

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

Abteilung für Umwelt- und Energiepolitik
Wiedner Hauptstraße 63 | 1045 Wien
T 05 90 900DW | F 05 90 900-269
E up@wko.at
W wko.at/up

per E-Mail: v2@bmk.gv.at

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
2021-0.388.107
10.06.2021

Unser Zeichen, Sachbearbeiter
Up/21/129/TF/Mi
DI Dr. Thomas Fischer

Durchwahl
3015

Datum
13.7.2021

Verpackungsverordnung-Novelle 2021; Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Mag. Fürnsinn,

wir bedanken uns für die Übermittlung des Entwurfes zur Novelle der Verpackungsverordnung und nehmen dazu wie folgt Stellung.

I. Allgemeines

Die Novelle ist notwendig, um das Sammelsystem auf die Zielvorgaben des Unionsrechts auszurichten. Für die Zielerreichung des Kreislaufwirtschaftspakets betreffend Verpackungen erscheint ein verantwortungsvoller Umgang mit Verpackungen wesentlich. Dabei werden aber alle beteiligten Akteure ihren Beitrag zu leisten haben. Eine Umsetzung auf dem Rücken der Wirtschaft ist wenig zielführend. Wesentlicher Ansatzpunkt ist das Bewusstsein der breiten Bevölkerung (Verbraucher) für die Werkstoffeffassung sowie auf die Bedürfnisse der Konsumenten abgestellte, niederschwellig zu erreichenden Abfallsysteme.

Wenn der vorliegende Entwurf an mehreren Stellen eine explizite Förderung von Mehrweg (bzw. „wiederverwendbaren Verpackungen“, § 1 Z 3) statuiert, ist die Sinnhaftigkeit dieses Ansatzes im Hinblick auf eine effiziente Kreislaufwirtschaft zu hinterfragen. Die strikte Unterscheidung zwischen Einweg und Mehrweg vernachlässigt das Faktum, dass auch wiederverwendbare Verpackungen, genauso wie Einwegverpackungen, irgendwann zu Abfall werden und abfalltechnisch behandelt werden müssen.

Die Nachhaltigkeit einer Verpackungslösung lässt sich seriös nur anhand von konkreten Anwendungsfällen beurteilen. Kreislauffähiges Wirtschaften lässt sich nicht auf eine simple Unterscheidung zwischen Einweg und Mehrweg reduzieren, es müssen auch andere Parame-

ter bei der Beurteilung der Nachhaltigkeit einer Verpackung miteinbezogen werden (Vermeidung von Lebensmittelabfällen durch längere Haltbarkeit, Hygiene, Produktschutz für den Transport und damit Beitrag zur Ressourcenerhaltung etc).

Die Europäische Kommission misst in ihrem Aktionsplan Kreislaufwirtschaft der Wiederverwendung und der Rezyklierbarkeit von Verpackungen denselben Stellenwert zu (in Kap. 3.3 wird als Zielvorgabe „*driving design for re-use and recyclability of packaging*“ festgelegt). Der Ordnungsgeber ist verpflichtet, bei einer Differenzierung das Sachlichkeitsgebot zu beachten, also eine nachvollziehbare Begründung für die Ungleichbehandlung zu liefern.

Falls der Ordnungsgeber nicht davon Abstand nimmt, die Förderung von wiederverwendbaren Verpackungen in die Verpackungsverordnung aufzunehmen, fordern wir die Ergänzung der einschlägigen Bestimmungen durch eine Förderung von besonders effizienten Kreislaufverpackungen. Dies würde zum wünschenswerten Ergebnis führen, dass packstoffneutral auf den individuellen ökologischen Fußabdruck einer Verpackung abgestellt werden könnte.

Zu begrüßen ist, dass das BMK einige wichtige Maßnahmen aus unserem 10 Punkte Plan als notwendig erachtet, wie die Vereinheitlichung der Sammelfraktionen und Verbesserung der Trennung, und dementsprechende Regelungen vorsieht.

Der bisherige § 3 Z 26 normierte eine 80/20-Regelung, die bis dato gut eingeführt und gelebte Praxis ist. Nun soll auf eine 95/05-Regelung umgeschwenkt werden, wodurch sich bei der Lizenzierung (Anhang 5) völlig neue Verhältnisse ergeben können. Für diese Umstellung besteht keine technische Notwendigkeit, da es für Verbundverpackungen nach der bisherigen Definition eine Verwertungsgarantie gibt. Zukünftig müssten Verkaufsverpackungen mit mehr als 5% Sekundärmaterialbestandteil, die bisher als Monomaterial entpflichtet werden, als Verbund lizenziert werden, was sich in massiv höheren Lizenzentgelten niederschlagen würde und zusätzlich enormen bürokratischen Aufwand erzeugt.

In der Verpackungsindustrie laufen innovative Projekte, die das Potenzial der Reduzierung von Kunststoffbeschichtungen untersuchen und Alternativen suchen. Diese Umstellung ist jedoch zeit- und kostenintensiv, da sie nicht nur bei den Verpackungsproduzenten, sondern auch bei den Abfüllern und Abpackern umfangreiche Testreihen zu Lebensmittel- und Produktsicherheit, Transportsicherheit und Maschinengängigkeit erforderlich macht. Es wird daher dringend ersucht, die 80/20-Regelung beizubehalten und ein späteres Inkrafttreten dieser Bestimmung vorzusehen.

Die erläuternden Bemerkungen und die wirkungsorientierte Folgenabschätzung lassen eine Auseinandersetzung sowie eine Einschätzung der (finanziellen und administrativen) Auswirkungen der Novelle auf die österreichischen Unternehmen weitgehend vermissen und sind wenig informativ. Als Auswirkungen auf die Unternehmen angeführt werden lediglich geschätzte Verwaltungskosten aufgrund der neuen Meldepflichten iHv EUR 420.000,-. Zu den darüber hinaus aber bereits absehbaren Mehrkosten für die Unternehmen auch aufgrund der erhöhten Anforderungen betreffend Produktdesign, Erfassung, Sammlung und Recycling von Verpackungen, insbesondere Kunststoffverpackungen, fehlen hingegen jegliche Angaben und Einschätzungen. Gleiches gilt für die Kosten unter anderem der Reinigungsaktionen und der Bewusstseinsbildung der Bevölkerung für bestimmte Einwegkunststoffprodukte, die künftig den jeweiligen Herstellern verrechnet werden sollen (erweiterte Herstellerverantwortung).

Die Wirtschaft tritt für eine 1:1 Umsetzung europäischen Rechts ein. Es ist bei der Umsetzung darauf zu achten, Gold-Plating zu vermeiden (s. z.B. unten zu § 18). Insgesamt weist der Entwurf eine Tendenz zur Bürokratisierung auf (beispielhaft § 6 Abs. 3, die Pflichten für Sammel- und Verwertungssysteme in § 9), die im Gegensatz zu den Bemühungen um Bürgernähe, Vereinfachung des Verwaltungshandelns und Abbau von Verwaltungslasten der Wirtschaft steht. Unabhängig davon, ob all diese neuen Erfassungs-, Melde- und Berichtspflichten laut EU-Vorgaben zwingend umzusetzen oder überschießend sind, erschließt sich die Notwendigkeit derselben sowie der Ummengen an geforderten Daten teilweise nicht.

Wir ersuchen, nicht über die unionsrechtlichen Mindestanforderungen hinauszugehen.

II. Im Detail

Zu § 1 Z 3 - Ziele

Wir verweisen auf die einleitenden Ausführungen zum Thema Mehrwegförderung und führen ergänzend aus:

Ziele dieser Verordnung sind

3. im Einklang mit der Abfallhierarchie Maßnahmen zu treffen, um die Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen und von Systemen zur umweltverträglichen Wiederverwendung von Verpackungen zu fördern, ohne dabei die Lebensmittelhygiene oder die Sicherheit der Verbraucher zu gefährden ...

Am Runden Tisch Kunststoffverpackungen haben sich 2019 unter der Federführung des damaligen Bundesministeriums für Nachhaltigkeit und Tourismus alle Stakeholder gemeinsam auf weitere Bewertungskriterien für Verpackungen geeinigt. Zusätzlich zur Lebensmittelhygiene und der Verbrauchersicherheit erfüllen Verpackungen weitere Funktionen, die ebenfalls nicht gefährdet werden dürfen:

- Generelle Produktsicherheit: Eine gesamtheitliche Betrachtung von Verpackung und Füllgut ist nötig: Verpackung erfüllt vorrangig den Zweck, das enthaltene Gut zu schützen. Je ressourcenintensiver die Herstellung des Gutes ist, umso bedeutsamer ist dessen Schutz. Studien belegen, dass der Klimafußabdruck durch zerstörte und verdorbene Güter ein Vielfaches schwerer wiegt als der von Verpackungen.
- Sicherung vor Diebstahl (z.B. Elektrohandel)
- Rechtliche Regelungen, Anforderungen und Vorschriften inkl. Kennzeichnung der Produkte
- Recyclingfähigkeit
- Ästhetik, Haptik, (Öko-)Design, Verkaufsförderung und Marketing
- Convenience (Konsumentensicherheit, Handling, Usability, Altersgerechtigkeit, etc.)

Es ist notwendig, bei Abfallmanagementmaßnahmen auch diese Kriterien zu berücksichtigen - was der Entwurf offenkundig nicht leistet.

Da Österreich mit diesem Ziel einen Beitrag zum Klimaschutz setzen möchte, muss das vorrangige Kriterium für jegliche Maßnahme eine positive Ökobilanz, zumindest jedoch eine CO₂-Reduktion, sein. Dieser Ansatz schützt insbesondere vor unerwünschten Substitutionen durch andere Verpackungsmaterialien. Dazu zählen auch biobasierte und bioabbaubare Materialien, die einerseits beim Recycling stören (händisches Aussortieren nötig), und andererseits in Konkurrenz zu Nutzungen (Beispiel Nahrungsmittelanbauflächen) stehen.

Zu § 3 Z 26 - Verbundverpackungen

Es wird angeregt, dass sich der österreichische Gesetzgeber in Z 26 an die in der Richtlinie (EU) 2018/852, Art 1 Z 2b vorgesehene Begriffsdefinition hält und die Definition 1:1 übernimmt.

Zu § 3 Z 29 - biologisch abbaubarer Kunststoff

Es wird angeregt, dass sich der Verordnungsgeber an die in der Richtlinie (EU) 2019/904, Art 3 Z 16 vorgesehene Begriffsdefinition hält und damit die Wortfolge „... *gemäß dem Stand der Technik* ..“ durch „*gemäß den europäischen Normen für Verpackungen* ..“, ersetzt. Der Stand der Technik muss nicht zwingend mit den EU-rechtlichen Normen übereinstimmen, an welche sich die Mitgliedstaaten aber jedenfalls zu halten haben. Auf die ÖNORM EN 13432 bzw. an das entsprechende Verlautbarungsdokument (Entscheidung 2001/524/EG) wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

Zu § 4 Abs 4 - Verpackungsminimierung:

Die Anmerkungen zu § 1 Z 3 gelten analog auch für § 4 Abs 4. Dass Verpackungen ihren Zweck unter möglichst geringem Ressourcenverbrauch erfüllen müssen und dabei die Konformität mit den einschlägigen (z.B. lebensmittelrechtlichen bzw. hygienerechtlichen) Vorschriften gegeben sein muss, ist selbstverständlich. Gerade der Ressourcenverbrauch wird durch den freien Markt (Kosten!) geregelt, da durch Innovation immer leichtere Verpackungen entwickelt werden, weswegen diese Bestimmung verzichtbar ist.

Fraglich ist, ob diese Verpflichtung soweit inhaltlich konkretisiert ist, dass sich bei einem Verstoß sogar eine Strafbarkeit ergeben bzw. welche Rechtsfolgen ein etwaiger Verstoß gegen diese Verpflichtung nach sich ziehen könnte. Vorgeschlagen wird daher, das Gebot zur Verpackungsminimierung nicht in den eigentlichen, verpflichtenden Verordnungstext aufzunehmen, sondern dieses in Form einer politischen Zielbestimmung der Verpackungsverordnung umzuformulieren oder im Anhang zu belassen.

Zu § 4 Abs 5 - wiederverwendbare bzw. recycelbare Verpackungen

Diese Vorgabe entstammt der EU-Kreislaufwirtschaftsstrategie und nicht aus umzusetzenden Richtlinien und sollte daher unter den Zielbestimmungen und nicht in den Vollzugsbestimmungen angeführt werden. Ein generelles Verbot nicht wiederverwendbarer oder nicht recycelbarer Verpackungen ab 2030 ist den EU-Richtlinien nicht zu entnehmen.

Zu § 4 Abs 6 - Produkthanforderungen

Laut den erläuternden Bemerkungen zur gegenständlichen Novelle sowie laut der Begründung in der SUP-RL zählen aus Kunststoff bestehende Verschlüsse und Deckel, die für Getränkebehälter benutzt werden, zu den an den Stränden der Union am häufigsten als Abfall vorgefundene Einwegkunststoffprodukte. Aus diesem Grund sollen Einwegkunststoff-Getränkebehälter ab 3. Juli 2024 neue Produktdesign-Anforderungen erfüllen.

Es wird angeregt, dass sich der österreichische Gesetzgeber, an den in der SUP-RL vorgesehenen Wortlaut hält und die hier geforderten Produkthanforderungen im Sinne des Art 6 der SUP-RL auf Verschlüsse und Deckel aus Kunststoff beschränkt.

Im Hinblick darauf, dass die neuen Produkthanforderungen bereits ab 3. Juli 2024 gelten sollen, ist sicherzustellen, dass die vorgeschriebene harmonisierte Norm auf europäischer Ebene rasch erarbeitet wird, um den betroffenen Unternehmen ausreichend Vorlaufzeit für eine allenfalls erforderliche Planung und Umstellung der Systeme und Produktionsmethoden zu geben.

Zu § 4 Abs 8 und 9 - Anforderungen an Verpackungen und Vermeidung von Verpackungsabfällen

Üblicherweise werden in der SUP-RL Getränkeflaschen inklusive ihrer Verschlüsse geregelt. Gilt diese Verpflichtung nur für den PET-Teil der Flasche, oder auch den Verschluss, der normalerweise aus Polyethylen (PE) hergestellt ist? In diesem Fall ist zu bedenken, dass recyceltes PE bis dato keine Lebensmittelzulassung hat.

Generell ist zu fordern, dass sich das BMK auf europäischer Ebene dafür einsetzt, dass Einsatzmöglichkeiten für Recyclingkunststoffe geschaffen bzw. ermöglicht werden.

Die Kreislaufwirtschaft darf nicht bei der Herstellung von recycelten Materialien enden. Es muss dafür gesorgt werden, dass die recycelten Materialien auch tatsächlich zur Herstellung von neuen Produkten herangezogen werden können z.B. für Lebensmittelkontaktmaterialien.

§ 6 - Wiederverwendbare Verpackungen

§ 6 bezieht sich auf die Ausnahme von der Teilnahmepflicht an Sammel- und Verwertungssystemen („SVS“) für wiederverwendbare Verpackungen und macht durch die Änderung der Formulierung „*Wiederverwendbare Verpackungen*“ statt „*Förderung von Mehrwegverpackungen*“ eine bereits vorhandene Gesetzeslücke sichtbar und perpetuiert diese.

Übersehen wird sowohl in den aktuellen Fassungen der §§ 13g Abs 3 Z 2 AWG 2002 und § 6 VerpackungsVO als auch in der Novelle der Anwendungsfall der Zweiweggebinde. Dabei handelt es sich um bepfandetes Gebinde, das nach Retournahme durch den Primärverpflichteten unmittelbar dem Stoffkreislauf zugeführt wird.

Für Zweiweggebinde muss die Ausnahme von der Teilnahme an Sammel- und Verwertungssystemen ebenso gelten. Durch die Rücknahme ist sichergestellt, dass die Verpackungen nicht im Haushaltsmüll landen. Folglich entstehen auch keine Kosten der Sammel- und Verwertungssystemen, an denen sich Primärverpflichtete nach Intention der gesetzlichen Bestimmungen zu beteiligen hätten.

Eine Ungleichbehandlung zwischen Zweiweggebinden und wiederverwendbaren Mehrweggebinden ist sachlich nicht gerechtfertigt. Aus diesem Grund sind die Erläuterungen zur aktuellen Novelle, wonach „wiederverwendbare Verpackungen“ mit „Mehrwegverpackungen“ gleichgesetzt werden, entsprechend abzuändern.

Die Ungleichbehandlung von Zweiweggebinden und wiederverwendbaren Mehrwegverpackungen zieht schon jetzt mehrere Probleme nach sich:

- Primärverpflichtete von Zweiweggebinden sind mit einer Wettbewerbsverzerrung konfrontiert, da sie zum einen die Kosten für die Rückholung der Gebinde tragen und zum anderen mit den Kosten für die Lizenzierung konfrontiert sind. Die Kreislaufwirtschaft fördernde Unternehmen sind somit schlechter gestellt.
- Die Lizenzierung von Zweiweggebinden zieht eine ungerechtfertigte Zahlung an Sammel- und Verwertungsstellen nach sich, da diese Leistungen verrechnen und bezahlt bekommen, die sie nicht erbringen.
- Die Lizenzierung von Zweiweggebinden zieht darüber hinaus eine ungerechtfertigte Verschiebung der Marktanteile der Sammel- und Verwertungsstellen mit allen damit zusammenhängenden Verrechnungs- und Abrechnungsproblemen nach sich.

Um diesen Problemen entgegenzuwirken, müssen auch Zweiweggebinde, die von Primärverpflichteten zurückgenommen werden, von der Ausnahme des § 6 VerpackungsVO erfasst sein. Das gilt sowohl für die Novelle als auch rückwirkend für die aktuelle Rechtslage.

Zu § 6 Abs 2 - Kennzeichnung Mehrweg

Für den Fall der freiwilligen Kennzeichnung von Verpackungen mit der Aufschrift „Einweg“ bzw. „Mehrweg“ sollten vom BMK Vektorgrafiken (ev. künstlerisch gestaltet wie beim österreichischen Umweltzeichen) zu Verfügung gestellt werden.

Zu § 6 Abs 3 - Mehrwegmeldepflicht

Primärverpflichtete, die ausschließlich wiederverwendbare Verpackungen in Verkehr setzen, haben Aufzeichnungen zu führen und dem BMK elektronisch im Wege des EDM-Portals spätestens drei Monate nach Ablauf jedes Kalenderjahres für das vorangegangene Kalenderjahr zu melden.

Eine neue Meldepflicht für die Verwender von Mehrweggebinden konterkariert, durch den immensen bürokratischen Aufwand, das Ziel, Mehrweg zu forcieren. Es sollte die bisherige Regelung, wonach das BMK durch eine Studie alle drei Jahre diese Daten erhebt, beibehalten werden.

Zu § 9 Abs 1b- Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen

Die zusätzliche Bürokratie bezüglich der Meldepflichten gemäß Abs 1b insbesondere für wiederverwendbare Verpackungen bzw. Teilmengenangaben ist kritisch zu sehen, da vor allem die Feststellung der Umläufe immensen Aufwand bedarf. Es sollte die bisherige Regelung für Mehrweg (Schätzungen, Studien, ...) beibehalten werden.

Zu § 9 Abs 2 Z 2 und § 13 Abs 2 Z 2 - Tarifikalkulation

Die Bestimmungen sehen (ident für Haushalts- und gewerbliche Verpackungen) vor, dass für Verbundverpackungen, die nicht in einem „vergleichbaren Ausmaß“ wie Verpackungen der entsprechenden Monomaterialien rezykliert werden, Aufschläge vorzusehen sind, mit denen eine „Benachteiligung“ von Monomaterialien vermieden werden sollen. Die Bestimmung ist vom Wortlaut sowie von der Zielsetzung nicht verständlich und sollte gestrichen werden. Die in den Erläuterungen angeführte „Unterstützung“ für die Marktfähigkeit von Rezyklaten ist aus der Bestimmung nicht herauszulesen. Ungeachtet dessen ist diese Stoßrichtung abzulehnen, zumal sie gegen das Verbot der Quersubventionierungen verstößt. Rezyklate haben genauso wie andere Packstoffe einen Marktpreis und sollten somit an ihrer Marktfähigkeit gemessen werden. Der Einsatz von Rezyklaten scheitert im Übrigen sehr oft daran, dass lebensmittelrechtlich und hygienerechtlich Standards vorgesehen werden, die den Einsatz von Rezyklaten verunmöglichen.

Zu § 9 Abs 3, Abs 6a Z 1a, Abs 7 und Abs 7a - - Sammel- und Verwertungssysteme für Haushaltsverpackungen

Diese neuen Bestimmungen sehen neue Eigenkontrollen, zusätzliche Anforderungen an Berichte sowie Kontrollen durch externe Experten und Wirtschaftsprüfer für Sammel- und Verwertungssysteme vor. Diese neu festgelegten Prüfpflichten machen das nach § 33 AWG eingerichtete Expertengremium, wie den nach § 34 AWG eingerichtete Beirat obsolet. § 33 AWG und § 34 AWG sind deshalb ersatzlos zu streichen.

Zu § 9 Abs 4a - Erfassungsquoten Getränkeverbundkartons

Das Gemeinschaftsrecht sieht keine spezifischen Regelungen für die Erfassung von Getränkeverbundkartons vor.

Bei den festgelegten Erfassungsquoten, die für Getränkeverbundkartons anwendbar sind, ist für 2030 ein Wert von 90% festgesetzt. Warum hier der Wirtschaft bzw. den Sammel- und Verwertungssystemen eine 90% Erfassung zugetraut wird, bei PET-Flaschen aber nicht, ist nicht schlüssig. Bisher waren die Erfassungsquoten von Getränkeverbundkartons immer unter den Quoten für Kunststoff angesiedelt. Die Quote soll, wenn überhaupt erforderlich, an diejenige für Kunststoffverpackungen angeglichen werden.

Zu § 9 Abs 4b in Verbindung mit Anhang 5 Punkt 1 - Getrennte Sammlung von Haushaltsverpackungen

Wir begrüßen das Vorhaben, die Sammelkategorien zu definieren, die der getrennten Sammlung unterliegen.

Wir sprechen uns dafür aus, dass Leichtverpackungen und Metalle gemeinsam in einem Behälter zu sammeln sind. Die Trennung der gemeinsam gesammelten Fraktionen ist ohne Probleme in Sortieranlagen möglich.

Ferner erscheint es uns vor allem bei den Kunststoffen geboten, österreichweit bei der Sammlung so weit wie möglich ein „Holsystem“ zu etablieren.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass beispielsweise Holsysteme mit der Abholung der Verpackungsabfälle beim Haushalt wesentlich besser funktionieren als Bringsysteme. Sie sind effizienter und bieten den Konsumentinnen und Konsumenten zudem einen besseren Service.

Es sollte so weit wie möglich die Etablierung eines österreichweiten „Holsystems“ in diesem Bereich angestrebt werden, damit mehr Kunststoffverpackungen gesammelt werden. Dies im Hinblick darauf, dass in diesem Bereich eine Recyclingquote von 50% bis zum Jahr 2025 zu erreichen ist. Selbstverständlich muss bei der Etablierung eines „Holsystems“ jedoch auch darauf bedacht genommen werden, dass es Gebiete gibt, bei denen ein Holsystem zB aufgrund der schlechten Verkehrserschließung bzw. der Lage der Grundstücke zu unverhältnismäßig hohen Kosten führen würde oder in Liegenschaften kein Platz vorhanden ist.

Zu § 10 Abs 1 - Pflichten der Primärverpflichteten für gewerbliche Verpackungen

Die Systemteilnahmepflicht für alle gewerblichen Verpackungen und die Streichung der Selbsterfüllerregelung wird kritisch gesehen. Auch wenn nur wenige Betriebe ihrer Verpflichtung als sogenannte „Selbsterfüller“ nachkommen, besteht ein berechtigtes Interesse ihre Verpflichtungen ohne Systemteilnahme erfüllen zu können. Neue dirigistische Maßnahmen als Schritt zur Deregulierung und Vereinfachung zu bezeichnen, erscheint gewagt. Es sollten daher derartige Notwendigkeiten berücksichtigt werden und Ausnahmen möglich sein.

Wir möchten darauf hinweisen, dass Serviceverpackungen (ausgenommen Heißgetränkeautomatenbecher) generell in die Kategorie Serviceverpackungen (AT 33 gemäß Verpackungsabgrenzungsverordnung) fallen. Daher verwundert die Formulierung in Abs 1 und die mangelnde Abstimmung mit einer anderen bestehenden Verordnung. Die Information über die Teilnahme bzw. auch die rechtsverbindliche Erklärung (gilt auch für § 11 Abs 2) ist überbordend, da bei Teilnahmepflicht nur Eigenimporteure und Großanfallstellen „aus dem Rahmen fallen“ und diese ja „selbst“ ausreichend informiert sind. Es ist zu befürchten, dass die Übergangsbestimmungen (§ 26) zu Verwirrungen führen werden. Es wäre wünschenswert, wenn die Absätze in einer alten (gültig bis) und neuen (gültig ab) Fassung veröffentlicht werden würden.

Auch sollen hinkünftig Holzverpackungen nicht mehr abgegeben werden können, sondern „im Sinne der Recyclingholzverordnung“ einer stofflichen Verwertung zugeführt werden. Holzverpackungen sind derzeit zum überwiegenden Teil ohnehin Mehrwegverpackungen („EURO-Paletten“). Diese Regelung erscheint daher als überschießend.

Zu § 10 Abs 2 und 3 - Pflichten der Primärverpflichteten für gewerbliche Verpackungen

Die Notwendigkeit einer Informationspflicht Primärverpflichteter oder Vertreiber von gewerblichen Verpackungen über die Systemteilnahme etc. des Primärverpflichteten an den Letztverbraucher erschließt sich uns nicht.

Positiv gesehen wird, dass die Meldepflicht gemäß Anhang 3 für Lieferanten an Großanfallstellen entfallen soll.

Zu § 11 - Entpflichtungsebene „vorgelagerte Vertriebsstufe“

Die Änderung der Wortfolge von „vorgelagerter Hersteller, Importeur, Abpacker oder Vertreiber“ auf „eine vorgelagerte Vertriebsstufe“ ist uE insofern unglücklich gewählt, als der im Ergebnis wenig sinnvolle Eindruck entstehen könnte, dass Hersteller oder vorgelagerte Importeure von Verpackungen nicht als Vertriebsstufe im Sinne dieser Bestimmung gelten. Es wird daher angeregt, klarzustellen, dass auch vorgelagerte Hersteller und Importeure von Verpackungen als „Vertriebsstufe“ im Sinne dieser Bestimmung gelten.

Hinsichtlich der Regelungen für die Selbsterfüllervariante wird auf unsere Ausführungen zu § 10 Abs 1 verwiesen.

Generell ist zu hinterfragen, ob man diese Regelung überhaupt braucht, wenn die Teilnahmepflicht für gewerbliche Verpackungen eingeführt wird. Es ist dann kein Mehrwert dieser Bestimmung mehr ersichtlich.

Zu § 12 - Entfall Kleinstabgeberregelung:

Die durch die letzte Verpackungsverordnungs-Novelle auf gewerbliche Verpackungen eingeschränkte Ausnahmeregelung für Kleinstabgeber soll gänzlich gestrichen werden.

Es konnte nicht in Erfahrung gebracht werden, welche tatsächliche Relevanz diese Regelung für Betriebe hat. Im Zweifel plädieren wir für eine Beibehaltung einer Ausnahmeregelung, die ursprünglich ja als Vereinfachung für Kleinbetriebe geschaffen worden ist.

Zu § 14a - Anfallstellen

Zum besseren Begriffsverständnis und zur Klarstellung der Betroffenheit sollten uE die „sonstigen gewerblichen Anfallstellen“ im Verordnungstext konkret definiert werden. Diese neue Verpflichtung wird nicht nur für alle Betroffenen einen erheblichen weiteren (organisatorischen und in weiterer Folge finanziellen) Aufwand darstellen, sondern könnte für zahlreiche Unternehmen zudem zu infrastrukturellen Problemen (insb. Platzproblemen) führen.

Im letzten Satz des Abs 2 wäre noch ein Transporteur (§§ 17, 21, 24a AWG) vorzusehen. Die Formulierung „frei wählbar“ ist uE zu streichen, da es impliziert, dass jeder befugte Sammler - unabhängig des Berechtigungsumfangs (SN) - die Transportleistung anbieten kann.

Zu §§ 16a ff - Bevollmächtigte

Die Schaffung von Bevollmächtigten für ausländische Importeure wird begrüßt. Vor allem hinsichtlich ausländischer Versandhändler, die Privatkunden direkt beliefern, ist die Pflicht, einen Bevollmächtigten im Inland zu bestellen, der alle Pflichten aus der Verordnung zu übernehmen hat, ein wichtiger Schritt, um Wettbewerbsgleichheit mit inländischen Lieferanten zu schaffen. Von größter Wichtigkeit wird hier aber vor allem die Effizienz von Vollzug und Kontrolle sein.

Zu § 17 Abs 1 - Pflichten der Eigenimporteure

Unklar ist, wie die geänderten Pflichten der Eigenimporteure zu verstehen sind. Durch die neue Satzstellung müssen nun, auch wenn an einem Sammel- und Verwertungssystem teilgenommen wird, Aufzeichnungen gemäß Anhang 3 geführt werden, die jederzeit auf Verlangen vorzulegen sind und auch die Jahresmeldung nach Abs 3 im EDM abgegeben werden. Durch die Umschichtung der Sätze im Entwurf im Vergleich zum bisherigen Text gilt diese Verpflichtung zur Aufzeichnung und Meldung nämlich nicht mehr nur noch, wenn man „es selbst macht“, sondern auch dann, wenn an einem System teilgenommen wird. Wir gehen davon aus, dass das nicht gewollt ist und bitten um Klarstellung.

Zusätzlich stellt sich die Frage, ob man der Nachweisverpflichtung nachkommt, dass die Verpackungen einem Recycling zu geführt werden, indem man diese einem berechtigten Abfallentsorger übergibt oder nicht bzw. ob Unternehmen dann (zukünftig) die Recyclingquoten pro Packstoff bekannt geben müssen?

Zu § 17 Abs 1a - Eigenimporteure

Ab 1. Jänner 2023 haben Eigenimporteure von Einwegkunststoffprodukten gemäß Anhang 6 für diese hinsichtlich der Zuschläge beziehungsweise Mittel für den Kostenersatz für die im § 18a Abs 1 und 3 genannten Verpflichtungen an einem Sammel- und Verwertungssystem für Haushaltsverpackungen teilzunehmen.

Betroffen sind nach Anhang 6 folgende Produkte:

- Getränkebehälter mit einem Fassungsvermögen von bis zu drei Litern, Lebensmittelverpackungen,
- aus flexiblem Material hergestellte Säckchen, und Folienverpackungen (Wrappers) mit Lebensmittelinhalt, der dazu bestimmt ist, unmittelbar aus dem Säckchen oder der Folienpackung heraus verzehrt zu werden, und der keiner weiteren Zubereitung bedarf,
- Getränkebecher,
- Leichte Kunststofftragetaschen,
- Feuchttücher,
- Luftballons,
- Tabakprodukte mit Filter sowie Filter,
- Hygieneeinlagen (Binden), Tampons und Tamponapplikatoren.

Unklar ist die Bedeutung dieser Regelung, denn werden die oben genannten Produkte vom Eigenimporteur ohne Verpackung in Österreich in Verkehr gesetzt, so treffen ihn ohnehin die allgemeinen Hersteller- bzw Importeurspflichten.

Nach der Formulierung „Eigenimporteure von Einwegkunststoffprodukten“ ist aber eher zu vermuten, dass diese Produkte beim Eigenimporteur selbst verwendet und dort als Abfall anfallen werden. Dann ist er aber zur ordnungsgemäßen Abfallentsorgung verpflichtet und es stellt sich die Frage nach der sachlichen Rechtfertigung einer Systemteilnahmepflicht.

Für Produkte, für die für eine vollständige umweltgerechte Verwertung oder Beseitigung durch den Eigenimporteure gesorgt ist, soll es keine zusätzliche Belastung geben. Die Verpflichtung gemäß Abs 1a sollte gestrichen werden, da es zu keiner Berührung mit einem öffentlichen Sammelsystem im Sinne des Art 8 SUP-RL kommt.

Zu § 18 - Rücknahmepflicht für Einweggeschirr und -besteck

In der Überschrift sollte das Wort „Rücknahmepflicht“ auf „Pflichten“ geändert werden.

Zu § 18a Abs 1:

Wir sprechen uns entschieden gegen eine alleinige Übernahme der Kosten von Reinigungsaktionen von insb. Verpackungen inkl. der Beförderung und Behandlung durch den Hersteller aus. Der Primärverpflichtete zahlt bereits jetzt einen Großteil der Verpackungssammlung inklusive Sensibilisierungsmaßnahmen im Rahmen der Lizenztarife. Eine zusätzliche Übernahme von Kosten, die durch nicht-regelkonformes Verhalten des Konsumenten verursacht werden (Littering), halten wir für eine unwirksame Maßnahme ohne Lenkungseffekt in Richtung verantwortungsbewusster Konsumenten. Eine Herstellerverantwortung, zu deren Übernahme unsere Unternehmen selbstverständlich weiterhin bereit sind, kann nur mit einer entsprechenden Konsumentenverantwortung einhergehen, um eine saubere Umwelt und eine effektive Abfallbehandlung sicherzustellen.

Der Satzteil „die Kosten der gemischten Abfallsammlung in Behältern auf öffentlich zugänglichen Flächen und der anschließenden Beförderung und Behandlung“ im ersten Satz des § 18a Abs 1 ist ersatzlos zu streichen, weil eine diesbezügliche Kostentragungspflichtung EU-rechtlich nur für Produkte gemäß Anhang 6 Punkt 2.3., nicht aber auch für Produkte gemäß Anhang 6 Punkt 2.2., vorgesehen ist. Dieser Satzteil wäre an den letzten Satz des Absatzes 1 anzufügen.

Abgesehen davon erscheint die Konkretisierung des Begriffes „Reinigungsaktion“ in der Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie durch den innerstaatlichen Ordnungsgeber unvollständig. Der Begriff ist unbestimmt, die Erläuterungen sind hier wenig hilfreich. Es besteht die Gefahr, dass je nach Interessenlage die schlichte Billigung beispielsweise des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin dazu führen könnte, dass die jeweilige Gemeinde unliebsame Kosten auf Hersteller von Verpackungen überwälzt. Hier sind klare Kriterien sowie auch Beschwerdemöglichkeiten für Betroffene zu normieren. Dies gilt auch für die an anderen Stellen des Entwurfs normierten „Reinigungsaktionen“ (z.B. in § 9 Abs 1, 2a, 6; § 18a Abs 1, 3; § 21a Abs 4 etc.).

Für Abfälle von Tabakprodukten mit Filter sind laut Entwurf die „Kosten der Errichtung spezifischer Infrastrukturen für die Sammlung dieser Abfälle“ von den Herstellern zu tragen. Mit dieser Bestimmung wird offenbar Art 8 Abs 3 letzter Absatz der Einwegkunststoff-Richtlinie umgesetzt, wobei die Übernahme der Kosten für die Errichtung spezifischer Infrastrukturen wie z.B. Abfallbehälter an Orten mit starker Vermüllung explizit als Kann-Bestimmung ausformuliert ist. Die Umsetzung in die österreichische Rechtsordnung als Muss-Bestimmung stellt Gold-Plating dar und wird abgelehnt. Zusätzlich ist der Begriff „Errichtung spezifischer Infrastruktur“ nicht konkret definiert.

Zu § 20 - Sensibilisierung durch Information der Letztverbraucher

Könnten diese Aufgaben des Abs 1 nicht als Aufgaben der VKS gesehen werden (§ 30a Abs 1 Z 1 AWG)?

Zu § 21a Abs 2 - Meldepflichten für Einwegkunststoffprodukte

Zu Abs 2 wäre anzumerken, dass Systemteilnehmer bei mehreren Sammel- und Verwertungssystemen teilnehmen können. Daher sollte auf die sinngemäße Anwendung von § 8 Abs 3 auch für Einwegkunststoffprodukte hingewiesen werden.

Zu § 21a Abs 4 - Meldepflichten für Einwegkunststoffprodukte

Für die Bestimmungen im Abs 4 (Reinigungsaktionen) ist ein Controlling-Instrument (Sortieranalyse) und eine Plausibilitätsprüfung vorzusehen.

Zu § 21a Abs 5 - Meldepflichten für Einwegkunststoffprodukte

Die Bestimmung soll bereits mit dem auf die Kundmachung folgenden Tag in Kraft treten (§ 26 Abs 3). Für die in Abs 1 angeführten Einwegkunststoff-Produkte haben die Systemteilnehmer erstmals für das Kalenderjahr 2022 eine Meldung vorzunehmen - nach Abs 5 wird diese Bestimmung (überraschenderweise) wieder modifiziert, indem auch für das zweite Halbjahr 2021 (!) bereits eine Meldeverpflichtung vorgesehen ist. In Anbetracht dessen, dass die Verordnung noch nicht in Kraft ist, muss man also ab dem Inkrafttreten von einer rückwirkenden (!) Meldeverpflichtung ausgehen. Ein Inkrafttreten der neuen Verpflichtungen muss so gestaltet sein, um ausreichend Zeit für Planung und Umsetzung gewährleistet ist. Eine Rückwirkung ist abzulehnen.

Zu § 22 - Pilotprojekte

Die Möglichkeit von Pilotprojekten wird von uns begrüßt, nur sind diese Bestimmungen im AWG festzulegen und praxistauglicher zu gestalten. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf unsere Stellungnahme zur AWG Novelle 2021 und den darin von uns vorgeschlagenen neuen § 29d Abs 4a AWG.

Zu § 21a Abs 6 - Meldepflichten für Einwegkunststoffprodukte

In Abs 6 ist auf [Durchführungsbeschluss 2021/958/EU \(L 211\)](#) abzustellen und nicht auf [Durchführungsbeschluss 2021/3765/EU](#), der nicht existent ist.

Zu Anhang 5 - gewerbliche Verpackungen:

Getränkeverbundkarton sollen in Zukunft keine gewerblichen Verpackungen mehr sein. Eine fachliche Begründung dafür konnte den Erläuterungen jedoch nicht entnommen werden. Dies wäre genauer zu prüfen.

Zu Anhang 5 letzter Satz

Es wird auf die Ausführungen zu § 18a verwiesen.

Zu Anhang 6, Punkt 1c

Diese Bestimmung ist unverständlich formuliert. Es kann nicht ermittelt werden, welche Produkte umfasst sein sollen.

III. Zusammenfassung

Die gegenständliche Novelle soll zur österreichischen Vereinheitlichung der Sammlung von Wertstoffen beitragen. Dies ist eine zentrale Aufgabe der Verordnung und wichtig für die Erreichung der unionsrechtlichen Vorgaben für Sammlung und Verwendung von Verpackungsabfällen.

Der Entwurf bedarf noch einiger Klarstellungen und redaktioneller Überarbeitungen, um von der Wirtschaft mitgetragen werden zu können. Wir ersuchen, EU-rechtliche Vorgaben exakt - im Wortlaut - umzusetzen.

Generell sind die zahlreichen Meldeverpflichtungen zu hinterfragen, deren umweltpolitischer Mehrwert nicht ersichtlich ist.

Wir ersuchen um Berücksichtigung unserer Anmerkungen und stehen für Gespräche gerne zu Verfügung.

Freundliche Grüße

Dr. Harald Mahrer
Präsident

Karlheinz Kopf
Generalsekretär