



Bundesministerium für Land- und  
Forstwirtschaft, Umwelt und  
Wasserwirtschaft  
Stubenbastei 5  
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER  
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
T 01 501 65 0  
www.arbeiterkammer.at

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
BMLFUW- UW.2.1.6/0006 VI/2/2009	UV-GSt/Sch	Werner Hochreiter	DW 2624	DW 2105		05.02.2009

## Bewertungsbögen zur Neuorganisation der Verpackungssammlung Evaluierung der Rechts- und Organisationsformen

Die Bundesarbeitskammer (BAK) begrüßt die mit dem Projekt „Evaluierung der Rechts- und Organisationsformen“ verbundene Absicht, auf systematische Weise die nötigen Fachgrundlagen für die Neuorganisation der Verpackungssammlung bereitzustellen, und übermittelt im Anhang den – wie gewünscht - ausgefüllten Bewertungsbogen (Beilage I).

Folgende Überlegungen und Anliegen liegen den im Bewertungsbogen enthaltenen Bewertungen zugrunde:

### 1. Ziele aus ArbeitnehmerInnen- und KonsumentInnenansicht

Die BAK hat seit geraumer Zeit – so etwa anlässlich der Begutachtung der Altbatterien-Verordnung (siehe Beilage II) - auf die Notwendigkeit der Reform der Verpackungsregelungen hingewiesen und die aus ArbeitnehmerInnen- und KonsumentInnenansicht wünschenswerten Eckpunkte dafür skizziert. In ihren "Forderungen an die nächste Bundesregierung" hat die BAK diese Punkte zuletzt bekräftigt.

Auszug aus den Forderungen der BAK an die nächste Bundesregierung - S.85f:

*"Was in der Kunststoffsammlung ökologisch und ökonomisch Sinn macht, soll Ausgangspunkt für die vom Lebensministerium angekündigte Reform der Verpackungsregelungen sein. Maßnahmen zur „Förderung von Getränkemehrweg-Systemen“ und zur Eindämmung des Littering sind prioritär. Zudem muss der Wettbewerb der Sammelsysteme endlich ermöglicht werden. Zur Eindämmung des Trittbrettfahrerproblems sollen die Sammelsysteme die Verantwortung für die gesamten im Haushaltsbereich anfallenden Verpackungsmengen übernehmen. Gemeinden/ Gemeindeverbände werden wieder operativ für die Verpackungssammlung im Haushaltsbereich zuständig (Modell „Kommunalsystem“).*

1.1. Speziell muss in Hinkunft sichergestellt sein, dass **Vorkehrungen zur getrennten Sammlung nur dort abgeboten werden dürfen, wo auch eine (getrennte) stoffliche Verwertung sichergestellt ist**. Mittlerweile üblich gewordene Praktiken, wonach KonsumentInnen zur Getrenntsammlung angehalten werden, in weiterer Folge aber sowohl die getrennt erfasste Fraktion als auch der Restmüll in die Verbrennung - in einem konkreten Fall sogar in die gleiche Verbrennungsanlage! – gehen, müssen ehebaldigst abgestellt werden. Diese Vorgangsweisen missachten den mit der Getrennterfassung verbundenen Zeit- und Platzaufwand für die KonsumentInnen und sind, wenn sie publik werden sollten, geeignet die Mitmachbereitschaft der KonsumentInnen nachhaltig zu untergraben. Daher sollte die Genehmigung als Sammel-/Verwertungssystem zwingend eine **„Erklärung der Landesabfallbehörde über die Abstimmung mit den Städten und Gemeinden“** voraussetzen, damit die Bundesländer die Möglichkeit erhalten, die aus landesabfallplanerischer Sicht gebotenen Sammelinfrastruktur zu bestimmen. Damit verbunden ist auch, dass die noch geltenden Freiräume abgeschafft werden, die es dem ARA-System jetzt erlauben, das im Bundesdurchschnitt bereitzustellenden Erfassungsvolumen um plus/minus 40% je Region zu über- bzw zu unterschreiten.

1.2. Des Weiteren wird die BAK jeden Reformvorschlag zur Neuorganisation der Verpackungsverordnung daran messen, **inwieweit die neue Gestaltung geeignet ist, die geübten Praktiken der Bildung von Zufallsgewinnen abzustellen, und sicherstellt, dass die bestehenden Rücklagen aus Zufallsgewinnen wettbewerbsneutral abgebaut werden**. Letzteres sollte durch Rückzahlung des Zuvielbezahlten an die Lizenznehmer erfolgen, so wie es die Fa. Ökobox seit Jahren praktiziert. Dabei spricht grundsätzlich nichts dagegen, dass Sammelsysteme – so wie jedes andere Unternehmen auch - „Rücklagen für ungewisse Erfordernisse“ bilden. Die derzeit geübten Praktiken sind allerdings untragbar. Sie widersprechen sowohl dem Geist der Lizenzpartnerverträge als auch den Inhalten der Genehmigungsbescheide und haben sogar schon dazu geführt, dass Gesellschaften des ARA-Systems gewinnsteuerpflichtig geworden sind, obwohl sie für sich non-profit-Status beanspruchen.

1.3. Erfreulichweise hat das BMLFUW unter die Aufzählung der für alle Organisationsvarianten gleichermaßen geltenden „Rechtlichen Rahmenbedingungen“ den Punkt „100%ige Finanzierung aller als Abfall anfallenden Verpackungen“ als zu diskutierenden Punkt aufgenommen. Die BAK unterstützt diese Forderung, ebenso wie den Punkt „Verpflichtung zur Systemteilnahme“. Für beträchtliche Anteile der inverkehrgesetzten Verpackungsmengen werden derzeit keine Lizenzgebühren bezahlt. Dem Vernehmen nach beträgt der Trittbrettfahreranteil in der Kunststoffhaushaltsammlung seit Jahren ungebrochen an die 45%. Die Kosten für die Entsorgung dieser Mengen müssen von den Kommunen aufgebracht werden, ohne dass sie selber über irgendwelche Abhilfemöglichkeiten verfügen. Das Problem soll dorthin verlagert werden, wo es bewältigt werden kann. **Anstelle der kontrahierten Lizenzmenge - so das geltende Konzept - sollen sich die Pflichten der Sammelsysteme im Haushaltsbereich an der Marktmenge orientieren**. Konkret bedeutet dies, dass in Zukunft generell auch die im Restmüll verbleibenden Kunststoffverpackungsabfälle abzugelten sind, damit Papierverpackungen nicht benach-

teiltigt werden. Bei Altglas- und Altpapierverpackungen sollen aber weiterhin nur die getrennt erfassten Mengen abgegolten werden.

## 2. Anmerkungen zum methodischen Vorgehen bei der Evaluation

2.1. Die BAK hat begrüßt, dass das BMLFUW Anfang Juli des Vorjahres endlich ein evaluationsartiges Vorgehen zur Reform der Verpackungsverordnung angekündigt hat. Leider ist es aber nicht zu den damals angekündigten Folgetreffen gekommen und bis Dezember 2008 viel Zeit ungenutzt verstrichen, die nun mit einem **unter methodischen Gesichtspunkten bedenklichen „Eilverfahren“** wettgemacht werden soll. Wie die BAK schon im Vorfeld kundgetan hat, hätte es Sinn gemacht, die diesem Bewertungsverfahren zugrundeliegenden Beschreibungen der Systemmodelle und Bewertungskriterien noch weiter auszufeuern, um die Gefahr von Fehldeutungen und Missverständnissen möglichst auszuräumen.

Dass diese Gefahr gegeben ist, hat sich schon in mehreren informellen Vorgesprächen mit Vertretern der verschiedenen „stakeholder“ (zB Sammelsysteme, Kommunen, Wirtschaft) gezeigt: So sind insbesondere mit der Variante 6 „EU Kommission DG Wettbewerb“ viele Befürchtungen verbunden, die sich vorhersehbar in entsprechend negativen Bewertungen niederschlagen werden. So wird ua in dieses Modell hineingelesen, dass neuhinzutretenden Systeme „Rosinen picken“ könnten und nicht den geltenden strengen Anforderungen an die Flächendeckung unterliegen, was die EU-Kommission allerdings so nie gefordert hat. Es wäre besser gewesen, diese ungerechtfertigten Befürchtungen im Vorfeld auszuräumen, um eine einigermaßen unverzerrte Betrachtung der Stärken und Schwächen dieses Modells zu bekommen.

2.2. Ähnliches gilt auch für die nun vorliegenden Bewertungskriterien, vor allem die sogenannten „Erfüllungskriterien“. Wieso es hier zweierlei Kategorien von Kriterien bedarf, konnte auch die Ende Jänner abgehaltene Koordinationsbesprechung nicht erhellen. Es gibt Rahmenbedingungen, die jedenfalls von allen Systemmodellen einzuhalten sind. Diese sollten auch vorab ausdrücklich genannt und abgeklärt werden. Darüber hinaus **ist kein Bedürfnis für sogenannte „Erfüllungskriterien“ ersichtlich**, die ursprünglich als K.O.-Kriterien bezeichnet worden sind, um deutlich zu machen, dass sie von Seiten des BMLFUW als MUSS betrachten werden. Diese Erfüllungskriterien spiegeln aber die Interessenslage des BMLFUW und eine Vorliebe für ganz bestimmten Typen von Instrumenten wider und hätten in die vom BMLFUW favorisierten Modellvarianten Eingang finden sollen. Als Bewertungskriterien sind sie aus der Sicht der BAK ungeeignet.

2.2.1. Dass "unmittelbare wirksame Handlungsmöglichkeiten des Bundes ... zur Sicherung der Einhaltung der EU-Vorgaben" (lit.a) als Erfüllungskriterien nötig seien, ist angesichts der Unschärfe der umweltrechtlichen EU-Vorgaben nicht einsichtig. Die bisherigen Schwierigkeiten bei der Sanktionierung sollten zuerst näher betrachtet werden. Zum einen wurden bestehenden Möglichkeiten im Rahmen der Missbrauchsaufsicht nur unzureichend genutzt, zum anderen beruhen sie auf einer Mangelhaftigkeit der rechtlichen Grundlagen, die ebendort behoben werden sollten.

In der Tat verdienen die Eingriffsmöglichkeiten bei Wettbewerbsverzerrungen bzw marktmachtmissbräuchlichem Verhalten von Sammelsystemen eine nähere Betrachtung. Allerdings kann die Lösung dafür nur in mit der Bundeswettbewerbsbehörde (BWB) ab-

gestimmten Vorgangsweisen und Instrumenten (zB Clearingstelle bis Regulator) bestehen. Wieso deswegen eine unmittelbare Beteiligung des BMLFUW an einer operativ tätigen Gesellschaft geboten sein soll, ist dagegen nicht einsichtig. Dann müsste die Republik Österreich ja in allen anderen Wirtschaftsbereichen, wo die Gefahr solchen Verhaltens droht - und das sind viele Bereiche! -, ebenso unmittelbare gesellschaftsrechtliche Beteiligungen und Einflussmöglichkeiten anstreben, was evident absurd ist.

2.2.2. Gleiches gilt auch für das unter "b) Weitere Mitspracherechte des Bundes in einer Gesellschaft ..." genannte Kriterium. Die Umweltziele müssen ohnedies von Gesetz und Verordnung so präzise wie möglich vordefiniert sein. Wieso dann unmittelbare Mitwirkungsbefugnisse noch nötig sein sollen, wäre extra zu begründen.

2.2.3. Besonders kritisch sind die unter lit.c) und lit.d) genannten Punkte zu sehen. Auch diese Punkte werden abgelehnt. Anstelle die Problematik der ungerechtfertigten Zufallsgewinne im ARA-System zu thematisieren, finden sich hier Vorschläge, die ungerechtfertigt Liquidität binden, eine erhebliche Barriere für den Markteintritt von Mitbewerbern schaffen und ungerechtfertigte Kosten verursachen, die letztlich auf die KonsumentInnen übergewälzt werden. Es ist derzeit **keine Begründung ersichtlich, warum der Lebenssachverhalt "Verpackungssammeln von Haushalten und haushaltsähnlichen Einrichtungen" einer über die handelsrechtlichen Erfordernisse und Gebote hinausgehenden finanziellen Ausstattung bedarf**. Konkursfestigkeit müsste erst begründet werden! Gleiches gilt auch für angedachte besondere Sicherstellungserfordernisse. Aus der Sicht der BAK wäre es viel folgenschwerer, wenn beispielweise die großen Lebensmittelhandelsketten konkursbedingt plötzlich ihre Tätigkeit einstellen würden (im Vergleich zum Ärgernis, wenn die Verpackungssammlung für ein paar Wochen ausfiele). Dennoch kommt hier niemand auf die Idee, wirtschaftsrechtliche Vorgaben für eine spezielle Kapitalausstattung zu fordern.

### **3. Zur Regulierungsbehörde und deren mögliche Aufgaben:**

Die in der mitübermittelten Unterlage des BMLFUW angedachten Befugnisse bzw Aufgaben der Regulierungsbehörde sind sehr weitgehend. Natürlich wird durch den Wettbewerb von Entpflichtungssystemen im haushaltsnahen Bereich die Wahrnehmung von Clearing- und Regulierungsaufgaben notwendig sein. Diese werden aber je gewählter Organisationsvariante eine unterschiedliche Ausprägung erfahren müssen.

Jedenfalls sollten die Aufgabenbereiche der Regulierungsbehörde und die Vollzugsaufgaben des BMLFUW künftig voneinander getrennt werden, wobei sich folgende Verteilung der Aufgabenbereiche empfiehlt:

#### **3.1 Die Regulierungsbehörde sollte sich in erster Linie auf Wettbewerbsfragen konzentrieren;** dazu zählen folgende Aufgaben:

- Feststellung der Marktanteile
- Überprüfung der Kostenverrechnung zwischen Provider und Systemen, Kostentransparenz
- Überprüfung der Angemessenheit des Overheadanteils des Providers
- Kontrolle der Lizenzpartnerprüfungen der Entpflichtungssysteme
- Durchführung von Prüfungen von Verpflichteten

3.2. Darüber hinaus sollte die Regulierungsbehörde auch Schlichtungsfunktionen in einigen Bereichen übernehmen.

- Schlichtung bei Dissens über bescheidkonformen Ausbau des Sammelsystems
- Schlichtung bei Dissens über Wirtschaftlichkeit einer beantragten Sammelsystemumstellung
- Schlichtung bei Dissens über als erfasst abgegoltene Verpackungen im Restmüll
- Schlichtung bei Dissens über durchgeleitete Kosten der Kommunen und Entsorger im Rahmen der Mitbenutzung
- Schlichtung bei Dissens über Mengenstromaufteilung (nach Entleerung Sammelfahrzeug)

Zusätzlich zu den in der übermittelten Unterlage enthaltenen Bereichen wird vorgeschlagen:

- Schlichtung bei Dissens **über Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der bestehenden Sammelsystemgestaltung**
- Schlichtung bei Dissens **über Praxis der Ausschreibung der Sammelregionen durch den Provider**

Sicherzustellen wäre, dass Provider und die Entpflichtungssysteme an letztlich ergehende „schiedsrichterliche“ Entscheidungen der Regulierungsbehörde gebunden sind, wenn es zu keiner gütlichen Einigung kommt. Es sollten auch den Kommunen das Recht eingeräumt werden, ein Schlichtungsverfahren einzuleiten. Gerade im Zusammenhang mit der Schlichtungsfunktion wird es zweckmäßig sein, den Interessensgruppen Benennungs- und Beobachterrechte einzuräumen, um auf ihr Know-How zurückzugreifen zu können.).

3.3. Abzulehnen sind Kontroll- bzw. Regulierungsbefugnisse, die über den unmittelbaren Verpackungsabfallbereich hinausgehen. Die unter "weitere mögliche Kontrollpunkte" explizit angeführten Punkte "1. Wettbewerbsregulierung des Entsorgungsmarktes" und "2. Mitbenutzung von Entsorgungseinrichtungen" sollten insofern präzisiert werden.

3.4. Vollzugsaufgaben des BMLFUW sollten ua sein:

- Kontrolle Sammelsystemabstimmung durch Provider mit Kommunen – d.h. Prüfung, ob die o.g. **„Erklärung der Landesabfallbehörde über die Abstimmung mit den Städten und Gemeinden“** vorliegt und eingehalten wird
- Prüfung der ausreichenden Übernahmekapazität gem. Bescheid
- Prüfung der Erfassungs- und stofflichen Verwertungsquoten
- Feststellung der als erfasst geltenden Verpackungsmengen im Restmüll

#### **4. Problemen beim Umstieg auf das künftige System vorbeugen**

Schon jetzt zeichnet sich ab, dass mit der Neuorganisation der Verpackungsverordnung auch zwingend eine Präzisierung und Neufestlegung der Schnittstelle zwischen Haushalts- und Gewerbesystemen geboten ist. **Überlegungen dahingehend, dass Verpackungen, die in Haushalten und haushaltsnah anfallen können, generell als „Haushaltsverpackungen gelten sollen**, sind geeignet, die Kontrollierbarkeit der Lizenzierung zu verbessern, und werden grundsätzlich unterstützt.

Die Konsequenz, dass dadurch Mengen aus dem Zuständigkeitsbereich der Gewerbesysteme in den Haushaltsbereich verschoben werden, darf aber nicht dazu führen, dass die jetzt im Gewerbebereich tätigen Konkurrenzsysteme auf diesem Weg ihre Mengengrundbasis (und Einnahmenquelle) ohne Ausgleich verlieren. Es muss vielmehr **durch geeignete Übergangsbestimmungen** sichergestellt werden, dass die jetzt im Gewerbebereich tätigen Konkurrenzsysteme zeitgleich wie das ARA-System ihre Tätigkeit im Haushaltsbereich aufnehmen können.

##### 5. Anmerkungen zur weiteren Vorgangsweise

Die Bewertungsbögen der unterschiedlichen Interessensgruppen werden eine Vielzahl von Anmerkungen und Anregungen zutage fördern. Die BAK regt an, dass eine Zusammenstellung und die Auswertung dieser Bemerkungen dann neuerlich den Interessensgruppen zur Verfügung gestellt wird.

Da nicht zu erwarten ist, dass all diese Ergebnisse zwingend für eine ganz bestimmte Variante sprechen werden, tritt die BAK weiters dafür ein, dass **die an der Evaluation teilnehmenden Interessensgruppen im Rahmen eines Workshops die „aussichtsreichsten Varianten“ für die weitere Arbeit auswählen**. Diese sollten dann anhand der eingegangenen Anregungen präzisiert und optimiert werden, um eine solide Basis für die schlussendlich politisch zu treffenden Auswahlentscheidung zu schaffen.

Mit freundlichen Grüßen



Herbert Tumpel  
Präsident



Maria Kubitschek  
iV des Direktors

Beilagen

Bewertungsbogen

Stellungnahme der BAK zum Entwurf für eine Altbatterien-Verordnung