



PAPIER-METTLER Austria GmbH · Resselstr. 2 · A-2120 Wolkersdorf

An das
Bundesministerium für
Nachhaltigkeit und Tourismus
Stubenring
11010 Wien
Per E-Mail: begutachtung@parlament.gv.at

Datum: 09.05.2019

Entwurf eines Bundesgesetzes mit dem das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 geändert wird (AWG-Rechtsbereinigungsnovelle 2019) - Stellungnahme von Papier-Mettler Austria zum Verbot des Inverkehrbringens von Kunststofftragetaschen

Sehr geehrte Damen und Herren,

Papier-Mettler ist einer der größten Hersteller von Beuteln und Tragetaschen in Europa und beschäftigt in Österreich direkt knapp 150 Arbeitnehmer. Unser Produktsortiment umfasst Tragetaschen aus Papier und Kunststoff (recycelt, biobasiert, biologisch abbaubar oder aus Neuware), sodass wir kompetent über die verschiedenen Tragetaschenalternativen informieren können.

Bereits seit 1992 betreiben wir unser eigenes Kunststoffrecycling-Werk, mit dem wir aus gebrauchten Folienabfällen neue Kunststofftragetaschen herstellen, die zu mindestens 80 % aus recyceltem Abfall bestehen. In diesem Kreislauf haben wir 2018 knapp 3.000 Tonnen Kunststoffabfall aus Österreich wiederverwertet - ganz im Sinne der „*Circular Economy for Plastics in Europe*“ Strategie der Europäischen Kommission (vgl. <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/33251cf9-3b0b-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-87705298> zuletzt aufgerufen am 08.05.2019).

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Teilnahme am Begutachtungsverfahren und nehmen zum o. g. Gesetzesentwurf fristgerecht gerne wie folgt Stellung:

I. Grundsätzliches

Ausgangspunkt der Diskussion um die Kunststofftragetasche war, dass der damalige EU-Kommissar Potočnik deren Verbrauch auf ein vernünftiges Maß reduzieren wollte, um gegen die Vermüllung zu Lande und im Meer vorzugehen. Gleichzeitig sollte der Ressourcenverbrauch durch Einwegprodukte reduziert werden, indem EU-weit nachhaltigere Lösungen umgesetzt werden.

Gemäß dem Ansatz „Reduce-Reuse-Recycle“ machte die Industrie damals folgenden Vorschlag:

Die großen Mengen an Einweg-Kunststofftragetaschen, ...

- die **verschenkt** werden,
- deshalb **billig**, und folglich so **dünn** wie möglich sein müssen,
- weshalb sie nur **aus Neuware** bestehen können,
- und wegen ihres geringen Gewichts sehr **gute „Flugeigenschaften“** haben,
- sodass sie leicht in die Landschaft oder ins Meer kommen,

... sollten ersetzt werden durch wiederverwendbare Kunststofftragetaschen,

- die deutlich **teurer** sind,
- und daher in der Regel **verkauft** werden,
- was den **Verbrauch drastisch senkt**,
- die zudem deutlich **dicker** und schwerer sind,
- daher **keine guten Flugeigenschaften** besitzen,
- und **aus recycelten Abfällen** hergestellt werden können, wodurch Ressourcen geschont werden und Kunststoffabfällen zu einem zusätzlichen Lebenszyklus verholfen wird.

Diese Argumente haben letztlich dazu geführt, dass sich die dem Gesetzesentwurf zugrundeliegende EU-rechtliche Regelung (Richtlinie (EU) 2015/720 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen) nur auf eine Reduktion der Einweg-Kunststofftragetaschen unter 50 Mikron (my) (also „*leichten Kunststofftragetaschen*“) bezieht.

Wiederverwendbare Kunststofftragetaschen ab 50 my sind von den EU-Reduktionszielen nicht betroffen, weil sie - vor allem wenn sie aus recycelten Altfolien hergestellt werden - im Vergleich zu Alternativen aus Papier oder biologisch abbaubarem Kunststoff die beste Ökobilanz aufweisen. Außerdem sind sie die sicherste und günstigste Möglichkeit für den Verbraucher, Einkäufe nach Hause zu transportieren.

Vor diesem Hintergrund gibt es unserer Ansicht nach keinen sachlichen Grund, den Verbraucher durch ein Verbot von wiederverwendbaren Kunststofftragetaschen zum Ausweichen auf ökologisch und ökonomisch nachteiligere Produkte zu zwingen. Darüber hinaus steht der Gesetzesentwurf damit in diametralem Gegensatz zur Zielsetzung, nämlich der Vermeidung von negativen Auswirkungen auf die Umwelt.

Anzumerken ist auch, dass es bislang in keinem anderen EU-Land ein Totalverbot von Kunststofftragetaschen gibt. Den aktuellen Gesetzesentwurf sehen wir deshalb insbesondere aus den nachfolgenden Gründen äußerst kritisch.

II. Kritikpunkte

1. Ein Totalverbot ist ökologisch und ökonomisch nachteilig

a) Die nachhaltigste Alternative für Spontaneinkäufe wird verboten:

Wiederverwendbare Kunststofftragetaschen (ab 50 my), die zu mindestens 80 % aus recycelten Abfällen hergestellt werden, haben die beste Ökobilanz (siehe Empa, Ökobilanz von Tragetaschen, 2014, <https://www.empa.ch/documents/56122/458579/Oekobilanz-Tragetaschen.pdf/490f9506-a9d1-4ad8-ac56-e797cc39246a?version=1.1>, insbesondere Seite 17; zuletzt aufgerufen am 08.05.2019), eine hohe Tragkraft, sind witterungsbeständig und mehrfach wiederverwendbar. Für Spontaneinkäufe stellen Recycling-Kunststofftragetaschen ab 50 my deshalb die nachhaltigste Alternative dar.

b) Dadurch wird ein Ausweichen auf ökologisch nachteilige Alternativen erzwungen:

Das vorgesehene Verbot verbietet jedoch auch die o.g. Recycling-Kunststofftragetaschen ab 50 my. Folglich werden Händler und damit auch Verbraucher zum Ausweichen auf ökologisch nachteiligere Alternativen, wie Papiertragetaschen, gezwungen. Dass der Ersatz von Recycling-Kunststofftaschen durch Papiertaschen nicht zu befürworten ist, bestätigen auch zahlreiche Institutionen und NGOs (wie der Naturschutzbund Deutschland, <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/oekologisch-leben/alltagsprodukte/19463.html>).

Auch die Anmerkung auf Seite 3 der Erläuterungen zum Ministerialentwurf, wonach ein generelles Verbot des Inverkehrsetzens von Kunststofftragetaschen verhängt werden müsse, weil andernfalls europaweit Umweltbelastungen verschärft würden, aber durch Bewusstseinsbildung und Information von Letztverbrauchern darauf zu achten sein werde, dass es nicht zu einer Substitution von Einwegkunststofftragetaschen durch Einwegtaschen aus anderen Materialien kommt, erscheint unserer Ansicht nach diskriminierend.

Es ist schwerlich nachvollziehbar, warum der vermeintliche Anstieg von Kunststofftragetaschen nur durch ein generelles Verbot (also auch von wiederverwendbare Kunststofftragetaschen, die keine Permanenttragetaschen iSv § 13k Z 2 des Entwurfs sind) vermieden werden kann, wenn man gleichzeitig erhofft, eine Substitution durch Einwegtragetaschen aus anderen Materialien lasse sich bereits durch „Bewusstseinsbildung und Information“ vermeiden. Die Erläuterungen lassen auch jegliche Begründung für eine derartige unsachliche Differenzierung vermissen.

c) Permanenttragetaschen sind keine sachgerechte Lösung:

Die dem Ministerialentwurf zugrundeliegende Hoffnung, ein Ausweichen auf Papier durch den Verkauf von sogenannten „Permanenttragetaschen“ (iSv § 13k Z 2 des Entwurfs) zu verhindern, ist nicht realistisch, weil Permanenttaschen im Falle von Spontaneinkäufen keine aus Konsumentensicht sachgerechte Lösung darstellen: Es wäre nicht nur teuer, sondern auch eine Verschwendung von Ressourcen, wenn Verbraucher bei jedem Spontaneinkauf eine Permanenttasche kaufen müssten.

d) Arbeitsplätze werden nach Asien verlagert:

Die vom Verbot ausgenommenen, genähten Permanenttragetaschen werden in Handarbeit hergestellt und können deshalb meist nur in Billiglohnländern - vornehmlich in Asien - gefertigt werden. Aus unserer Sicht ist die damit drohende Verlagerung von Arbeitsplätzen von Europa nach Asien weder unter sozialen und ökonomischen noch unter ökologischen Gesichtspunkten sinnvoll.

e) Der stationäre Handel wird in schwierigen Zeiten weiter belastet:

Aufgrund der steigenden Online-Konkurrenz stehen stationäre Händler ohnehin unter erheblichem Druck. Ein Totalverbot von Kunststofftragetaschen würde stationäre Händler zusätzlich belasten, weil sie auf teurere Alternativen ausweichen müssten. Händler werden den bisherigen Serviceartikel „Tragetasche“, mit dem die Kunden ihren Einkauf selbst nach Hause tragen, folglich vermehrt verkaufen müssen, während der Online-Handel Verpackung und Versand weiterhin kostenlos anbietet. Der stationäre Handel wird damit gegenüber der Online-Konkurrenz benachteiligt.

2. Ein Totalverbot in Österreich ist unverhältnismäßig

a) Der Kunststofftragetaschenverbrauch in Österreich ist seit Jahren stark rückläufig:

Im Rahmen einer freiwilligen Vereinbarung zwischen Handel und Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (BMNT) wurde der Verbrauch von Kunststofftragetaschen deutlich reduziert: 2018 veröffentlichte das BMNT den Tragetaschenbericht (<https://www.bmnt.gv.at/dam/jcr:4915d8e6-2549-42bb-9fde-7b13cf7a94da/Bericht%202017%20Kooperation%20Vermeidung%20von%20Tragetaschen.pdf>, insb. Seite 7 (zuletzt aufgerufen am 08.05.2019)), wonach bei den Partnerunternehmen zwischen 2014 und 2017 bei schweren Kunststofftragetaschen (ab 50 my) ein Rückgang von 71 % und bei leichten Kunststofftragetaschen (unter 50 my) ein Rückgang um 27 % erreicht wurde.

Die Aussage im Ministerialentwurf, dass mit einem weiteren Anstieg des Verbrauchs zu rechnen sei, sofern keine weiteren Maßnahmen getroffen würden (siehe Seite 3, 4. Absatz der Erläuterungen zum Ministerialentwurf), steht nicht im Einklang mit der dokumentierten Entwicklung der letzten Jahre und erscheint abwegig.

b) Die EU-Ziele für 2025 wurden bereits deutlich übererfüllt:

Gemäß Art 1 Z 2 Abs 1 a lit a der Richtlinie EU 2015/720 sind Mitgliedsstaaten dazu angehalten, Maßnahmen zu ergreifen, „(...) durch die sichergestellt wird, dass der jährliche Verbrauch an leichten Kunststofftragetaschen pro Person bis 31. Dezember 2019 höchstens 90 und bis 31. Dezember 2025 höchstens 40 beträgt (...)“.

Die nachfolgenden Daten zeigen, dass Österreich das EU-Reduktionsziel für 2025 bereits deutlich übererfüllt, da bereits 2017 nur noch 8,3 leichte Kunststofftragetaschen pro Kopf verbraucht wurden:

	Leichte Kunststofftragetaschen (unter 50 my)	Schwere Kunststofftragetaschen (ab 50 my)
Verbrauch lt. Tragetaschenbericht des BMNT (= 30 % des Marktes)	22 Mio. Stück	19 Mio. Stück
Hochrechnung des Gesamtverbrauchs (= 100 % des Marktes)	73 Mio. Stück	63 Mio. Stück
Pro-Kopf-Verbrauch in Österreich in 2017	8,3 Stück	7,2 Stück
EU-Zielvorgabe für den Pro-Kopf-Verbrauch ab 2025	40 Stück	Kein EU-Reduktionsziel definiert!

Ein Totalverbot von Kunststofftragetaschen zur Erreichung der EU-Ziele ist folglich nicht erforderlich, denn sie wurden bereits erreicht (siehe dazu Seite 3 und 7 des Vorblatts und der wirkungsorientierten Folgenabschätzung).

c) Die EU-Richtlinie erlaubt Marktbeschränkungen für leichte Kunststofftragetaschen nur, wenn sie verhältnismäßig sind:

In Art 1 Z 2 Abs 1a der Richtlinie EU 2015/720 heißt es: „Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um eine dauerhafte Verringerung des Verbrauchs an **leichten** Kunststofftragetaschen in ihrem Hoheitsgebiet zu erreichen. Diese Maßnahmen können die Festlegung nationaler Verringerungsziele, die Beibehaltung oder Einführung wirtschaftlicher Instrumente und

Marktbeschränkungen unter Abweichung von Artikel 18 umfassen, sofern diese Beschränkungen verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sind.“

Verhältnismäßigkeit bedeutet, dass Form und Inhalt der Maßnahme im Verhältnis zum verfolgten Ziel stehen müssen. Angesichts der Tatsache, dass die EU-Ziele für 2025 bereits deutlich übererfüllt sind, ist ein Totalverbot von Kunststofftragetaschen in Österreich nach unserer Einschätzung absolut unverhältnismäßig. Ergänzend wird angemerkt, dass sich die EU-Regelung nur auf den Verbrauch von **leichten** Kunststofftragetaschen (gemäß Art 1 Z 1 Z 1c leg cit werden darunter Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke unter 50 Mikron verstanden) bezieht. Das in § 13j derzeit vorgesehene Verbot sieht hingegen keinerlei Differenzierung vor und die in § 13k festgelegten Ausnahmen sind nicht weitgehend genug, um in Einklang mit der obigen Bestimmung zu sein.

d) Gold Plating:

Die derzeit vorgeschlagene Fassung von § 13j und § 13k geht über die Vorgaben der Richtlinie 2015/720 hinaus. Die Richtlinie würde demnach übererfüllt. Dies steht im ganz klaren Widerspruch zur Regierungslinie, wonach „Gold Plating“ beseitigt werden soll. In diesem Lichte wurde auch das „Anti-Gold-Plating-Gesetz“ am 24.04.2019 im Nationalrat verabschiedet (https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00508/index.shtml#tab-Uebersicht). In der Kurzinformation dazu wird festgehalten, dass durch Zurücknahme von über die unionsrechtlichen Mindestvorgaben hinausgehenden Regelungen („Gold Plating“) unnötige Belastungen für die betroffenen Normadressaten beseitigt werden sollen. Die gegenständliche Novelle widerspricht diametral dieser deklarierten Regierungslinie.

e) Kriterien für wiederverwendbare Taschen sind unbestimmt und zu eng formuliert:

Die in § 13k Z 2 genannten Kriterien sind unbestimmt. Es besteht das Risiko, dass Rechtsunsicherheit und dadurch eine weitere Belastung für Unternehmen besteht. Falls die in dieser Stellungnahme ausgedrückten Bedenken nicht ohnehin zu einer Änderung des vorliegenden Entwurfs führen, so wird jedenfalls angeregt, die Kriterien klarer zu regeln oder gegebenenfalls ein Gütesiegel einzuführen, das sowohl den Herstellern, dem Handel als auch den Letztverbrauchern Rechtssicherheit gewährleistet.

Darüber hinaus ist anzumerken, dass nach verschiedenen Statistiken schwere Kunststofftragetaschen, also jene über 50 Mikron, mehrmals verwendet werden. Diese sind daher ebenfalls iSd § 13k Z 2 „wiederverwendbar“, auch wenn sie möglicherweise nicht sämtliche anderen der dort vorgesehenen Kriterien erfüllen. Unserer Ansicht nach besteht daher auch aus diesem Grund kein sachliches Argument für ein pauschales Verbot.

3. Ein Verbot von Kunststofftragetaschen über 50 my widerspricht anwendbarem EU-Recht

Grundsätzlich dient die Richtlinie EU 2015/720 der Reduktion von leichten Kunststofftragetaschen (unter 50 my). Die Richtlinie erlaubt den Mitgliedsstaaten in Artikel 1 Z 2 Abs 1b jedoch, Maßnahmen auch auf Kunststofftragetaschen ab 50 my auszuweiten:

„Unbeschadet des Artikels 15 können die Mitgliedstaaten in Bezug auf sämtliche Arten von Kunststofftragetaschen ungeachtet ihrer Wanddicke Maßnahmen wie den Einsatz von wirtschaftlichen Instrumenten oder nationale Verringerungsziele ergreifen.“

Die Möglichkeit von Marktbeschränkungen ab 50 my wird den Mitgliedsstaaten allerdings nicht eingeräumt. Die Richtlinie differenziert in Erwägungsgrund 11 eindeutig zwischen wirtschaftlichen Instrumenten wie „Preisfestsetzung, Steuern und Abgaben, die sich zur Verringerung des Verbrauchs

an Kunststofftragetaschen als besonders effektiv erwiesen haben“ und Marktbeschränkungen wie Verboten. In diesem Sinne ist davon auszugehen, dass zwar wirtschaftliche Maßnahmen für (wiederwendbare) Kunststofftragetaschen ab 50 my rechtlich möglich sind, Marktbeschränkungen wie Verbote hingegen nicht. Ein Verbot von (wiederwendbaren) Kunststofftragetaschen ab 50 my halten wir daher für unvereinbar mit der Richtlinie EU 2015/720.

Es gibt deshalb auch kein anderes EU-Land, in dem Kunststofftragetaschen komplett verboten wurden:

- In Frankreich bezieht sich das Verbot gemäß der EU-Richtlinie ausschließlich auf leichte Kunststofftragetaschen unter 50 my; Wiederverwendbare Kunststofftragetaschen ab 50 my sind weiterhin zulässig.
- Auch in Italien sind wiederverwendbare Kunststofftragetaschen weiterhin zulässig. Da hier jedoch Mindestwandstärken von deutlich über 50 my festgelegt wurden, laufen bereits entsprechende Klagen gegen diese Regelung.

III. Unsere Änderungsvorschläge

Um negative Auswirkungen auf die Umwelt und die europäische Wirtschaft zu vermeiden und dennoch ein starkes Zeichen gegen Einweg zu setzen, schlagen wir die nachfolgenden Änderungen vor (Änderungen als rote Markierung im nachfolgenden Text):

Zu §13j. Verbot des Inverkehrbringens von Kunststofftragetaschen

*Unbeschadet der Vorgaben der Verpackungsverordnung 2014, BGBl. II Nr. 184/2014 ist das Inverkehrsetzen von **leichten** Kunststofftragetaschen (mit einer Wandstärke unter 50 Mikron) ab dem 1. Jänner 2020 verboten.*

Um sich in Europa als Vorreiter der Circular Economy for Plastics hervorzuheben, könnte Österreich außerdem einen Mindest-Recycling-Anteil bei Kunststofftragetaschen ab 50 my vorschreiben (z. B. mindestens 60 % Recycling-Anteil ab 2022 und 90 % ab 2025). Gerade Österreich verfügt nicht nur über eine hochentwickelte Abfallwirtschaft, sondern auch über gleich mehrere österreichische Unternehmen, die in Sachen Recycling-Technologie weltweit führend sind.

IV. Zusammenfassung

Wiederverwendbare Kunststofftragetaschen ab 50 my, die zu mehr als 80 % aus gebrauchten Folienabfällen bestehen, zu verbieten und durch Papiertragetaschen aus Frischfaser, biologisch abbaubare Kunststofftragetaschen aus Neuware oder nicht recyclingfähige, genähte Taschen aus Asien zu ersetzen, ist ökologisch wie auch ökonomisch nicht zielführend und wurde deshalb auch in keinem anderen EU-Land so umgesetzt. Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt überdies ein Musterbeispiel für Gold Plating dar und widerspricht damit diametral der Regierungslinie.

Das Gesetz hätte in der gegenwärtigen Fassung eher den Effekt, Arbeitsplätze von Österreich nach Asien zu verlagern.

Mit freundlichen Grüßen

Papier-Mettler Austria
Papier- und Kunststoff-
verpackungen

Michael Mettler