



A-1070 Wien, Neustiftgasse 36/3a
T: +43 1 524 93 77
F: +43 1 524 93 77-20
E: office@oekobuero.at
www.oekobuero.at

ZVR 873642346

An das
Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
Abteilung V/2
Stubenbastei 5
1010 Wien

Per E-Mail: v2@bmk.gv.at
In cc an: begutachtungsverfahren@parlament.gv.at

Wien, 8.6.2021

Stellungnahme zum Begutachtungsentwurf betreffend ein Bundesgesetz, mit dem das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 geändert wird (AWG-Novelle Kreislaufwirtschaftspaket)

Geschäftszahl: 2021-0.301.743

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum vorliegenden Begutachtungsentwurf Stellung nehmen zu dürfen.

ÖKOBÜRO ist die Allianz der Umweltbewegung. Dazu gehören 19 österreichische Umwelt-, Natur- und Tierschutz-Organisationen wie BirdLife Austria, GLOBAL 2000, Naturschutzbund, VCÖ – Mobilität mit Zukunft, VIER PFOTEN oder der WWF. ÖKOBÜRO arbeitet auf politischer und juristischer Ebene für die Interessen der Umweltbewegung.

Justice & Environment ist ein Netzwerk von Umweltorganisationen, welches sich auf EU-Ebene für die Verbesserung umweltrechtlicher Instrumente und auf nationaler Ebene für die Umsetzung europäischen und internationalen Umweltrechts einsetzt. ÖKOBÜRO ist Mitglied von Justice & Environment.

ÖKOBÜRO und Justice & Environment begrüßen es sehr, dass im Zuge der Novellierung des AWG im Zusammenhang mit dem Kreislaufwirtschaftspaket auch die Beteiligung von Umweltschutzorganisationen im Abfallwirtschaftsrecht im Hinblick auf unionsrechtliche Verpflichtungen angepasst wird. Bedauerlich ist jedoch, dass die vorgeschlagenen Anpassungen



nicht weit genug reichen, um den Verpflichtungen, welche die Aarhus Konvention normiert, nachzukommen.

Die Novelle dient zum Einen der Umsetzung des Kreislaufwirtschaftspakets der Europäischen Union, welches unter anderem Zielvorgaben für das Recycling sowie Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung umfasst. Zum anderen wird mit der Novelle die Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (SUP-Richtlinie) umgesetzt, welche durch Reduktion des Plastikmüllaufkommens dazu beitragen soll, die Auswirkungen von Plastikmüll auf die Umwelt zu verhindern und zu verringern.

Darüber hinaus sollen mit der Setzung von Maßnahmen zur Reduktion von Einwegkunststoff-Verpackungen sowie konkreten Zielen und Rahmenbedingungen für den Ausbau von Mehrwegsystemen für Getränkeverpackungen entsprechende Ziele aus dem Regierungsprogramm¹ umgesetzt werden. Hier sind wir der Ansicht, dass die vorgeschlagenen Initiativen ein guter erster Schritt sind, jedoch nicht weit genug gehen. Um das Hauptziel der Abfallvermeidung zu erreichen, müssen die Mehrwegquoten höher sein und entsprechende Ziele stufenweise nach oben hin angepasst werden.

Zusätzlich sind die Einführung eines Einwegpfands und genaue Bestimmungen für eine entsprechende Verordnung im Gesetz sowie klare Vorgaben, wie die Recyclingquote bei Plastikverpackungen bis 2025 verdoppelt werden soll, erforderlich. Ein Monitoringsystem muss darüber hinaus klare Ziele und Vorgaben sowie Kontrollpflichten auf Seiten der öffentlichen Hand enthalten und ausreichend Anreize und/oder Sanktionen bereit halten, um die Zielerreichung in Einklang mit den europarechtlichen Vorgaben gewährleisten zu können. Positiv zu bewerten ist die vorgesehene Verpflichtung zum Bahntransport von Abfällen.

1. Ausbau der Aarhus-Rechte für Umweltschutzorganisationen

Der Begutachtungsentwurf sieht nunmehr ausdrücklich das Recht für anerkannte Umweltorganisationen iSd § 19 Abs 7 UVP-G 2000 vor, Rechtsmittel unabhängig von einer vorhergehenden Beteiligung am Verfahren zu erheben. Diese Klarstellung entspricht den Vorgaben des EuGH² und wird von ÖKOBÜRO und Justice & Environment positiv gesehen.

¹ Regierungsprogramm 2020 – 2024, S. 100.

² EuGH C-664/15, *Protect*.

Wir begrüßen zudem die angestrebte Regelung der Präklusion im Begutachtungsentwurf. Im neuen § 42 Abs 1a AWG wird die Präklusion von Umweltorganisationen nurmehr für jene Fälle vorgesehen, wenn das erstmalige Vorbringen von Beschwerdegründen im Rechtsmittelverfahren missbräuchlich oder unredlich ist. Dies entspricht auch der EuGH-Judikatur, wonach Einschränkungen der Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung nur im Ausnahmefall erfolgen dürfen (C-137/14).

Ferner unterstützen wir die Ausweitung der Aarhus Rechte auf die Geltendmachung von nationalem Umweltrecht. Da sich die Verpflichtungen aus der Konvention nicht nur auf den *acquis* des Umweltunionsrechts erstrecken, sondern darüber hinaus auch Beteiligung und Rechtsschutz im Bereich des nationalen Umweltrechts in den Mitgliedsstaaten vorschreiben, unterstützen wir den im Entwurf angestrebten Wegfall der Wortfolge „unionsrechtlich bedingten“ in § 42 Abs 3 AWG. Die bisherige Beschränkung der Rechtsmittelbefugnis auf unionsrechtlich determinierte Bereiche des Abfallrechts hatte nicht den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Aarhus Konvention und den Feststellungen des ACCC mit Hinblick auf Österreich entsprochen.³

Zu bedauern ist jedoch, dass nach wie vor in folgenden Punkten keine Anpassung der Beteiligungsbestimmungen im AWG entsprechend unions- und völkerrechtlicher Vorgaben unternommen wurde:⁴

a) Anfechtbarkeit abfallrechtlicher Verordnungen bzw. Pläne und Programme

Im Bereich des Abfallrechts werden regelmäßig Pläne, Programme (z.B. Abfallwirtschafts- und Abfallvermeidungspläne) und andere Verordnungen erlassen. Im Begutachtungsentwurf ist jedoch weiterhin kein Zugang zu Gerichten zur Überprüfung dieser Verordnungen bzw. Pläne und Programme vorgesehen. Es fehlt außerdem die Möglichkeit zur Antragstellung oder zur Mitwirkung bei der Erstellung von Plänen und Programmen. Gem. Art 7 i.V.m. Art 6 Abs 3, 4 und 6 Aarhus Konvention⁵ und auch der aktuellen Judikatur⁶ wäre Beteiligung und Rechtsschutz gegen Verordnungen sowie Pläne und Programme zu gewähren.

³ Feststellungen und Empfehlungen des ACCC im Verfahren zu ACCC/C/2010/48 (Österreich), Second progress review of the implementation of decision VI/8 on compliance by Austria with its obligations under the Convention (1.3.2020) : <https://unece.org/env/pp/cc/decision-vi8b-concerning-austria> (abgerufen: 1.6.2021)

⁴ Vgl. das [ÖKOBÜRO Positionspapier zum Gerichtszugang im Abfallrecht](#).

⁵ Siehe außerdem oben: ACCC Progress Review (März 2020) zu Plänen und Programmen.

⁶ Etwa: VwGH 19.2.2018 Ra 2015/07/0074; EuGH C-664/15, *Protect*.

b) Umfassende Parteistellung für Umweltschutzorganisationen in abfallrechtlichen Verfahren

Während in Genehmigungsverfahren von IPPC- und Seveso-Anlagen anerkannten Umweltorganisationen volle Parteistellung zukommt (§ 42 Abs 1 Z 13 AWG), ist für Anlagen, die nicht als IPPC- oder Seveso-Anlagen klassifiziert werden, nur ein nachträgliches Überprüfungsrecht vorgesehen (§ 40a AWG). Nur eine volle Parteistellung iSd § 8 AVG auch in Verfahren zu sonstigen Behandlungsanlagen (§ 40a AWG) wird den Anforderungen effektiver Beteiligung gem. Art 9 Abs 2 bzw. Art 9 Abs 4 Aarhus Konvention gerecht.⁷

c) Rechtsmittel im Falle von Unterlassungen

Art 9 Abs 3 Aarhus Konvention sieht neben dem Recht, gegen umweltrechtswidrige Handlungen vorzugehen, explizit auch Rechtsschutz gegen Unterlassungen vor. Ein praktisch bedeutsames Problem stellt die fehlende Möglichkeit zum Eingreifen bei Nicht-Einschreiten der Behörde in Fällen abseits laufender Verfahren dar. Denn wenn natürliche oder juristische Personen Rechtsverstöße begehen, ist die Behörde dazu verpflichtet, gegen diese vorzugehen. Wird dies unterlassen, sollen Umweltorganisationen ein Einschreiten beantragen können. Angelehnt an §§ 11-13 Bundes-Umwelthaftungsgesetz sollte im AWG „ein Antragsrecht zum Tätigwerden der Behörde“ vorgesehen werden.

d) Ausreichende Rückwirkung der Umsetzungsbestimmungen

Die aktuelle Rückwirkungsbestimmung des § 78c AWG ist mit einem Jahr deutlich zu kurz bemessen. Der VwGH hat festgestellt, dass eine Rückwirkung zumindest bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der EU-Grundrechtecharta geboten ist.⁸ Im Lichte dieser Rechtsprechung sowie zur Schaffung von Rechtssicherheit für Projektwerbende und betroffene Öffentlichkeit empfehlen wir, die Rückwirkungsbestimmung dementsprechend anzupassen.

2. Es ist eine ambitioniertere Zielsetzung für den Ausbau von Mehrwegsystemen für Getränkeverpackungen erforderlich

Die § 14a (Maßnahmen zur Reduktion von Einwegkunststoff-Verpackungen) und § 14b (Rahmenbedingungen und konkrete Ziele für den Ausbau von Mehrwegsystemen für Getränkeverpackungen) AWG sollen spezielle gesetzliche Rahmenbedingungen zur gezielten

⁷ Siehe auch ÖKOBÜRO Policy Paper zur Umsetzung der Aarhus Konvention (Oktober 2020) : https://www.oekobuero.at/files/320/aarhus_policy_paper_oktober_2020sbf.pdf.

⁸ VwGH 25.04.2019, Ra2018/07/0410.



Förderung der Abfallvermeidung für ausgewählte Produktgruppen im Verpackungsbereich schaffen.

Zielwert sollten rund 80% Mehrwegverpackungen sein, das wäre der Mehrweganteil, den wir in Österreich schon in den 90er Jahren hatten. Diese Erhöhung des Mehrweganteils im Lebensmitteleinzelhandel wäre über einen Stufenplan anzustreben.

Laut dem vorliegenden Entwurf soll die Mehrwegquote von Getränkeverpackungen insgesamt bis 2025 auf 25 Prozent erhöht werden (siehe Erläuterungen). Diese Zielvorgaben liegen unter denen im 3-Punkte-Plan gegen Plastikflut in Österreich des BMK⁹ und lassen den Verweis auf die stufenweise Erhöhung der Zielvorgaben und deren Werte vermissen.

Darüber hinaus empfehlen wir zur Gewährleistung der Zielerreichung, dass die Mehrwegquote sowie eine stufenweise Erhöhung der Quoten in den einzelnen Getränkekategorien ab Mitte 2022 direkt im Gesetzestext verankert werden.

Abseits davon sollte darüber nachgedacht werden, ob die Einführung einer Absatzquote statt einer Angebotsquote nicht eher die Erreichung des Ziels, Einweggebinde durch Mehrweggebinde zu ersetzen, vorantreiben kann. Denn nur eine Absatzquote kann gewährleisten, dass die Mehrwegflaschen auch zu wettbewerbsfähigen Konditionen im Vergleich zu Einwegflaschen angeboten werden.

Eine Rücknahmeverpflichtung für den Einzelhandel für Mehrweggebinde ist unbedingt erforderlich. Nur so kann sichergestellt werden, dass alle Supermärkte auch Systeme für die Rücknahme von Getränkeverpackungen schaffen. ÖKOBÜRO und Justice & Environment würden daher eine Rücknahmeverpflichtung für Letztvertreiber direkt im § 14b AWG selbst begrüßen, um effektive Mehrwegsysteme sicher zu stellen.

3. Einführung von Einwegpfand notwendig

Der 3-Punkte-Plan gegen Plastikflut in Österreich des BMK spricht davon, dass künftig beim Kauf von Einweggetränkeverpackungen (Plastikflaschen und Dosen) ein Pfand eingehoben werden soll. ÖKOBÜRO und Justice & Environment befürworten diese Initiative.

⁹ BMK, 3-Punkte-Plan gegen Plastikflut in Österreich:

https://www.bmk.gv.at/service/presse/gewessler/20200907_3punkteplan.html

§ 14 Abs 2 Z 5 AWG ermöglicht es, via Verordnung die Einhebung eines Pfandbetrags festzuschreiben.

Das Gesetz sollte jedoch den Regelungsgehalt einer solchen Verordnung noch näher bestimmen. Und zwar sollten folgende Inhalte vorgegeben und der § 14 AWG entsprechend ergänzt werden:

- Art des Materials
- Pfandhöhe
- Produktgruppen
- die transparente Organisation der Material- und Finanzflüsse
- eine unabhängige koordinierende Stelle und deren Aufgaben (Trennungsgrundsatz - Verpflichtete und Dienstleister können nicht Entscheidungsträger der koordinierenden Stelle sein)
- Registrierung der Beteiligten und der Produkte
- zu übermittelnde Daten und Intervalle
- die Verwendung der nicht zurückgezahlten Pfandbeträge („Pfandschlupf“) für Projekte zur Abfallvermeidung
- Ausbau von Mehrweglogistik und -systemen

Eine unabhängige Institution sollte ein solches Pfandsystem betreiben, nur so kann größtmögliche Transparenz und Unabhängigkeit des Systems gewährleistet werden. Die Unabhängigkeit sollte sowohl die Administration als auch die Verwaltung der Finanzgebarung betreffen.

Der Pfandschlupf sollte zur Finanzierung eines solchen zentral verwalteten Pfandsystems verwendet werden und überschüssige Mittel für Abfallvermeidungsmaßnahmen oder den Ausbau von Mehrwegsystemen verwendet werden.

4. Kennzeichnungspflicht von Ein- und Mehrweg direkt auf den Getränkegebinden erforderlich

§13q (neu) AWG verpflichtet, Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen in der Verkaufsstelle deutlich sicht- und lesbar auszuzeichnen. Dazu sind die Worte „EINWEG“ und „MEHRWEG“ in unmittelbarer Nähe zu den jeweiligen Getränkeverpackungen so anzubringen, dass die entsprechenden Getränkeverpackungen eindeutig zugeordnet werden können.

Zur Vereinheitlichung, zur Aufklärung und dem Schutz von Konsument*innen sollte die Kennzeichnung vereinheitlicht und AUF den Getränkegebinden – also am Produkt und nicht nur

in unmittelbarer Nähe - durchgeführt werden. Das ist aus wettbewerbsrechtlicher Sicht nicht bedenklich und es gibt bereits in anderen EU Staaten (Litauen, oder auch in Deutschland der "Grüne Punkt") derartige Vorgaben bzw. entsprechende Umsetzungen.

5. Verpflichtende Bahntransporte für Abfälle begrüßenswert

ÖKOBÜRO und Justice & Environment begrüßen ausdrücklich die in § 15 Abs 9 AWG vorgesehene stufenweise Verpflichtung für Abfallbesitzer, Abfälle bereits ab drei Tonnen mit der Bahn oder anderen Verkehrsmitteln mit gleichwertigen oder geringerem Schadstoff- oder Treibhausgaspotential zu transportieren. Dies setzt ein wichtiges Signal für die Dekarbonisierung des Transportsektors und die Erreichung der österreichischen Klimaziele.

6. Festlegung von klaren Überprüfungsverpflichtungen und -befugnissen

Nach dem derzeitigen § 75 Abs 2 AWG obliegt die Überprüfung der Einhaltung von Verpflichtungen gem. §§ 13 bis 13f AWG und von Verpflichtungen, die in einer Verordnung gem. § 14 AWG festgelegt werden, dem BMLFUW (jetzt der BMK). Mit der aktuellen AWG Novelle zum Kreislaufwirtschaftspaket werden in den neuen §§ 13n – 13q AWG weitere Verbote und Verpflichtungen im Zusammenhang mit Einweg-Kunststoffprodukten und Einweg- bzw. Mehrweggetränkeverpflichtungen geschaffen. Außerdem sieht auch der neue § 14a AWG eine Verordnungsermächtigung für die BMK vor, um Verpflichtungen festzulegen. Im vorliegenden Begutachtungsentwurf fehlt jedoch eine entsprechende Erweiterung der Überprüfungsspflichten und -befugnisse der BMK im § 75 Abs 2 AWG.

In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass bereits mit der AWG-Novelle Verpackung 2013 sowie der AWG-Rechtsbereinigungsnovelle 2019 weitere Verpflichtungen und Verbote in den §§ 13g bis 13i bzw. den §§ 13j bis 13m AWG geschaffen wurden, wobei eine Anpassung des § 75 Abs 2 beide Male unterblieben ist. Um Unklarheiten zu vermeiden und eindeutige Zuständigkeiten festzuschreiben, empfehlen ÖKOBÜRO und Justice & Environment, § 75 Abs 2 AWG dementsprechend anzupassen und in die Überprüfungsspflichten und -befugnisse der BMK jedenfalls sämtliche der genannten Bestimmungen aufzunehmen.

Darüber hinaus werden im neuen § 14b AWG Verpflichtungen für Letztvertreiber vorgesehen sowie im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung nach § 28c AWG weitergehende Pflichten und Anforderungen an Hersteller oder die Sammel- und Verwertungssysteme gestellt. Auch für die Überprüfung deren Einhaltung sind klare Zuständigkeiten im Gesetz vorzusehen. Diese sollten daher ebenso in die Überprüfungsspflichten und -befugnisse der BMK in § 75 Abs 2

AWG aufgenommen werden. Darüber hinaus sollten klare Ziele gesetzt werden, die im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung erreicht werden müssen, und deren Nicht-Erreichung auch sanktionierbar ist.

Für ein unabhängiges Monitoring der Entwicklung des Mehrweganteils müsste die Berichtspflicht an das BMK sowohl die Daten zu den abgesetzten Gebindestückzahlen, Gebindegröße als auch die abgesetzten Volumen (Füllmenge in Liter) umfassen.

7. Eingehobene Geldstrafen und Mittelverwendung

Die Verwaltungsstrafen bei Verstoß gegen die vorgeschriebenen Mehrwegquoten sind unzulänglich. Stattdessen schlagen wir eine Abgabe bei Nicht-Erreichen einer verbindlichen Mehrweg-Absatzquote vor (nach Model Bonus-Malus System).

§ 15 Verwaltungsstrafgesetz eröffnet die Möglichkeit, eine Widmung in Materiengesetzen für die Einnahmen aus Geldstrafen vorzusehen. Von dieser Möglichkeit haben bspw. das Forstgesetz oder die Straßenverkehrsordnung¹⁰ Gebrauch gemacht. ÖKOBÜRO und Justice & Environment halten auch die Widmung für nach dem AWG verhängte Geldstrafen sinnvoll und schlagen daher vor, dem § 80 AWG einen Absatz 8 hinzuzufügen, welcher vorsieht, dass aufgrund zu niedrigem Mehrwegangebot eingehobene Strafgeelder dem BMK zufließen und für Maßnahmen in Umsetzung des Abfallvermeidungsprogrammes eingesetzt werden.

Wir ersuchen darum, unsere Anregungen zur gegenständlichen Novelle im Rahmen des Gesetzwerdungsprozesses zu prüfen und in den Vorschlag mit aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Thomas ALGE

Geschäftsführer

ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung

¹⁰ § 174 Abs 8 Forstgesetz bzw. § 100 Abs 7 Straßenverkehrsordnung.