweise umgesetzt werden. Ein Inkrafttreten mit 1.1.2014 anzusetzen, ist nicht verantwortbar.
- **Fehlende Gegenmittel:** Die Entwürfe halten zur Abwehr von Risiken nicht die ausreichenden Gegenmittel bereit. Aus bereits vorliegenden Erfahrungen sind die entsprechenden Schlussfolgerungen zu ziehen.
- **Einfluss der Zahler muss erhalten bleiben:** Insbesondere erscheint es uns fatal, wenn der Einfluss der Zahler des Gesamtsystems verloren ginge oder geschwächt würde. Genau dies würden die Entwürfe aber bewirken.
- **Leistungsfähigkeit erhalten und verstärken:** Unangetastet muss die Leistungsfähigkeit des vorliegenden Systems bleiben. Ein Kostendruck auf die Entsorgung der rund 60.000 kleingewerblichen Anfallstellen, der deren Entsorgungsqualität verschlechtert, darf nicht eintreten. An einigen Stellen kann die Leistungsfähigkeit noch gesteigert werden.
- **Regelungsdichte zurücknehmen:** Die Entwürfe greifen massiv und überschießend in die Selbstorganisation zehntausender Unternehmen ein. Reglementierungen sind auf das unbedingt notwendige Maß zu begrenzen, bestehende, die nicht mehr benötigt werden, zu durchforsten. Schon derzeit hat die Verpackungsverordnung eine hohe Regelungsdichte, diese soll nicht weiter gesteigert werden. Verfassungswidrige Eingriffe in Grundrechte und Grundfreiheiten sind aus den Entwürfen zu eliminieren.
- **Keine unnötigen neuen Strukturen, bestehende Strukturen durchforsten:** Neue Gremien und Einrichtungen sind soweit wie möglich zu vermeiden, da sie Overheadkosten hervorrufen würden, die von der Wirtschaft und den Haushalten zu tragen wären. Bestehende Strukturen, die zur Kontrolle monopolartiger Strukturen geschaffen wurden, sind nach Schaffung des Zugangs für Mitbewerber aufzulösen.

- **Ausgleich finanzieller Mehrbelastungen:** Die durch die Entwürfe induzierten finanziellen Mehrbelastungen sind durch Kostensenkungen an anderen Stellen zu begrenzen. Dazu enthält die Stellungnahme eine Reihe konkreter Vorschläge.
- **Wettbewerbspolitische Schwächen:** Auch wettbewerbspolitisch weist der Entwurf Schwächen auf, die noch auszugleichen sind.

Die Wirtschaftskammer Österreich fordert die Überarbeitung der vorliegenden Entwürfe im Sinne der Anliegen der Wirtschaft, um nach 20 Jahren des erfolgreichen Aufbaus eine tragfähige Grundlage für die Zukunft der Verpackungsabfallverwertung in Österreich zu schaffen. Unsere Experten stehen zur Mitwirkung an der Überarbeitung zur Verfügung. Wir anerkennen, dass im Vorfeld der Begutachtung einige wichtige Forderungen der Wirtschaft aufgegriffen wurden, müssen aber feststellen, dass die vorliegenden Entwürfe in vielen zentralen Bereichen grundlegende Anforderungen der Wirtschaft nicht erfüllen. Es handelt sich um eine sensible Materie, bei deren Weiterentwicklung große Sorgfalt erforderlich ist, um einerseits die gewünschten Wirkungen tatsächlich zu realisieren und andererseits die potenziellen unerwünschte Effekte hintanzuhalten. Da der Markt, auf dem Wettbewerb geschaffen werden soll, ein regulierter und rechtlich konstruierter ist, kommt der Ausgestaltung der Rechtsvorschriften große Bedeutung zu

Freundliche Grüße

Dr. Christoph Leitl
Präsident

Mag. Anna Maria Hochhauser
Generalsekretärin