



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

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
TVR 1046384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	501 65	Datum
BMLFUW-	UV/GSt/Ho/Hu	Werner Hochreiter	DW	2624	DW	2105	12.12.2014
UW.2.1.6/01							
46-V/2/2014							

Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Festlegung der Gesamterfassungsquoten von Haushaltsverpackungen (AbgeltungsVO Haushaltsverpackungen 2015)

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

Zusammenfassung

Die BAK kann als Interessensvertretung der KonsumentInnen dem vorgelegten Entwurf, insbesondere den zugrundeliegenden – rein fiskalisch orientierten - Steuerungsprinzipien (~ 50% der Gesamtkosten werden abgegolten; gleiche Kostenerhöhungen je Packstoff; Aufteilungsschlüssel 40:60 zwischen Wien und den übrigen Bundesländern; österreichweit einheitliche Entgelte) nicht zustimmen.

Diese Steuerungsprinzipien bewirken im Ergebnis eine Netto-Zusatzbelastung der KonsumentInnen in der Höhe von rund 20 Mio EUR jährlich und steigern die Kosten der VerpackungsVO um rund 15%, dem kein erkennbarer Nutzen gegenübersteht. Sie bewirken nur nachteilige ökologische Auswirkungen, insbesondere unterlaufen sie durch falsche ökonomische Anreize die Dynamik im neuen - mit der AWG Novelle Verpackungen geschaffenen - Konzept für eine laufende Planungsabstimmung gemäß § 36 Ziffer 6 AWG (~ mit dem Ziel zur Verbesserung der Getrenntsammlungen).

Auch aus rechtlicher Sicht ist nicht ersichtlich, wie die rein fiskalische, abgabenartige Stoßrichtung des Entwurfes mit den im AWG festgelegten Anforderungen und Zielen für die Erlassung einer derartigen Verordnung in Deckung gebracht werden kann. Zudem stellt die zugrundeliegende Vereinbarung nach Ansicht der BAK ein Preiskartell dar, was den Entwurf auch wettbewerbsrechtlich höchst problematisch macht.

Um zu einer rechtssicheren und abfallwirtschaftlich zweckmäßigen Lösung zu kommen, müssen der Entwurf und die zugrundeliegenden Steuerungsprinzipien dringend überarbeitet werden. Die BAK ist gerne bereit, sich dabei konstruktiv und unterstützend einzubringen.

Grundsätzliches – zu den (mangelhaften) Entscheidungsgrundlagen

Der zur Begutachtung versandte Entwurf soll zur Umsetzung von § 29b Abs 2 und 5 AWG dienen. Beide Bestimmungen sind mit der AWG Novelle Verpackungen neu ins AWG eingefügt worden und waren begleitet von vehement vorgetragenen Forderungen der Kommunen, dass die Sammel- und Verwertungssysteme in Zukunft auch für die Kosten jener Verpackungen zur Gänze aufkommen sollten, die nicht getrennt erfasst werden sondern im Restmüll landen. Der Gesetzgeber hat mit der AWG Novelle Verpackungen allerdings den konkreten Umfang dieser Verpflichtung überhaupt nicht festgelegt sondern ermöglicht nur eine Festlegung mittels Verordnung „... unter *Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze gemäß § 1 AWG, der Herstellerverantwortung und der technischen und wirtschaftlichen Möglichkeiten zur Erfassung und Verwertung von Haushaltsverpackungen*“, wobei § 29b Abs 5 AWG konkret die Festlegung bestimmter abfallwirtschaftlicher Bezugsgrößen (im Restmüll miterfasste Verpackungsmengen, in Verkehr gesetzte Verpackungsmassen und Gesamterfassungsguoten) und eines Berechnungsmodells vorsieht, während § 29b Abs 2 AWG die Sammel- und Verwertungssysteme für diesen Fall verpflichtet, „... *Verträge über die Abgeltung der angemessenen Kosten der Erfassung und Behandlung mit jenen Gemeinden oder Gemeindeverbänden, die die Sammlung von gemischten Siedlungsabfällen betreiben, abzuschließen*“.

Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass **schon 1996 mit § 11 Abs 7 Ziffer 1 VerpackVO erstmals der Zukauf von Verpackungsmengen im Restmüll** zum Zweck des Nachweises der Quotenerreichung, allerdings unter der Bedingung **ermöglicht** worden ist, dass diese einem Restmüllverbrennungsverfahren zugeführt werden, das energetisch einem thermischen Verwertungsverfahren gleichwertig ist (~ Restmüllverbrennung mit Fernwärmeauskopplung)¹. Das hat damals den ökologisch und volkswirtschaftlich sinnvollen Weg eröffnet, die kostenintensive und wenig effiziente Mischkunststoffsammlung in Ballungsräumen auf eine fast ebenso effektive Hohlkörpersammlung rückzubauen, weil den betroffenen Kommunen die Kosten der Differenzmengen im Restmüll abgegolten werden konnten (~ entspricht heute dem Zukauf 1).

Allerdings **haben einzelne Kommunen, vor allem Städte und das damalige ARA-Monopol diese Praxis der Zuzahlungen dann unter Duldung des zuständigen Ministeriums in einer Weise bilateral weiterentwickelt, die vor allem von Gemeinden und Abfallverbänden, aber auch von der BAK immer heftig kritisiert worden ist**. Erst die Forderung nach einer 100%igen Abgeltung hat wieder die Einigkeit unter den Kommunen in den Vordergrund rücken lassen. Allerdings hat die BAK diese Forderung immer als jedenfalls unbegründet zurückgewiesen und hervorgehoben, dass eine künftige Regelung den Wettbewerb der Packstoffe nicht verzerren dürfe. Daher könne nur bei Kunststoffen und Altmetallen (insb Nichteisenmetallen!) eine Abgeltungsverpflichtung angedacht werden; wenn auch eine Abgeltung für Altglas oder Altpapier im Restmüll gefordert werde, so müsse beachtet

¹ „... Als von Systemen erfasst gilt einerseits eine getrennte Sammlung, andererseits die Sammlung gemeinsam mit Restmüll, sofern in weiterer Folge eine energetische Nutzung der Verpackung in Müllverbrennungsanlagen erfolgt, diese zur anteiligen Zielerreichung erforderlich ist und über die Kostentragung eine entsprechende vertragliche Vereinbarung besteht;...“.

werden, dass Abgeltungen so gestaltet sein müssen, dass die bestehenden ökonomischen Anreize, diese Sammlungen ökologisch sinnvoll weiter zu verbessern, aufrecht bleiben.

Kurzum: Einen übergreifenden Konsens, **eine allgemein anerkannte Antwort auf die Frage nach einem ökologisch-ökonomisch sinnvollem System der Zuzahlungen für Verpackungen im Restmüll hat es nie gegeben**; vor allem kann die zuletzt geübte Praxis der Zuzahlungen keinerlei politische Legitimität beanspruchen (und war schon damals wettbewerbsrechtlich problematisch).

Umso **verwunderlicher ist, dass der zuständige Verordnungsgeber angesichts der höchst unbestimmten gesetzgeberischen Vorgaben keinen Anlass gesehen hat, diese notorisch unbeantwortete „Systemfrage“ einer eingehenden Diskussion unter Einbeziehung aller betroffenen Stakeholder, vor allem auch der KonsumentInnenseite zu unterziehen**. Stattdessen hat das zuständige Ressort immer wieder, auch dann in den Arbeitsentwürfen bekundet, alleine einer diesbezüglichen Einigung zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und der Wirtschaftskammer Österreichs folgen zu wollen. Und es bekräftigt dies auch freimütig in den Erläuternden Bemerkungen (im Folgenden kurz: EB): *„Die Verordnung trifft entsprechend dieser politischen Einigung Festlegungen für die Abgeltung in den Jahren 2015 bis 2017“* und sieht keine Veranlassung, die dem Entwurf zugrundeliegende *„Vereinbarung zwischen Gemeindebund, Städtebund und Wirtschaftskammer Österreich zur Erhöhung der Rückgewinnung von Altstoffen und zur Senkung der Kosten bei der Sammlung und Verwertung von Verpackungen gemäß Abfallwirtschaftsgesetz und Verpackungsverordnung ..“* – sie besteht aus einem Kerntext als Rahmenvereinbarung und zwei Zusatzdokumenten - (im Folgenden kurz: Vereinbarung) offenzulegen, obwohl diese bis jetzt nicht öffentlich zugänglich gemacht worden ist².

Die EB hinterfragen dann auch nicht, ob die Vereinbarung mitsamt den angeschlossenen Zusatzdokumenten AWG-konform ist und den Anforderungen des Wettbewerbs entspricht, obwohl beides eine rechtliche, vor allem EU-rechtlich determinierte Grundvoraussetzung ist. Der Entwurf geht vielmehr vom Verständnis aus, dass die Vereinbarung einfach so umgesetzt werden solle, wie sie ist.

Dafür fehlt es aber an einer gesetzlichen Grundlage: § 29b Abs 5 AWG sieht eben nicht vor, dass der Verordnungsgeber – BMLFUW im Einvernehmen mit dem BMWFW – schlicht an den Willen von Interessensvertretungen gebunden sein soll. Ganz im Gegenteil: Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes vor allem zum Raumordnungsrecht³ **kommt der gehörigen Erarbeitung von hinreichenden Entscheidungsgrundlagen**

² Unklar ist auch, wann die Vereinbarung letztlich abgeschlossen worden ist; anlässlich der Beschlussfassung der AWG Novelle Verpackungen im Parlament war ihre Unterfertigung noch höchst fraglich; die Vereinbarung wird in den EB zur AWG Novelle Verpackungen nicht erwähnt (2408 der Beilagen XXIV. GP - Regierungsvorlage - Vorblatt und Erläuterungen S.5 und 10).

³ Vgl auch VfGH Erkenntnis 08.10.2002 V 82/01 - Aufhebung einer durch die Novelle 2000 geänderten Bestimmung der Verpackungszielverordnung für Getränkeverpackungen betreffend Herabsetzung der zu erreichenden Abfallvermeidungsziele wegen Widerspruchs zum Abfallwirtschaftsgesetz infolge fehlender Entscheidungsgrundlagen: „... Die Änderung ebenso wie die Erlassung einer Zielverordnung bedarf schon mit Rücksicht auf ihre finale Normstruktur (vgl. in diesem Zusammenhang VfSlg. 8280/1978 uva.) für ihre Rechtmäßigkeit einer gehörigen Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen (vgl. auch VfSlg. 12.687/1991 und 14.941/1997). ...“ sowie „...Als einzige Entscheidungsgrundlage wurde dem Verfassungsgerichtshof vom zuständigen Bundesminister dazu eine mit „Wiederbefüllung, Verwertung und energetische Nutzung von Getränkeverpackungen 1997“ betitelte und somit nur das Jahr 1997 betreffende Kontrolluntersuchung zur Vorheriges SuchergebnisZielverordnung (erschieden als Band 5/1999 in der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Umwelt, Jugend und Familie) vorgelegt. Es kann angesichts derart mangelhafter Entscheidungsgrundlagen auch nicht verwundern, dass, wie dem vorgelegten Verordnungsakt

bei Vorschriften, die - wie § 29b Abs 5 AWG - weitgehend final determiniert sind, besondere Bedeutung zu. Dort wäre nachvollziehbar darzulegen, inwieweit den in § 29b Abs 5 AWG ausgedrückten Zielsetzungen entsprochen ist. Gerade zur Systemfrage fehlen aber jegliche fachliche Entscheidungsgrundlagen, zumindest sind solche nicht erkennbar.

Dabei hätten alleine schon die anlässlich der Präsentation der Arbeitsentwürfe vorgetragenen Bedenken und die in der Folge vorgelegten alternativen Berechnungsmodelle Anlass zu entsprechenden fachlichen Überlegungen und Klärungen geben können und müssen. Doch die EB gehen nicht einmal darauf ein.

Zu den Zielen und den ökologischen und ökonomischen Aspekten und zur Begründetheit von Entwurf und Vereinbarung

Natürlich stellt auch die Vereinbarung keine solche hinreichende Entscheidungsgrundlage für die Systemfrage dar. Sie entscheidet die Frage ja nur gemäß den beteiligten Interessen und sieht keine Notwendigkeit, dies auch nachvollziehbar zu begründen.

Konkret bestimmt **Art 8 der Rahmenvereinbarung** nur, dass **zusätzliche Abgeltungen in der Höhe von jährlich rund 20 Mio EUR fließen sollen**, was dem Vernehmen nach den Kompromiss zum Ausdruck bringen soll, dass die Wirtschaft für 50% der Kosten die Verantwortung übernehmen solle. **Vor allem die Zusatzdokumente zur Vereinbarung zeigen dann, dass die Vereinbarung hier – entgegen ihrem vielversprechenden Titel– im Grunde nur fiskalische Zwecke verfolgt:** Besagte finanzielle Mittel sollen im Umweg über die Lizenztarife von den Sammelsystemen eingehoben werden, um dann im Umweg über Abgeltungsverträge gem § 29b Abs 2 AWG an die Kommunen ausgeschüttet zu werden. Dazu errechnet die Vereinbarung - ausgehend von bestimmten Steuerungsprinzipien (~ 50% der Gesamtkosten werden abgegolten; gleiche Kostenerhöhungen je Packstoff; Aufteilungsschlüssel 40:60 zwischen Wien und den übrigen Bundesländern; österreichweit einheitliche Entgelte) - die Gesamterfassungsquoten, die per § 29b Abs 5 AWG verordnet werden müssen, damit die gewünschten Geldflüsse auch bewerkstelligt und dann auch - wie gewünscht - verteilt werden können.

Der **Entwurf übernimmt dann in der Folge auch ausnahmslos alle in der Vereinbarung getroffenen ziffernmäßigen Festlegungen**, insbesondere die dort errechneten Gesamterfassungsquoten. In einem Arbeitsentwurf des BMLFUW waren sogar noch die in der Vereinbarung abgestimmten Entgelte genannt⁴.

Vereinbarung und Entwurf bewirken im Ergebnis eine Netto-Zusatzbelastung der KonsumentInnen in der Höhe von rund 20 Mio EUR jährlich, weil den zusätzlichen Belastungen über die Produktpreise keine Kompensationen über Senkungen der Müllgebühren

(GZ: 32 3510/9-III/2 U/00) zu entnehmen ist, eine Auseinandersetzung mit den Stellungnahmen zum Entwurf der Verpackungszielverordnungsnovelle 2000 unterblieben ist, wiewohl in diesen Stellungnahmen §2 der dann verordneten Novelle zur VerpackungszielVO u.a. von allen Bundesländern (mit Ausnahme Kärntens), dem Österreichischen Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund zum Teil nachhaltig kritisiert und abgelehnt wurde. ..."

⁴ „Bei den Berechnungen für die Vereinbarung wurden Kosten für die Zukaufsmassen von € 268,-- je Tonne Leichtverpackungen bzw. € 240,-- je Tonne Metall und Kosten für die variable Abgeltungsmasse von € 200,-- je Tonne zu Grunde gelegt.“ (Zitat aus den EB zum Arbeitsentwurf vom 10 Juli 2014: S.1/2); diese Passage ist in den EB nun nicht mehr enthalten; allerdings haben sich sonst keine Veränderungen ergeben.

gegenüberstehen werden. Dies bedeutet eine rund 15%ige Erhöhung der Kosten der KonsumentInnen für die Verpackungsverordnung. Der Netto-Zusatzbelastung steht aber **auch kein erkennbarer Nutzen für die KonsumentInnen gegenüber**. Das lassen alleine schon die Fragen ahnen, die sich zu den obengenannten Steuerungsprinzipien aufdrängen:

- Wieso wird eine gleiche zusätzliche Kostenbelastung je Packstoff angestrebt, wenn dadurch völlig ungleiche Gesamterfassungsquoten bezogen auf die Marktmenge (zwischen 70% und 98%)⁵ bewirkt werden?
- Wie begründen sich die gewählten Aufteilungsschlüssel?
- Wieso unterschiedliche Entgelte für Zukauf 1 und Zukauf 2? Wieso ein gleiches Pauschalentgelt für alle Packstoffe, obwohl die Schüttdichten je Gewichtstonne Verpackungsabfall⁶ höchst differieren? Wieso sollen die schon bisher mit ARA vereinbarten Entgelte nun weitergelten?

Vereinbarung und VO-Entwurf berufen sich zur Begründung alleine auf die sog „Herstellerverantwortung“, gehen aber von einem falschen Verständnis derselben aus. Die Erweiterte Herstellerverantwortung (ErwHerstV) erschafft keinen selbständigen Zurechnungsgrund für die Abwälzung von Kosten auf den Hersteller. Maßnahmen zur ErwHerstV lassen sich nur über das Erreichen von ökologischen Zielen begründen (~ so versteht sich auch Art 8 der EU-Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG!). Oder sollen die Automobilhersteller (mit dem Argument der ErwHerstV) in Zukunft alle Kosten von durch Unachtsamkeit verursachten Autounfällen tragen? Wohl nicht, das würde nur die Sorglosigkeit unter den Autolenkern fördern.

Klassisches und einzig legitimes Ziel der ErwHerstV ist es, Anreize für Ökodesign zu schaffen. Dies ist aber über Rücknahmesysteme wie gemäß der VerpackVO sowieso kaum möglich. **Das neue System** könnte aber wenigstens so ausgerichtet werden, dass es Anreize zur Optimierung und Ausweitung der Getrenntsammlungen bewirkt. Doch nicht einmal das leistet es, sondern **bewirkt nur nachteilige ökologische Auswirkungen, insbesondere indem es über falschgesetzte ökonomische Anreize die Dynamik im - mit der AWG Novelle Verpackungen neugeschaffenen - Konzept für eine laufende Planungsabstimmung gemäß § 36 Ziffer 6 AWG (~ mit dem Ziel zur Verbesserung der Getrenntsammlungen) unterläuft:** Zuzahlungen für Verpackungen im Restmüll verkehren die naturgemäß gegebenen – und für dieses Konzept notwendigen – ökonomischen Anreize der Kommunen, auf eine Optimierung und Ausweitung der Getrenntsammlung hinzuwirken, ins Gegenteil. **Wieso soll eine Kommune in Zukunft noch ein Interesse an einer Ausweitung und Optimierung der Getrenntsammlung haben, wenn das in der Folge bewirkt, dass die Zuzahlungen für Verpackungen im Restmüll dann geringer ausfallen?** Erschwerend kommt hinzu, dass es im Wesen des beabsichtigten Systems der Zuzahlungen liegt, dass sie **umso höher ausfallen, je weniger Verpackungsabfälle über die Getrenntsammlung erfasst werden!**

⁵ Das bemerkenswerteste Ergebnis der vorgelegten Alternativ-Modelle ist sicherlich, dass die Randbedingungen der Vereinbarung die gegebene Ungleichbehandlung der Packstoffe noch weiter verstärken; konkret zeigen sich – bezogen auf die Marktmenge – höchst ungleiche Gesamterfassungsquoten; vor allem der Packstoff Glas wird hier belastet, während der Packstoff Metalle auffallend gering belastet wird.

⁶ Um eine Gewichtstonne Verpackungsabfälle über den gemischten Siedlungsabfall mit zu sammeln, bedarf es nach den Ergebnissen von Müllanalysen etwa folgender Volumina im Sammelbehälter: Glasverpackungen: 3,2 m³, Papier/Kartonverpackungen: 20,8 m³, Leichtverpackungen: 17,2 m³, Metallverpackungen: 14,5 m³. Für die Sammlung von Abfällen ist generell das Volumen dieser Abfälle der entscheidende Kostenfaktor und nicht das Gewicht.

Will man dagegen bei den Kommunen **Anreize** zur Optimierung und Ausweitung der Getrenntsammlungen bewirken, **so müssen die Zuzahlungen für Verpackungen im Restmüll daher entweder gänzlich entfallen, oder so ausgestaltet sein, dass eine überdurchschnittliche Zielerfüllung „belohnt“ und eine unterdurchschnittliche Zielerfüllung „bestraft“ wird.**

Irrführend ist es übrigens, wenn EB und Vereinbarung den Eindruck erwecken wollen, dass die Packstoffe durch Entwurf und Vereinbarung gleich behandelt und Wettbewerbsverzerrung vermieden würden. Das könnte man nur dadurch erreichen, dass für alle Packstoffe die gleichen Gesamterfassungsquoten bezogen auf die Marktmenge festgelegt werden.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich schlussendlich, dass ein **System von Zuzahlungen für Restmüll eben nur im Fall einer Umstellung auf eine bloße Kunststoff-Hohlkörpersammlung angebracht ist**, so wie dies 1996 praktiziert worden ist.

Die später fortentwickelte Praxis der Zuzahlungen vermag dagegen nicht das vorgeschlagene Modell zu legitimieren.

Zum Umfeld der Diskussion rund um den Entwurf bzw die Vereinbarung

Die Bedenken gegen den Entwurf werden dadurch verstärkt, dass die mit der AWG Novelle Verpackungen angestrebte Wettbewerbsöffnung (mit dem Ziel: Effizienzgewinne/Kostenreduktionen für die KonsumentInnen) noch immer in Schwebelage und alles andere als sicher ist, dass sie wirklich mit 1.1.2015 umgesetzt sein wird. Legt man beispielsweise die Kostensenkungen der Dualen Systeme in Deutschland ab der Wettbewerbsöffnung 2003 bis 2011 auf Österreich um, so dürfte die Verpackungssammlung im Haushaltsbereich in Österreich nicht 140 Mio EUR sondern nur rund 90 Mio EUR kosten. Eine ganz aktuelle, von ARA beauftragte Studie zeigt beispielsweise, dass die Kosten für die Erfassung, Sortierung und Verwertung von Kunststoff- und Metallverpackungen in Österreich mit 405.-EUR je Tonne erfassten Materials deutlich (fast 50%!) über denen in Deutschland mit rund 281.-EUR je Tonne betragen⁷.

Um solche Einsparungspotentiale ansprechen zu können, **bedarf es einer Marktöffnung auf Regionalpartnerebene, so wie es Kernanliegen der Europäischen Kommission von 2003 ist. Gerade diese ist noch immer nicht umgesetzt.** Bis jetzt konnten potentielle Mitbewerber die für eine Genehmigung nötigen Verträge nicht erlangen. Neue Zusatzkosten sind unter solchen Umständen aus der Sicht der KonsumentInnen noch weniger akzeptabel.

Zudem sollte auch die naheliegende **Präjudizwirkung für die anderen produktbezogenen Regelungen in Österreich** beachtet werden. Wenn es im Bereich der Verpackungsverordnung bloß des Hinweises auf die Herstellerverantwortung bedarf, um Kostentransfers zugunsten der kommunalen Abfallwirtschaft zu bewirken, dann wird dies auch Auswirkungen

⁷ Reh – Baum – Faulstich, Vergleichende Analyse der Entsorgung von Verpackungsabfällen aus haushaltsnahen Anfallstellen auf Basis der Verpackungsverordnungen in Deutschland und Österreich, Schriftenreihe des ÖWAV Heft 169, Wien 2014, S. 41; die Autoren bringen in der Folge jedoch das Kunststoff zuwege, in den Schlussfolgerungen das österreichische System als ökonomisch günstiger darzustellen, indem sie die operativen Gesamtkosten auf die lizenzierten Mengen und nicht auf die erfassten Mengen beziehen, was offensichtlich dem Auftraggeber geschuldet ist (S.55).

auf die politische Debatte zur Umsetzung der Batterienverordnung, der Altfahrzeugeverordnung und der Elektroaltgeräteverordnung haben. Sollen all diese Bereiche - im Wege von versteckten Aufschlägen in den Produktpreisen - Geldflüsse in die kommunalen Abfallgebührenhaushalte speisen, obwohl die hier vorgetragenen Bedenken grundsätzlich auch dort gültig sind? Aus KonsumentInnensicht ist eine solche Entwicklung **abzulehnen**.

Zur (mangelnden) Rechtskonformität des VO-Entwurfs bzw der Vereinbarung bzw der geplanten Steuerungsprinzipien

Die vorgetragenen Bedenken werfen auch die Frage der Rechtskonformität des Entwurfes, vor allem der der Vereinbarung zugrundeliegenden Steuerungsprinzipien auf. Abfallrechtlich ist dem Entwurf entgegenzuhalten, dass die **Anwendung marktkonformer Entgelte und Entgeltfindungsmodelle eine unerlässliche Voraussetzung für ein künftiges Vorgehen nach § 29b Abs 5 AWG** ist. Das AWG ermächtigt nicht zu Steuerungsprinzipien, die einen mehrwertsteuerartigen Aufschlag je Packstoff im Wege der Lizenzentgelte, österreichweit einheitliche Entgelte und mautartige Regeln zur Lenkung von Geldflüssen beinhalten. Das zeigen auch § 14 Abs 8 und § 29b Abs 2 AWG sowie das österreichische System der Finanzverfassung.

Die **Anwendung marktkonformer Entgelte und Entgeltfindungsmodelle gebietet vor allem schon das Wettbewerbsrecht**. Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH dürfen die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen, und zwar auch nicht in Form von Gesetzen oder Verordnungen, treffen oder beibehalten, die die praktische Wirksamkeit der für die Unternehmen geltenden Wettbewerbsregeln aufheben könnten. Ein solcher Fall ist dann gegeben, wenn ein Mitgliedstaat gegen Art 101 AEUV (vormals Art 85 EWG-V) verstößende Kartellabsprachen vorschreibt, erleichtert oder deren Auswirkungen verstärkt oder wenn er der eigenen Regelung dadurch ihren staatlichen Charakter nimmt, dass er die Verantwortung für in die Wirtschaft eingreifende Entscheidungen privaten Wirtschaftsteilnehmern überträgt.

Genau dies ist hier gegeben: Die Vereinbarung unterbindet die Anwendung von marktkonformen Preisen und Preisfindungsmodellen für rund ein Fünftel der künftigen Umsatzvolumina zur Umsetzung der Verpackungsverordnung sowie den kompletten Markt für den Zukauf von Verpackungsmengen aus dem Restmüll und der Entwurf macht sie dann verbindlich und bewirkt so nach Ansicht der BAK ein **staatlich angeordnetes Preiskartell** (EuGH C-185/91 Reiff, EuGH C-245/91 Ohra).

Da **Vertreter der ARA AG in die Ausarbeitung der Vereinbarung laufend einbezogen** waren, ist davon auszugehen, dass Stoßrichtung der Vereinbarung nur ist, die abgestimmten einheitlichen Entgelte auch gegenüber den Mitbewerbern von ARA zur Anwendung zu bringen.

Die Anwendung marktkonformer Preise und Preisfindungsmodelle macht natürlich auch ökologisch-ökonomisch Sinn. Denn **Kostenwahrheit ist ein wichtiger Baustein in einer ökologisch-ökonomischen Optimierungsstrategie**, was auch die EU-Abfallrahmenrichtlinie (insb Erwägungsgrund 25) unterstützt.

Worin könnten künftig anzuwendende Steuerungsprinzipien bestehen?

Um die vorgebrachten Bedenken auszuräumen, sollte daher jedenfalls **eine neue Übereinkunft** über die künftig anzuwendenden Steuerungsprinzipien gefunden werden – nur das führt weiter und birgt die **Chance, zu einer rechtssicheren Lösung** für alle Beteiligten zu kommen.

Angemerkt sei, dass sich eine **isolierte Lösung der wettbewerbsrechtlichen Problematik** nicht empfiehlt, sondern nur ein neues Problem bewirkt: Denn die Quotenvorgaben der Vereinbarung wie des Entwurfs führen bei Anwendung durchschnittlicher marktconformer Entgelte zu – in Summe - noch weitaus größeren Zuzahlungen als geplant.

Somit zeigen sich für die Zukunft **zwei Wege**, die sich in der Regelungsintensität und Eingriffstiefe deutlich unterscheiden, wobei – rein pragmatisch gesehen – der Zweitgenannte vorzuziehen ist:

- Das eine Modell begreift den Kerntext der Vereinbarung als „Möglichkeitsraum für den Verordnungsgeber“ und entwirft ein Modell für Zuzahlungen, in dem den potentiell nachteiligen Auswirkungen von Zuzahlungen durch Mindest- und Höchsterfassungsquoten und effektive Anreize zur laufenden Verringerung der Fehlwürfe (insb Restmüll) in der Getrenntsammlung wirksam gegengesteuert wird.
- Das andre knüpft lediglich an der Problemstellung an, die entsteht, wenn eine Umstellung auf eine bloße Hohlkörpersammlung beabsichtigt ist, und sieht - nur für diesen Fall - Zuzahlungen vor.

Die BAK ist gerne bereit, sich an Gesprächen für eine neue Übereinkunft konstruktiv und unterstützend zu beteiligen.

Mit freundlichen Grüßen



Rudi Kaske
Präsident



Maria Kubitschek
iV des Direktors