

Leonore Gewessler, BA
Bundesministerin

leonore.gewessler@bmk.gv.at
+43 1 711 62-658000
Radetzkystraße 2, 1030 Wien
Österreich

An den
Präsident des Nationalrates
Mag. Wolfgang Sobotka
Parlament
1017 Wien

Geschäftszahl: 2023-0.252.829

. Mai 2023

Sehr geehrter Herr Präsident!

Die Abgeordneten zum Nationalrat Mag. Loacker, Kolleginnen und Kollegen haben am 30. März 2023 unter der **Nr. 14753/J** an mich eine schriftliche parlamentarische Anfrage betreffend Verpackungs-VO: Österreichischer Alleingang mit klimaschädlichen Folgen? gerichtet.

Diese Anfrage beantworte ich wie folgt:

Im Allgemeinen:

Seit 1.1.2023 besteht nach einer über einjährigen Übergangszeit auch für ausländische Fernabsatzhändler:innen von Verpackungen/verpackten Waren, die direkt an private Letztverbraucher:innen in Österreich versenden, die Pflicht eine:n Bevollmächtigte:n zu bestellen.

Das EU-Abfallrecht besteht hauptsächlich aus Richtlinien, die Ziele und Vorgaben treffen und in weiterer Folge in jedem Mitgliedstaat durch innerstaatliche Regelungen umgesetzt werden müssen. Die diesbezüglich relevanten Richtlinien sind die Richtlinie über Abfälle (2008/98/EG, Abfallrahmenrichtlinie) und die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (94/62/EG). Bedeutsam sind auch die Richtlinie für bestimmte Einweg-Kunststoffprodukte, die Elektroaltgeräte richtlinie und die Batterienrichtlinie.

Gemäß der erweiterten Herstellerverantwortung sollen die Hersteller:innen verpflichtet werden, für ihre Produkte auch nach deren „Lebensdauer“, wenn sie zu Abfall werden, Verantwortung zu übernehmen. Das passiert in der österreichischen Verpackungsverordnung (und z.B. in der österreichischen Elektroaltgeräteverordnung oder der Batterienverordnung) durch von den Hersteller:innen errichtete und vom Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie genehmigte flächendeckende Sammel- und Verwertungssysteme, für die alle Hersteller:innen und Importeur:innen durch Lizenzbeiträge die finanzielle Verantwortung tragen. Dieses Regelungssystem gibt es seit der ersten österreichischen Verpackungsverordnung 1992.

In der Regel sind die Produzent:innen und Importeur:innen zur Teilnahme an den Sammel- und Verwertungssystemen verpflichtet, kleine Handelsgeschäfte beziehen ihre Waren (Verpackungen, Elektrogeräte, Batterien) allerdings oftmals schon „entpflichtet“, d.h. sie müssen nicht mehr teilnehmen. Importieren sie selbst, müssen sie allerdings Verträge mit den Sammel- und Verwertungssystemen abschließen, außer der:die Lieferant:in im Ausland macht dies freiwillig, d.h. er:sie bestellt in Österreich eine:n Bevollmächtigte:n, der:die diese Waren in Österreich lizenziert.

Die Regelung der Bevollmächtigung für Fernabsatzhändler:innen wurde in der Abfallrahmenrichtlinie aber auch in den zahlreichen Produktrichtlinien eingeführt, um die im Zuge des immer größer werdenden Onlinehandels (je Bereich und Kategorie schon 15% oder mehr) Anzahl jener, die rechtswidrig nicht am Sammel- und Verwertungssystem teilnehmen, zu reduzieren. Hintergrund ist, dass ausländische (Fernabsatz-)Händler:innen (insbesondere B2C), die direkt Letztverbraucher:innen in einen Mitgliedstaat beliefern, sich kaum bis gar nicht um nationale Sammel- und Verwertungssysteme gekümmert haben und dadurch Wettbewerbsvorteile lukrieren konnten, was zu Wettbewerbsverzerrungen und zur Benachteiligung des inländischen Handels geführt hat. Das wird durch die Regelung der Bevollmächtigung im jeweiligen Empfangsstaat hintangehalten. Nur inländische Inverkehrsetzer:innen zu verpflichten wäre weder EU-konform noch sachlich gerechtfertigt.

Unbestritten ist, dass alle Mitgliedstaaten die Hersteller:innenverantwortung umzusetzen haben. Die Mitgliedstaaten müssen daher eine Bestellung einer:ines Bevollmächtigten und deren:dessen Registrierung ermöglichen, damit ausländische Versandhändler:innen ihre Verpflichtungen erfüllen können. Rahmenbedingungen (z.B. Registrierung, Freigrenzen oder Pauschallösungen) werden unter Berücksichtigung von nationalen Gegebenheiten festgelegt, ebenso auch Vorgaben zum Vollzug. In Österreich ist die erforderliche Registrierung kostenlos möglich.

Im Elektrogeräte- und Batterienbereich gibt es die Bevollmächtigtenregelung schon seit 2015 bzw. 2022. Im Bereich der Verpackungen und bestimmter Einweg-Kunststoffprodukte startete die Bevollmächtigungspflicht mit 1. Jänner 2023. Dadurch hat sich ein viel größerer Verpflichtetenkreis ergeben. Seit Oktober 2022 haben bereits ca. 4500 ausländische Hersteller:innen eine:n Bevollmächtigte:n bestellt. Gerechnet wird mit mehreren Tausend Bevollmächtigungen 2023 und in den Folgejahren.

Für kleinere ausländische Händler:innen, die nach Österreich liefern wollen, wurden und werden möglichst einfache marktkonforme Lösungen (z.B. Zusammenschluss ausländischer Händler:innen zu einem Vertrieb, Bevollmächtigung der deutschen Handelskammer in Österreich etc.) entwickelt.

Zu Frage 1:

➤ *Ausarbeitung der Verpackungs-VO:*

- a. *Inwiefern wurde berücksichtigt, ob in anderen EU-Mitgliedsstaaten Verpflichtungen wie in §16b bestehen?*

Die EU-Richtlinien, also auch die Anpassungen in der Abfallrahmenrichtlinie und in der Verpackungsrichtlinie sind in allen Mitgliedstaaten umzusetzen.

Der Maßstab des BMK ist eine EU-konforme Umsetzung, die dem berechtigten Anliegen der Wirtschaft nach Kostenwahrheit bei der Finanzierung, insbesondere der Sammlung und Behandlung, Rechnung trägt.

Anzumerken ist zudem, dass die Umsetzung der einschlägigen Bestimmungen in den Mitgliedstaaten oft verspätet erfolgt.

b. Inwiefern wurde die Option geprüft, auf europäischer Ebene den Vorschlag einzubringen, um eine solche Verpflichtung nach §16b europaweit einzuführen statt nur in Österreich?

Die Umsetzung der gegenständlichen Richtlinien hat auf nationaler Ebene zu erfolgen. Der von der Europäischen Kommission vorgelegte Vorschlag für eine EU-Verpackungsverordnung, die unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten wird, sieht eine der österreichischen Umsetzung entsprechende Verpflichtung der Hersteller:innen vor: Der:die Hersteller:in hat durch schriftliches Mandat eine:n Beauftragte:n für die erweiterte Hersteller:innenverantwortung in jedem anderen Mitgliedstaat als dem Mitgliedstaat seiner Niederlassung, in dem er:sie erstmals Verpackungen bereitstellt, zu benennen (vgl. Art 40 (2) des Vorschlags).

Im Impact Assessment zum Vorschlag der EU-Verpackungsverordnung wird ein Marktversagen in der EU angesprochen. Demnach behindern Marktversagen und Unzulänglichkeiten im derzeitigen Rechtsrahmen die Rentabilität von Recyclingaktivitäten und belasten die Investitionen in Technologie und Lieferlogistik, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass Verpackungen auf hohem Qualitätsniveau gesammelt, sortiert und recycelt werden.

c. Inwiefern fand dazu ein Austausch mit der Europäischen Kommission statt?

Die Bevollmächtigtenregelung wurde bereits vor 2012 bei der Anpassung der Elektroaltgeräte-richtlinie ausführlich unter intensiver Einbindung Österreichs mit der EU-Kommission diskutiert. Wichtiges Anliegen war seitens Österreichs dabei die Umsetzbarkeit. Die Verpflichtung für Fernabsatzhändler:innen, eine:n Bevollmächtigte:n im Empfangsland zu bestellen, wurde in der Elektroaltgeräterichtlinie (Art 17 Abs. 2) festgelegt.

Art 17 (2) lautet:

„(2) Jeder Mitgliedstaat stellt sicher, dass ein Hersteller im Sinne des Artikels 3 Absatz 1 Buchstabe f Ziffer iv, der in seinem Hoheitsgebiet niedergelassen ist und in einem anderen Mitgliedstaat, in dem er nicht niedergelassen ist, Elektro- und Elektronikgeräte vertreibt, einen Bevollmächtigten in dem anderen Mitgliedstaat als die Person benennt, die für die Erfüllung der Pflichten des Herstellers nach dieser Richtlinie im Hoheitsgebiet des anderen Mitgliedstaats verantwortlich ist.“

Alle weiteren Bevollmächtigtenregelungen (Batterien, Altfahrzeuge, Verpackungen Einweg-Kunststoffprodukte) wurden der Regelung für Elektro- und Elektronikgeräte nachgebildet.

d. Inwiefern wurden die negativen Effekte auf die Umwelt dabei berücksichtigt?

Durch die in der erweiterten Hersteller:innenverantwortung festgelegten Vorgaben wird von positiven Effekten für die Umwelt ausgegangen, weil bereits bei der Produktion der Aufwand und die Kosten in der Abfallphase mitberücksichtigt werden. Dass bisherige Trittbrettfah-

rer:innen aus dem Ausland in Österreich mitzahlen, ist alleine aus Gleichheitsgründen geboten.

Zu Frage 2:

- **Abschätzung der Folgen:** Die Verpackungs-VO fällt ebenfalls unter dem Anwendungsbereich der WFA-Grundsatz-Verordnung:
- Inwiefern wurden die Effekte dieser Maßnahme auf die Umwelt geprüft und was waren die Ergebnisse?*
 - Inwiefern wurde dabei berücksichtigt, dass durch eine gesunkene Verfügbarkeit von Ersatzteilen auch weniger Waren repariert werden, was wiederum zu mehr Abfall führt?*
 - Inwiefern wurde dabei berücksichtigt, dass die Umgehung über andere EU-Mitgliedstaaten zu weiteren Strecken und damit zu mehr Emissionen führt?*

Zur Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 wurde eine WFA erstellt, in der auch die Effekte auf die Umwelt geprüft wurden. Durch die Maßnahmen zur Vermeidung und durch die erhöhten Recyclingquoten wird der Verbrauch an Primärrohstoffen und Energie reduziert (Ressourcenschonung). Auch das Aufkommen von Verpackungsabfällen sollte sich deutlich verringern.

Die der Frage zugrundeliegende Problemlage der Verfügbarkeit von Ersatzteilen in der EU zeigt die starke Abhängigkeit von Drittstaaten auf. Gerade um künftig die Verfügbarkeit von Ersatzteilen sicherzustellen, hat die EU-Kommission einen Vorschlag zum Recht auf Reparatur vorgelegt, in dem festgelegt ist, dass Ersatzteile für bestimmte Geräte bereitgestellt werden müssen.

Zu Frage 3:

- **Änderung:**
- Inwiefern wird an einer Änderung gearbeitet?*
 - Welche Maßnahmen werden vorbereitet, um auf die negativen Folgen dieser Verordnung (Wegwerfen statt Reparieren, längere Lieferwege, usw.) zu reagieren?*
 - Inwiefern sollen die Bedenken der betroffenen Bastler- und Makerszenen in künftige Änderungen berücksichtigt werden?*

Ich darf hier zunächst auf meine Ausführungen zu den Fragepunkten 1b und 2 verweisen.

Zudem ist in diesem Zusammenhang auf die Beschränkungen für die Mitgliedstaaten im Art. 6 der RL (EU) 2015/1535 verwiesen, Vorschriften zu erlassen.

Zu Frage 4:

- **Registrierungen:**
- Wie viele Registrierungen nach §16b der VO sind bisher erfolgt? Bitte nach Branchencode und Bundesland gliedern.*
 - In wie vielen Fällen wurde eine Kennzeichnung nach §16b Abs. 4 verweigert?*
 - Wie oft mittels Bescheid?*
 - In wie vielen Fällen wurde eine Kennzeichnung nach §16b Abs. 4 gelöscht?*
 - Wie oft mittels Bescheid?*

Es wurden 4461 Bevollmächtigungen ausländischer Personen betreffend Verpackungen an mein Ministerium übermittelt (Stand 19. April 2023). Bei ca. 25% der Anträge wurden Mängel oder Unstimmigkeiten festgestellt, weshalb die Übermittler:innen zur Verbesserung aufgefor-

dert wurden, was in den meisten Fällen zur Kennzeichnung geführt hat. Eine Verweigerung mit Bescheid hat es bisher nicht gegeben. Löschungen gibt es bis jetzt ebenfalls keine, allerdings kann es durch das Beenden des Betriebs von Betrieben oder Umfirmierungen zu Stilllegungen im EDM System kommen.

Die Bestellung des:der Bevollmächtigten gilt für das gesamte Bundesgebiet. Eine Aufgliederung der österreichischen Bevollmächtigten nach Bundesländern ist demnach nicht aussagekräftig. Eine Aufgliederung ausländischer Personen kann nicht nach österreichischen Bundesländern erfolgen. Ebenso wenig ist eine Aufgliederung nach Branchen aussagekräftig, weil alle Branchen die verschiedenen Kategorien an Verpackungen verwenden.

Festzuhalten ist, dass die Verpflichtung erfüllbar (was sich an der Anzahl der bereits erfolgten Bevollmächtigungen zeigt) und im Sinne der österreichischen Wirtschaft notwendig ist. So empfahl auch der Rechnungshof in seinem Bericht betreffend Verpackungsabfälle aus Kunststoff angesichts der rund 30%igen Trittbrettfahrer:innenquote dem BMK, *„verstärkt Maßnahmen zu ergreifen, um die Anzahl der Trittbrettfahrer, die unrechtmäßig nicht an einem Sammel- und Verwertungssystem für Verpackungsabfälle teilnehmen, zu reduzieren.“*

Zu Frage 5:

➤ **Kontrolle:** Laut Artikel finden nach Angaben des BMK Kontrollen der Vorgaben statt:

- a. Wie werden die Kontrollen durchgeführt?
- b. Wie viele Kontrollen haben bisher stattgefunden?
- c. Was waren die bisherigen Ergebnisse der Kontrollen? Bitte Zahl der festgestellten Verstöße angeben.
- d. Durch wen werden die Kontrollen durchgeführt?
- e. Wurden bereits Strafen verhängt? Wenn ja, wie oft und in welcher Höhe?

Eine Beauftragung für die Durchführung von Kontrollen in Zusammenarbeit mit Vollmachtgeber:innen gemäß Verpackungsverordnung 2014 wird durch mein Ressort 2024 über das Kalenderjahr 2023 erfolgen. Geplant sind die Vollmachtgeber:innenprüfungen gemäß Verpackungsverordnung 2014, auch um bestehende Synergieeffekte bei der Überprüfung vor Ort zu nutzen, da diese gleichzeitig mit den Vollmachtgeber:innenprüfungen nach der Elektroaltgeräteverordnung und der Batterienverordnung stattfinden.

Die Prüfungen erfolgen bei den jeweiligen Bevollmächtigten vor Ort durch eine:n technische:n Sachverständige:n und eine:n Finanzsachverständige:n, die Einsicht in die Unterlagen nehmen und nachfolgend ein Gutachten bzw. einen Prüfbericht erstellen. Die Teilnehmer:innen an den Sammel- und Verwertungssystemen werden durch die Verpackungskordinierungsstelle geprüft.

Leonore Gewessler, BA

