



BUNDESGESAMTSKAMMER

PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65

Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft
Umwelt und Wasserwirtschaft
Abteilung VI/2
Stubenbastei 5
1010 Wien

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
BMLFUW-UW- 2.1.6/0031- VI/2/2010	UV/GSt/Sch	Werner Hochreiter	DW 2624	DW 2105		28.5.2010

Bundesgesetz, mit dem das Abfallwirtschafts- gesetz 2002 geändert wird (AWG-Novelle 2010)

Die Bundesarbeitskammer (BAK) nimmt zu dem im Betreff genannten Entwurf wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Die Bundesarbeitskammer tritt seit geraumer Zeit dafür ein, dass wirksame Maßnahmen zur Förderung von Getränkeabfallsystemen ergriffen werden. Abfallvermeidung und das Anliegen, die Mitgliedstaaten dabei zu wirksamen Anstrengungen zu veranlassen, sind bekanntermaßen der Schwerpunkt der EU-Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG (ARRL). Daher sollte die Umsetzung der ARRL in Österreich auch zum Anlass für Maßnahmen zur Förderung von Getränkeabfallsystemen genommen werden.

Darüber hinaus bestehen seitens der BAK keine grundsätzlichen Einwände. Einzelanmerkungen zielen auf eine verbesserte Abstimmung zwischen Bundes- und Landesabfallplanung, eine stärkere Betonung der Entsorgungsautarkie und des Prinzips der Nähe, die verstärkte Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Erstellung von Plänen und Programmen sowie die Streichung von Ausnahmen von der verstärkten Abfallerzeugerhaftung.

Grundsätzliches

Die Bundesarbeitskammer tritt seit geraumer Zeit dafür ein, dass endlich wirksame Maßnahmen zur Förderung von Getränkeabfallsystemen ergriffen werden (zuletzt anlässlich der Evaluation von Rechts- und Organisationsformen zur Neuorganisation der Verpackungssammlung – Stellungnahme vom Februar 2009).

Die ökologische Vorteilhaftigkeit von Getränkemehrwegsystemen ist seit langem bekannt und wird nicht einmal von industriefinanzierten Studien ernsthaft in Frage gestellt. Für Mehrweg sprechen zudem regionalwirtschaftliche Erwägungen. Denn Mehrweg bevorzugt tendenziell regionale Erzeugung und mithin auch inländische Wertschöpfung, was unzweifelhaft auch entsprechende arbeitsplatzsichernde Effekte mit sich bringt. Die Sicherung von Arbeitsplätzen in regional situierten, kleinen und mittleren Unternehmen erscheint besonders wünschenswert. Dies gilt sowohl für die Erzeugung als auch den Vertrieb und stimmt auch gut mit den feststellbaren Konsumentenpräferenzen überein: Zuletzt hat die vom BMLFUW beauftragte Lebensmittel-Studie 2010 bekräftigt, dass die Konsumenten Produkte aus regionaler Erzeugung bevorzugen.

Ingesamt bestehen also genug Gründe dafür, dass mit geeigneten Maßnahmen der Mehrweganteil etwa am Niveau von 2005 stabilisiert und dem Verdrängungswettbewerb Einhalt geboten wird, der zwischen ausländischen Einweggetränken und inländischer in Mehrweg abgefüllter Ware einerseits und andererseits zwischen inländischen Großabfüllern, die ebenfalls zunehmend auf Einweg setzen, und eher kleineren und mittleren abfüllenden Unternehmen, die zunehmend um ihren Platz im rückläufigen Mehrwegsoriment der Großformen des Lebensmittelhandels bangen, fortschreitet. Die Marktmacht dieser Großformen – sowohl in Richtung der Konsumenten als auch der Lieferanten¹ – ist wohl die maßgebliche Ursache für diese Entwicklungen und weist damit auch den Weg, wo effektive Maßnahmen jedenfalls ansetzen müssen.

EU-Abfallrahmenrichtlinie zum Anlass für wirksame Maßnahmen zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen nehmen

Abfallvermeidung und das Anliegen, die Mitgliedstaaten dabei zu wirksamen Anstrengungen zu veranlassen, sind bekanntermaßen der Schwerpunkt der EU-Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG (ARRL). Daher sollte die Umsetzung der ARRL in Österreich auch zum Anlass für Maßnahmen zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen genommen werden.

BMLFUW will an unverbindlichen Maßnahmen festhalten

Selbstverständlich will die ARRL dort, wo Themenfelder in einem Mitgliedstaat schon inhaltlich so weit aufgearbeitet sind, dass konkrete Maßnahmen ableitbar sind, den Mitgliedstaat nicht davon abhalten, diese Maßnahmen auch gleich umzusetzen. Umso befremdlicher ist, dass der vorliegende Entwurf das Thema „Abfallvermeidung durch Getränkemehrwegsysteme“ weiterhin als bloß programmatisches behandeln will. So wie aus Punkt 4. der Anlage 1 in Verbindung mit § 9a des Entwurfes zu entnehmen ist, wären demnach vorerst nur Ziele festzulegen, die bestehenden Maßnahmen zu beschreiben und dann sollte die Zweckmäßigkeit von weiteren Maßnahmen bewertet werden.

Es ist offensichtlich, dass auf diesem Weg das Thema „Förderungen von Getränkemehrwegsystemen“ nur weiterhin „auf die lange Bank geschoben“ wird.

¹ Anschaulich *Gladf*, Zur Marktbeherrschung im österreichischen Lebensmitteleinzelhandel, wbl 2009, S 157.

Auch die Formulierung des Punkt 4. der Anlage 1 des Entwurfs gibt Anlass zu Verwunderung: Denn zu welchem Zweck wurde der wortwörtlich aus Anlage IV der ARRL übernommene Punkt 4 „Förderung von Ökobilanzen (...)“ um die Wortfolge „und Mehrwegverpackungen“ ergänzt? Hier werden buchstäblich „Äpfel mit Birnen gemischt“. Ein konsistenter Sinngehalt lässt sich der Formulierung jedenfalls nicht mehr entlocken. Oder glaubte man ausdrücklich verankern zu müssen, dass Maßnahmen zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen zuerst jahrelang evaluiert werden müssen, bevor sie vorgeschrieben werden können?

Erkenntnis des VfGH V82/01-13 vom 8. Oktober 2002 nicht umgesetzt

Zur Frage, ob individuell verbindliche Maßnahmen zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen in Österreich ergriffen werden sollen, besteht eine lange und facettenreiche Geschichte. Sie beginnt mit den zwischen ÖVP und SPÖ 1990 paktierten „globalen“ Getränkezielen der ZielVO Getränke² und hat im Jahr 2002 in einem Erkenntnis des VfGH³ gegipfelt. Der VfGH hat dabei den Versuch des BMLFUW, die (von der baldigen Verfehlung bedrohten) Getränkeziele der VerpackungszielVO per Novelle 2000/426 abzusenken, als gesetzwidrig aufgehoben und bei dieser Gelegenheit auch genau den (jedoch äußerst kleinen) Spielraum des Verordnungsgebers beschrieben.

Praktisch gesehen verpflichtet das Erkenntnis den BMLFUW zur Erlassung von individuell verbindlichen Maßnahmen. Dem Auftrag des VfGH ist aber der BMLFUW nie nachgekommen⁴: Weder wurde die von der VerpackungszielVO geforderte Überprüfung der Zieleinhaltung durchgeführt, noch hat der BMLFUW Anstrengungen zu einer rechtskonformen Neuregelung unternommen, weswegen die anerkannten Umweltrechtsprofessoren Kerschner und Raschauer zum Ausspruch kamen: „Österreich befindet sich im Zustand der Gesetzwidrigkeit“⁵.

Bund-Länder Arbeitsgruppe

2008 und 2009 hat die Landesumweltreferentenkonferenz einstimmig für verbindliche Maßnahmen zur Förderung von Getränkemehrwegsystemen votiert⁶. In der Anfang 2010

² Diese ist die VorläuferVO der VerpackungszielVO; vgl dazu *Hochreiter*, Streitobjekt Verpackungsverordnung - Mehr Umweltschutz durch Deregulierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben?, Springer-Verlag Wien 1995, S.27 und 34.

³ VfGH V82/01-13 v 8.10.2002 Slg 16674, S 20ff; abgedruckt in: *Hauer*, Schutz von Getränkemehrwegsystemen – Aufarbeitung fachlicher Grundlagen anlässlich der Aufhebung der Getränkeziele durch den Verfassungsgerichtshof, in: Informationen zur Umweltpolitik Nr 159 Bundesarbeitskammer, Wien 2003.

⁴ Vgl dazu *Madner*, Das Erkenntnis des VfGH zur Aufhebung der Mehrwegquoten - folgenlos?, in: *Hochreiter* (Hrsg), Mehrweg hat Zukunft – Lösungsszenarien für Österreich im internationalen Vergleich, Informationen zur Umweltpolitik Nr 180 Bundesarbeitskammer, Wien 2010, 25.

⁵ Editorial zu RdU 2008/181.

⁶ 2008: "Die Landesumweltreferentenkonferenz ersucht den Herrn Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft dringend, verbindliche Rahmenbedingungen für den Erhalt und Ausbau von Mehrwegsystemen (inkl. konkreter und sanktionierbarer Ziele) zu schaffen."

2009: "Die Landesumweltreferentenkonferenz hält an ihrem Beschluss vom 20.6. 2008 fest und sieht Handlungsbedarf im Bereich Mehrweg für Getränkeverpackungen. Die Länder Wien und Salzburg haben dazu von der Wirtschaftsuniversität Wien und vom Österreichischen Ökologieinstitut die konkreten Erfahrungen in anderen europäischen Ländern recherchieren lassen und bereits konkrete Modellbausteine für mögliche Maßnahmen in Österreich erarbeiten lassen. Diese Untersuchung befindet sich in Endredaktion und zeigt mehrere

eingerichteten Arbeitsgruppe könnte das Thema endlich wieder eine sachliche Behandlung erfahren. Ihr Auftrag ist, auf der Basis einer im Auftrag der Bundesländer Wien und Salzburg erstellten Studie⁷ ein konkretes Umsetzungsmodell zu entwickeln.

Besondere Anmerkungen

Zu Ziffer 7 (§ 1 Abs 2 dE)

Grundsätzlich wird die Änderung der Abfallhierarchie bzw die besondere Betonung von Reparaturmaßnahmen begrüßt, weil einerseits damit dem umweltorientierten Aspekt der Verlängerung des Lebenszyklusses von Produkten Rechnung getragen sowie andererseits weitere Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen und Produkte im Low-Budget-Bereich angeboten werden können.

Die neugeschaffene lit d betrifft die Frage der koordinierten Umsetzung von EU-Vorgaben im Bundesstaat und ist hier verfehlt; sie passt nicht zu den fachlichen Anforderungen, die in den lit a bis lit c ausgedrückt sind. Die lit d ist auch nicht der in Art 4 ARRL zu entnehmen, während andere dort ausgedrückte allgemeine Anforderungen nicht umgesetzt werden.

Wenn das Bedürfnis nach besserer Abstimmung zwischen der Bundes- und den Landesabfallplanungen besteht, so sollte das auch in den Bestimmungen zum Bundesabfallwirtschaftsplan zum Ausdruck kommen.

Zu Ziffer 10 (§ 1 Abs 4 dE)

Der Betonung der Entsorgungsautarkie und des Prinzips der Nähe kommt aus der Sicht der Bundesarbeitskammer eine besondere Bedeutung zu. Allerdings werden die Bestimmungen des Art 16 nicht ausreichend umgesetzt. Eine bloße Zielbestimmung („anzustreben“) ist dafür zu vage. Die Bestimmung sollte als Selbstbindungsnorm gestaltet sein und einem konkreten Arbeitsauftrag enthalten, insbesondere die Pflicht, Detailkonzepte zur Umsetzung bzw Auslegung der Entsorgungsautarkie sowie des Prinzips der Nähe zu erstellen. Dies sollte auch als Pflichtaufgabe in den Bundesabfallwirtschaftsplan aufgenommen werden.

Zu Ziffer 28 (§ 8 dE)

Angesichts der Wichtigkeit eines kooperativen Vorgehens sollte schon in Abs 1 festgehalten sein, dass die Bundesländer schon in der Phase der Erstellung von Anbeginn an eingebunden sind. Der Bund sollte sich dabei zur Zusammenarbeit mit den Bundesländern verpflichten, wo die Planungsbefugnisse der Länder (insbesondere in Hinblick auf die kommunale Abfallwirtschaft) berührt werden.

Umsetzungsmodelle auf. Der Herr Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft wird ersucht, gemeinsam mit Vertretern der Bundesländer konkrete und verbindliche Maßnahmen zu entwickeln und ein Umsetzungsmodell für die Erlassung einer Verordnung zu erarbeiten. Dabei soll besondere Aufmerksamkeit jenen Möglichkeiten gewidmet werden, bei denen durch eine forcierte Verwendung von Mehrweg den Handelsunternehmen auch Vorteile entstehen.“

⁷ Pladerer-Vogel, Mehrweg hat Zukunft, Müll und Abfall 2010/4 S.167; download der Studie unter <http://wenigermist.naturerlichwien.at/de/start/studien/430>.

Die Liste der Planungsinhalte gemäß Abs 3 sollte im genannten Sinn auch ergänzt werden: So wie in lit 6 die internationale Zusammenarbeit zu beschreiben ist, sollte dies in einer lit 6a auch für die Zusammenarbeit mit den Bundesländern geschehen.

Wünschenswert wäre natürlich auch eine frühzeitiger Einbindung der Fachöffentlichkeit in die Erstellung, zumal bekanntermaßen wenig Neigung besteht, ausformulierte Entwurfstexte nochmals grundlegend umzuarbeiten, auch wenn dies Stellungnahmen nahelegen würden.

Zu Ziffer 30 (§ 9a dE)

Die Erstellung eines Abfallvermeidungsprogramms auf Bundesebene wird begrüßt. Ein erfolgreiches Abfallvermeidungsprogramm könnte auch positiv auf die Abfallentsorgungsgebühren der Haushalte wirken. Demzufolge ist es aus unserer Sicht notwendig und zweckmäßig bei der Erstellung auf die Wirkungen und Auswirkungen im Siedlungsabfallbereich zu achten. Angesichts der Wichtigkeit eines kooperativen Vorgehens sollte schon in Abs 1 festgehalten sein, dass die Bundesländer schon in der Phase der Erstellung von Anfang an eingebunden sind. Der Bund sollte sich dabei zur Zusammenarbeit mit den Bundesländern verpflichten, wo die Planungsbefugnisse der Ländern (insbesondere in Hinblick auf die kommunale Abfallwirtschaft) berührt werden.

Die Liste der Planungsinhalte gemäß Abs 2 sollte um eine lit 5a ergänzt werden, wonach die Zusammenarbeit mit den Bundesländern zu beschreiben ist.

Wünschenswert wäre natürlich auch hier eine frühzeitige Einbindung der Fachöffentlichkeit in die Erstellung.

Zu Ziffer 38 und 39 (§ 15 Abs 4a und Abs 5 dE)

Die Ausdehnung der Haftung des Abfallerzeugers sowie der nachfolgenden Abfallbesitzer, so wie dies Art 15 ARRL vorsieht, wird ausdrücklich begrüßt. Sorgfältig agierende Unternehmen, die eine ordnungsgemäße Entsorgung der bei ihnen angefallenen Abfälle wollen, werden dadurch in ihren Bemühungen unterstützt.

Andererseits verbessert die Bestimmung die Position des Bundes in den Fällen, in denen Entsorger in Konkurs gegangen sind und Altlasten und nicht ordnungsgemäß entsorgte oder zwischengelagerte Abfälle hinterlassen; in vielen Fällen sind die rechtlichen Möglichkeiten des Bundes zum Regress für die Kosten der Ersatzvornahme wertlos mangels irgendeinen greifbaren Vermögens. In Zukunft könnten wenigstens diejenigen in die Pflicht genommen werden, deren Abfälle beim Entsorger noch individuell zugeordnet werden können. Dies ist nicht unbillig, zumal solche Entwicklungen für Außenstehende oft schon länger vorher erkennbar sind und spätestens dann Verdacht zu schöpfen wäre, wenn der Entsorger keinen Bericht über eine ordnungsgemäße Entsorgung legt.

Beide in Abs 5 enthaltenen „Gegenausnahmen“ zu Abs 4a werden aber kritisch gesehen, die zweite ist jedenfalls überschießend und wird in dieser Form ausdrücklich abgelehnt:

1. Die Wirkung einer EMAS-Auszeichnung besteht ja darin, dass sie dem innehabenden Entsorger ein Image ua der Verlässlichkeit verleiht und so seine Wettbewerbsfähig-

keit am Markt verbessert. Wieso dies noch mit einem „endgültigen Haftungsübergang“ verstärkt werden soll, ist nicht einsichtig, zumal auch eine EMAS-Auszeichnung rechtskonformes Entsorgen noch nicht garantiert. Zudem wird die subsidiäre Haftung des Abfallerzeugers ja ohnedies nur dann schlagend, wenn eine ordnungsgemäße Entsorgung unterbleibt.

Außerdem stellt sich die Frage, ob EMAS-Entsorger dann nicht mehr dem Abfallerzeuger berichten müssen. Dies sollte keinesfalls die Folge sein.

2. Die zweite Ausnahme erhält ihre innere Rechtfertigung aus der Tatsache, dass Abfallerzeuger im Anwendungsbereich der kommunalen Andienungspflichten gar nicht frei entscheiden können, wem sie die Abfälle übergeben. Somit endet hier völlig zu recht die Haftung mit der Übergabe an den von der Kommune beauftragten Entsorger. Dies kommt allerdings in Abs 5a nicht zum Ausdruck: Abs 5a geht viel weiter und lässt die Haftung auch dann entfallen, wenn jegliche Siedlungsabfälle an jeglichen Sammler mit aufrechter Sammlerlaubnis übergeben werden. Dies ist unbegründet und würde die Wirkung von Abs 4a geradezu aushöhlen.

Zu Ziffer 82 (§ 69 Abs 10 dE)

Die Verlagerung von Abfalltransporten auf die Schiene wird begrüßt. Darüber hinaus stellt sich die Frage der Gleichbehandlung von nationalen Transporten gegenüber der Verbringung innerhalb der EU.

Zu Ziffer 98 (Anlage 1 dE)

Die in Ziffer 4 eingefügte Wortfolge „und von Mehrwegverpackungen“ kann entfallen (siehe dazu schon unter Grundsätzliches).

Abgelehnt wird, dass der in Anlage IV der ARRL enthaltene Punkt „13. Förderung glaubwürdiger Ökozeichen“ nicht wortwörtlich übernommen wird, sondern das Wort „glaubwürdig“ gestrichen wird. Der mittelbare Hinweis der ARRL, dass es neben den öffentlichen auch zahlreiche private Umweltzeichen gibt, um deren Glaubwürdigkeit es schlecht bestellt ist, ist berechtigt und sollte erhalten bleiben.

Abgelehnt wird, dass der in Anlage IV der ARRL enthaltene Punkt 16. nicht wortwörtlich übernommen wird, sondern um den Satz „Dabei ist auf die Schaffung von Green Jobs Bedacht zu nehmen“ ergänzt wird. Dieser Satz ist offenbar aus einer Presseunterlage in den Gesetzestext gerutscht und sollte mangels klaren Inhalts entfallen.

Mit freundlichen Grüßen



Herbert Tumpel
Präsident



Maria Kubitschek
iV des Direktors