



Bundesministerium
Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie
V/2 (Abfall- und Altlastenrecht)
Stubenbastei 5
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	Fax	Datum
2023-0.196.013	UV/GSt/HO/SP	Werner Hochreiter	DW 12624	DW 142624	20.04.2023
2023-0.196.016					
2023-0.195.934					

Bundesgesetz, mit dem das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 geändert wird (AWG-Novelle Digitalisierung) | Verordnung der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, mit der die Verpackungsverordnung 2014 geändert wird (Verpackungsverordnung-Novelle 2023) | Verordnung der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie über das Pfand für Einweggetränkeverpackungen aus Kunststoff oder Metall (Pfandverordnung für Einweggetränkeverpackungen)

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung der drei Entwürfe und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Inhalt der Entwürfe:

Alle drei Regelungsvorhaben beziehen sich in ihrem Schwerpunkt auf die Einführung eines Pfandes auf Getränkeeinwegflaschen, die ab 2025 dann auch wieder im Handel gegen Rückgabe des Pfandbetrages zurückgegeben werden sollen. Weitere Vorhaben betreffen Digitalisierungsschritte in der Abfallwirtschaft und Klarstellungen hinsichtlich der Beschwerde-rechte von Umweltorganisationen in Beschwerdeverfahren.

Das Wichtigste in Kürze:

Die BAK hat sich schon seit geraumer Zeit für ein Einweggetränkepfand eingesetzt. Im gewählten Tarifregulierungsmodell braucht es noch Verbesserungen:

- Transparenz und Beteiligung bei der Tariffestlegung schaffen; Aufsichtsrechte deutlich erweitern; eine klares Tariffestsetzungsrecht der Behörde für den Konfliktfall schaffen
- Festlegung einer Transport Fee, wenn die Logistik des Handels benützt wird

- Konsument:innenorganisationen müssen in die Öffentlichkeitsarbeit der Verpackungskoordinierungsstelle (VKS) und der zentralen Stelle eingebunden werden

Grundsätzliches:

Die Erläuterungen zu den drei im Betreff genannten Regelungsvorhaben nennen mehrere Schwerpunkte. Unzweifelhaft bildet die **Einführung des Getränkeeinwegpfandes** einen Hauptschwerpunkt. Alle drei Regelungsvorhaben beziehen sich darauf und versuchen die **Ergebnisse einer vom BMK wie von Vertretern der maßgeblichen Wirtschaftsunternehmen¹ getragenen Arbeitsgruppe** umzusetzen, an der dankenswerterweise auch die BAK teilnehmen konnte, um dort die Konsument:innenperspektive einzubringen.

Die BAK hat sich anlässlich der **Begutachtung der AWG-Novelle Kreislaufwirtschaftspaket** (BGBl I Nr 200/2021) sehr intensiv mit den anstehenden Regelungserfordernissen im Abfallrecht auseinandergesetzt². Einen Schwerpunkt bildete das Plädoyer für die Einführung des Getränkeeinwegpfandes samt Überlegungen zu den unbedingt erforderlichen Eckpunkten. An die weiteren, das Thema „Verpackungen“ betreffenden, Anregungen kann an dieser Stelle nur erinnert werden. Hervorzuheben sind jedenfalls

- das Vorhaben einer **EU-Kunststoffverpackungsabgabe**, zu dem es leider bislang keine Anzeichen gibt, dass es in nächster Zeit einen Arbeitsentwurf geben wird, und
- diverse Wünsche zum Thema Mehrweg. Bedauerlich ist, dass die Gespräche zum Einwegpfand nicht auch dazu genutzt worden sind, einige **diesbezügliche Klärungen zum Thema Mehrweg** voranzubringen, zumal hier ja die gleichen Wirtschaftsakteure wie beim Einwegpfand anzusprechen wären.

Bis zuletzt bestand erstens der Eindruck, dass die von den Mehrweg-Abfüllern zu entrichtenden **Automatenregistrierungsgebühren** geradezu prohibitiv sind und dringend auf ein faires Level abgesenkt werden müssen, das auch transparent gemacht wird.

Zweitens ist noch immer nicht klar, wann endlich ein **0,33l-Bier-MW-Normgebinde** eingeführt wird.

Und drittens wäre es sehr wünschenswert, wenn es ein **Preismonitoring für Getränkemehrweg** geben würde, so wie es bisher im Rahmen der **Sozialpartnerempfehlung Mehrweg** stattgefunden hat. Denn diese hat mit der AWG-Novelle BGBl I Nr 200/2021 wohl ihre „Geschäftsgrundlage“ verloren.

Über das Thema „Verpackungen“ hinausgegangen – aber dafür nicht minder wichtig – sind die Anregungen,

- endlich wirksame Vorkehrungen zur Hintanhaltung von **In-Sich-Geschäften im Rahmen von Systemen zur Erweiterten Herstellerverantwortung** (Extended Producer Responsibility – EPR), namentlich im Bereich der Verpackungssammlung zu setzen und

¹ Konkret sind es die vier großen Lebensmittelhandelsketten sowie einige der marktstarken Unternehmen der Getränkeindustrie.

² BAK-Stellungnahme vom 1. Juni 2021 zum Ministerialentwurf betreffend Bundesgesetz, mit dem das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 geändert wird (AWG-Novelle Kreislaufwirtschaftspaket) | Download <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/SNME/109718/>

- im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit zu den Themen „Kreislaufwirtschaft“ und „nachhaltiger Konsum“ **für eine von Herstellerinteressen unabhängige Konsument:inneninformation zu sorgen**, indem das Anliegen nicht schlicht an die privaten, von Wirtschaftsakteuren getragenen EPR-Systeme delegiert wird, sondern als ureigene **öffentliche Aufgabe des Ressorts** begriffen wird, wofür es auch entsprechende finanzielle und personelle Ressourcen im Ressort braucht.

Auch diese beiden Anliegen harren immer noch der Umsetzung, was auch zu den ersten Kritikpunkten an den vorliegenden Entwürfen führt. Maßstab hierfür sind die schon oben angesprochenen, seinerzeit formulierten Eckpunkte³. Konkrete Anregungen sind:

1) Gesetzliche Grundlage für die Pfandverordnung absichern

Zahlreiche Bestimmungen, vor allem die in der **Pfandverordnung** für Einweggetränkeverpackungen (im Folgenden kurz: PfandVO)⁴ sind vom sichtbaren Anliegen getragen, eine anschlussfähige, insbesondere auch wettbewerbsrechtlich akzeptable Lösung für die offenkundig drohenden **In-Sich-Geschäfte im Rahmen der Zentralen Stelle** zu schaffen.

Anders als der Name „zentrale Stelle“ suggeriert, ist sie ja **keine auf die Erfordernisse des Einwegpfandes ausgerichtete unabhängige Regulierungsbehörde im Nahebereich der zuständigen Bundesminister:in**, sondern ein von den maßgeblichen marktstarken Wirtschaftsunternehmen gemeinsam errichtetes Unternehmen. Diese Unternehmen sind allerdings nicht direkt als Gesellschafter beteiligt. Die EWP Zentrale Stelle Einwegpfand gemeinnützige GmbH (FN 594052g) steht im Eigentum des „Trägervereins Einwegpfand“ (ZVR-Zahl 1852156569), wo diese Unternehmen entweder der „Erstinverkehrbringer-Kurie“ bzw der "Rücknehmer-Kurie" angehören. Bislang gehören nur wenige Unternehmen diesem Verein an. Die In-Sich-Geschäft-Problematik resultiert einerseits aus der **Doppelrolle der vier Handelsketten als Mitglieder des Trägervereins und als Dienstleister des Systems** mit dem Wunsch, Abgeltungen für ihre Rücknahme- und Transportaufwände zu bekommen und andererseits aus der Tatsache, dass einige der **marktstarken Getränkehersteller an einem großen PET-Recyclingunternehmen**⁵ beteiligt sind.

So sehr nun die oben genannten Bestimmungen in ihrer Stoßrichtung wünschenswert sind, so sehr stellt sich dennoch die Frage, ob sie sich im AWG auf eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage stützen können. Dies gilt insbesondere für die für das Regulierungsmodell zentralen Einvernehmensbindungen und Vorgaben zum Umgang mit Befangenheiten in § 7 und 12 der PfandVO. Damit soll offenkundig dasselbe „auf anderem Weg“ erreicht werden, was wir aus anderen Regulierungsbereichen kennen, wo eigene Regulatoren wie die E-Control oder die Schienen Control geschaffen worden sind, ua weil Tarife nicht marktmächtigen Unternehmen oder „dem Markt“ überlassen werden können. Somit besteht die Frage, ob es nicht hier auch **Regelungen im Gesetzesrang braucht**, ua

³ BAK-Stellungnahme aaO S 5ff, 8, 12ff.

⁴ § 7 Abs 2 – keine Änderung der Satzung des Trägervereins oder des Gesellschaftsvertrages ohne Zustimmung der Bundesminister:in; § 7 Abs 4 – Einrichtung eine In-Sich-Geschäfte-Gremiums in der zentralen Stelle, Verbot der Teilnahme von befangenen Personen; § 11 – Materialerlöse und Pfandschlupf verbleiben der zentralen Stelle; § 12 Abs 1 und 2 – Handling Fee soll durchschnittliche Kosten der Rücknahme abgelden und braucht Einvernehmen mit der Bundesminister:in; § 15 – zentrale Stelle bleibt Eigentümerin der rückgenommen Verpackungen; § 19 – marktanteiliges Vorkaufsrecht der Abfüller betreffend der von ihnen in Verkehr gesetzten Getränkeverpackungsmengen; § 22 – Kostendeckungsprinzip bei der Gebinderegistrierung.

⁵ PET to PET Recycling Österreich GmbH FN 278705k.

auch weil hier Sondergesellschaftsrecht im Verordnungsweg geschaffen wird. Ein Streit darüber könnte schlagend werden, wenn der politische Konsens über die getroffenen Regeln einmal nicht mehr gegeben sein sollte.

Abgesehen davon hätten derartige Regeln im Gesetzesrang auch die berechnigte Frage aufgeworfen, inwieweit sie **nicht auch auf den Bereich der Verpackungssammlung anzuwenden wären**. Denn das wäre sehr wünschenswert⁶.

2) Konsument:innenorganisationen in die Öffentlichkeitsarbeit der Verpackungs-koordinierungsstelle (VKS) und der zentralen Stelle einbinden

Kritisch ist auch zu sehen, dass die BAK weiterhin offenbar in keiner Weise im Rahmen der **Öffentlichkeitsarbeit der VKS zur Verpackungssammlung** eingebunden sein soll. Es soll zwar in § 30a Abs 2 AWG klargestellt werden, dass die VKS diese Öffentlichkeitsarbeit nicht mehr bloß koordinieren, sondern selber gestalten soll. Dennoch ist eine **Beteiligung der BAK daran bis jetzt nicht vorgesehen**. Wünschenswert wären auch nähere Angaben zu den Zielen des Ressorts zu dieser Öffentlichkeitsarbeit; § 13b Abs 1 AWG wäre in diesem Sinne zu ergänzen.

Selbiges wie zur VKS gilt auch für § 9 der Pfandverordnung. Hier ist Öffentlichkeitsarbeit der zentralen Stelle überantwortet. Eine Beteiligung von Konsument:innenorganisationen ist nicht vorgesehen, sollte aber eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein.

3) Verbesserungen im gewählten Tarifregulierungsmodell nötig

Wenn oben das Bemühen, eine Lösung für die offenkundig drohenden In-Sich-Geschäfte im Rahmen der Zentralen Stelle zu schaffen, lobend hervorgehoben ist, so wird es sich dennoch erst zeigen müssen, ob der gewählte Ansatz, der sich doch von anderen Tarifregulierungen deutlich unterscheidet, zum gewünschten Erfolg führen wird.

Aus Sicht der BAK wäre der Weg vorzuziehen gewesen, dass die Tarifregulierungserfordernisse im Rahmen der PfandVO zum Anlass genommen werden, **für den Bereich des Abfallrechts einen eigenen unabhängigen Regulator zu schaffen**, der für alle solche Fragestellungen zuständig gemacht wird⁷. Natürlich wäre anzudenken, die VKS in diesem Sinne zu betrauen. Allerdings müsste die VKS völlig neu ausgerichtet werden, müssten ihre Rechtsgrundlagen deutlich umgestaltet werden. Heute ist die VKS in Wahrheit eher als Dienstleister der Sammel- und Verwertungssysteme ausgestaltet, der sich um eine vertragliche Einigung mit den Systemen bemühen muss, was mit dem Gedanken einer unabhängigen Behörde unvereinbar ist.

Der hier konkret gewählte Ansatz bedeutet dagegen, dass **Regulierungsaufgaben weitgehend in die Hände von Unternehmen gelegt werden, die logischerweise eigene**

⁶ Vgl dazu die Empfehlung der Wettbewerbskommission für 2022 an die BWB für 2022 S 3 (Abfallwirtschaft) https://www.bwb.gv.at/fileadmin/user_upload/Wettbewerbskommission_Schwerpunktempfehlungen_2022.pdf sowie den Entschließungsantrag „Mehr Kosteneffizienz in den Sammelsystemen und beim Einwegpfand im Interesse der KonsumentInnen (2088/A(E))“ vom 1. Dezember 2012 <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/A/2088>.

⁷ Die heute in Diskussion befindliche Transportkostenabgeltung im Gewerbesystem der Verpackungsverordnung könnte bspw auch so ein „Tarif“ sein, dessen Ausgestaltung und Umsetzung dann so einem Regulator obliegen könnte.

betriebswirtschaftliche Interessen verfolgen. Und diese Interessen sind wenig überraschend keineswegs ident mit dem öffentlichen Interesse wie den Interessen der **Konsument:innen**. Zudem gilt es zu beachten, dass die Interessenlagen der Wirtschaftsbeteiligten auch innerhalb der angesprochenen Branchen differieren. **Kleine Rücknehmer** haben etwas andere Anliegen als die vier großen Ketten. Selbiges gilt auch für **kleine und mittlere Abfüller**. Im Trägerverein konkret vertreten sind aber nur die jeweils „ganz großen“ Unternehmen. Die Frage ist somit, ob „genug Pflöcke eingeschlagen“ sind, damit dem öffentlichen Interesse dort entsprochen ist, wo es geboten bzw wünschenswert ist.

Folgende Kritikpunkte bzw Anregungen drängen sich somit auf:

a. Transparenz und Beteiligung bei der Ausübung der Tariffestlegung schaffen; Aufsichtsrechte deutlich erweitern; eine klares Tariffestsetzungsrecht der Behörde für den Konfliktfall schaffen

Zentrale Hebel, das öffentliche Interesse bei der Gestion der Zentralen Stelle einfließen zu lassen, sind die beiden Einvernehmensregelungen in § 7 Abs 2 und § 12 Abs 2 der PfandVO. So wie in anderen Regulatoren **Beiräte** meist der Stakeholder eingerichtet sind, welche die Tätigkeit des Regulators im Allgemeinen und im Einzelnen begleiten, so sollte auch hier in entsprechender Weise für Transparenz und Beteiligung, insb auch der Fachöffentlichkeit gesorgt werden. Zweckmäßig wäre etwa auch ein **Stellungnahmerecht der Wettbewerbskommission zu Tarifierungsvorschlägen** vorzusehen.

Abgesehen von den allgemeinen Gründen für so eine Öffnung sollte das Bemühen dahingehen, dass darüber hinaus auch **Knowhow aus anderen Regulierungsfeldern** eingebracht werden wird, was sinnvoll ist, weil die zu bearbeitenden Fragestellungen keineswegs trivial sind. Außerdem sollte auch im Gesetzestext klargestellt werden, dass die beiden Einvernehmensregelungen in § 7 Abs 2 und § 12 Abs 2 der PfandVO als **Spezialregeln** zu den allgemeinen Bestimmungen über die „Aufsicht über die zentrale Stelle“ (§ 14d AWG) sowie zu den „Verpflichtungen der zentralen Stelle“ (§ 14e AWG) hinzutreten und diese ergänzen.

Das wird allerdings nicht ausreichen, da § 14c bis § 14e AWG nur Pflichten der zentralen Stelle schaffen. Wenn sichergestellt sein soll, dass nur durchschnittlich anfallende Kosten der Rücknehmer ersetzt werden, dann wird dies ohne Einschau in die Interna ausgewählter solcher Unternehmen nicht möglich sein. Es geht nicht an, dass das Ressort hier auf das Einvernehmen mit diesen Unternehmen angewiesen sein soll. **Dafür müssen Auskunftspflichten und Einschaurechte der Aufsichtsbehörde auch in Interna dieser Unternehmen geschaffen werden, die in den Genuss von Abgeltungen kommen wollen.** Natürlich wird man trachten, hier einvernehmliche Vorgangsweisen zu wählen. Aber im Konfliktfall muss die Aufsichtsbehörde allein über die nötigen Befugnisse und Aufsichtsmittel verfügen.

Gleiches gilt auch in Bezug auf die zentrale Stelle. Die zentrale Stelle ist schlicht ein mit besonderen Vorrechten ausgestattetes beliehenes Unternehmen. Diese Vorrechte beziehen sich aber auf andere Unternehmen am Markt, die auch gern die Aufgabe des Pfandclearings

übernehmen würden. **Im Verhältnis zur Behörde, insb der Aufsichtsbehörde ist die zentrale Stelle kein gleichberechtigter Partner, sondern ein normunterworfenes Unternehmen, dass im Ausgleich zu den verliehenen besonderen Vorrechten auch eine entsprechende ausführliche Kontrolle dulden muss.** Insoweit ist es auch abwegig, dass die Festlegung von Tarifen wie ihre Evaluation nur auf der Basis einer gemeinsam mit der zentralen Stelle zu beauftragenden Erhebung stattzufinden hat, wie § 12 Abs 2 der PfandVO festlegt. Dass man sich um einvernehmliche Vorgehensweisen bemühen wird, mag man in den Erläuternden Bemerkungen ausdrücken. **In der PfandVO muss aber unmissverständlich klargestellt sein, welche Befugnisse und Möglichkeiten dem Ressort im Konfliktfall jedenfalls zustehen sollen.** Dass solche Erhebungen auch finanzielle und personelle Ressourcen erfordern werden, kann im Übrigen kein Grund sein, sich mit einvernehmlichen Vorgangsweisen zu begnügen.

In den beteiligten Kreisen wird die Annahme kolportiert, dass die **Rücknahmekosten in Summe jährlich rund 90 Mio € oder mehr betragen werden.** Solche Beträge sind keine Kleinigkeit. Jeder Cent, der zuviel zugestanden wird, wird den Konsument:innen im Wege der Produktpreise weiterverrechnet werden, ohne dass sich die Konsument:innen dagegen schützen können. Berichte aus anderen Mitgliedstaaten lassen den wenig überraschenden Schluss zu, dass es den Großformen des Lebensmittelhandels im Regelfall bestens gelingt, ihre Interessen zu wahren und, dass die Abgeltungen meist über eine bloße Kostenabgeltung hinausgehen. Die Frage sei immer nur, wie viel. Daher braucht es in diesem Thema eine besondere Sorgfalt.

Anlässlich der Begutachtung der AWG-Novelle Kreislaufwirtschaftspaket (BGBl I Nr 200/2021) hat die BAK abgeschätzt, **dass in der Verpackungssammlung ein Einsparungspotential von rund 50 Mio € aufgrund der nach wie vor bestehenden In-Sich-Geschäfte-Problematiken besteht⁸.** Sollte hier nun nochmals ein zweistelliger Millionenbetrag hinzukommen, so kann das aus Konsument:innensicht keinesfalls hingenommen werden. Es kann letztlich auch nicht argumentiert werden, dass mit dem Einwegpfand in der Verpackungssammlung Kosten wegfallen⁹ werden, die nun nur woanders anfallen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass durch die deutlich ansteigenden Recycling- und Verwertungsvorgaben für Verpackungen die in der Verpackungssammlung wegfallenden Kosten durch neue Kosten überkompensiert werden. **Somit werden die Kosten der Konsument:innen für Verpackungsabfälle in den nächsten Jahren weiter spürbar zunehmen.** Außerdem besteht das notorische Problem, dass es ohnedies nicht immer selbstverständlich ist, dass wegfallende Kosten am Ende auch an die Konsument:innen weitergegeben werden.

Letztlich ist auch in **Frage zu stellen, inwieweit es überhaupt zweckmäßig und geboten ist, von einem Einvernehmen zu sprechen, das herzustellen sei.** Denn § 12 Abs 2 der PfandVO könnte so gelesen werden, dass der zentralen Stelle ein Recht zukommt, den Tarif vorzuschlagen, worauf die Bundesminister:in dann nur zustimmend oder ablehnend reagieren

⁸ BAK-Stellungnahme aaO S 9f.

⁹ Grob gesagt ist davon auszugehen, dass auf der Basis der aktuellen Zahlen in der Kunststoffsammlung ein Viertel der Lizenzmenge oder rund 45.000 bis 50.000 Jato wegfallen werden, was auf der Basis der Lizenztarife 2022 rund 34 Mio € entspricht. Für die Metallsammlung wird geschätzt, dass rund 14.000 Jato Lizenzmenge, das wäre die Hälfte der Lizenzmenge, wegfallen wird, was auf der Basis der Lizenztarife 2022 rund 4,5 Mio € entspricht.

kann. Das wäre viel zu eng und eine solche Einschränkung wäre auch nicht einsichtig. Eine solche Sichtweise könnte in bestimmten Konstellationen sogar dazu führen, dass die zentrale Stelle (bzw die hinter ihr stehenden großen Unternehmen) das Ressort mit einem Tarifvorschlag unter Druck setzen kann, weil der mangels Einvernehmen über die Tarifierhöhung fortgeltende alte Tarif dann die zentrale Stelle in Insolvenzgefahr bringen würde. **Besser wäre es, von vornherein klar festzuhalten, dass die Minister:in den Tarif festlegt.** Dass die Minister:in anschlussfähige wohlvorbereitete Vorschläge der zentralen Stelle entsprechend würdigen und als Entscheidungsgrundlage in Betracht ziehen wird, wäre im Sinne der „Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit“ (Art 126b Abs 5 B-VG) ihres Vorgehens ohnedies selbstverständlich.

b. Ökomodulation dem Einvernehmen unterwerfen

Es wird nicht ausreichend sein, die zentrale Stelle zu einer „Differenzierung der Produzentenbeiträge nach ökologischen Gesichtspunkten“ zu verpflichten (§ 10 Abs 2 der PfandVO), weil man kaum erwarten kann, dass die Widerstände dagegen aus den beteiligten Wirtschaftskreisen, die ja selber Betreiber der zentralen Stelle sind, hier geringer sind.

c. Klärung von Rechtsfragen zum In-Sich-Geschäfte-Gremium

Dass das zu lösenden Grundproblem erstmals so unmissverständlich in einer abfallrechtlichen Regelung angesprochen wird und so schon in der eingangs angesprochenen Arbeitsgruppe zum Einwegpfand einvernehmlich eingeordnet worden ist, ist sehr zu begrüßen und ein nicht zu unterschätzender Fortschritt zum bedauerlichen Gesprächsstand zu den in-Sich-Geschäfte-Problematiken im ARA-Verpackungssammlungssystem.

Ob die beste legistische Ausgestaltung schon gefunden ist, sollte dennoch nochmals hinterfragt werden. § 7 Abs 4 PfandVO¹⁰ schafft eine Sonderregel insb zu § 30j Abs 5 Zi 10 GmbHG¹¹. Vorbild ist offenbar § 95a Abs 4 Satz 1 AktG¹², wo sehr klar ausgedrückt ist, dass befangene Personen an Abstimmungen im Aufsichtsrat gar nicht teilnehmen dürfen. Diese klare Regel ist sehr zu befürworten.

Allerdings schafft die PfandVO offenbar ein eigenes Gremium, dessen Verhältnis zum Aufsichtsrat unklar bleibt. Gibt es hier ausnahmsweise in einer GmbH sogar zwei Aufsichtsratsgremien mit abgegrenztem Befugnisbereich? Gelten für das In-Sich-Geschäfte-Gremium die Vorschriften des GmbHG für den Aufsichtsrat (§§ 29ff) gleichermaßen? Und ist diese zweite Spur zweckmäßig? Oder wäre es nicht zweckmäßiger, hier wenigstens Mitglieder zu bestellen, die an sich schon dem bestehenden Aufsichtsrat angehören? Denn andernfalls wäre ihnen der Einblick in die sonstige Gestion der Gesellschaft zwangsläufig verwehrt. Oder genügt es, die klare Befangenheitsregel auf das bestehende Aufsichtsratsgremium anzuwenden?

d. Festlegung einer Transport Fee in Analogie zu § 12 PfandVO

¹⁰ § 7 PfandVO – Einrichtung der zentralen Stelle.

¹¹ §§ 29ff GmbHG – Der Aufsichtsrat.

¹² § 95a AktG – Geschäfte mit nahestehenden Unternehmen und Personen.

Natürlich ist es naheliegend, für die Abholung der in den Filialen der Großformen des Lebensmittelhandels zurückgenommenen Pfandgebilde die Logistik der Handelsketten mitzubeneutzen. § 17 Abs 3 der PfandVO bestimmt für diesen Fall, dass die zentrale Stelle von Ausschreibungen absehen kann, wenn diese Form der Erfassung effizienter ist.

Davon kann man ausgehen. Das löst aber noch nicht die Frage, wie diese Leistungen dann abzugelten sind. Derzeit müsste die Geschäftsführung mit jeder Kette einen gesonderten Vertrag aushandeln, der dann gemäß § 7 PfandVO vom Aufsichtsrat, praktisch vom In-Sich-Geschäfte-Gremium zu genehmigen wäre. Zweckmäßiger wäre es aber, so wie bei der Handling Fee klarzustellen, dass für alle Ketten ein **einheitlicher** Tarif festgelegt wird, der dazu dient, dass **durchschnittliche** Kosten abgegolten werden. Und dieser Tarif sollte so wie bei der Handling Fee **nur im Einvernehmen mit dem/der Bundesminister:in** festgelegt werden dürfen, womit auch der Gefahr von In-Sich-Geschäften am besten vorgebeugt wäre.

e. Kostendeckungsprinzip bei der Registrierungsgebühr klarstellen

Die nach § 22 PfandVO festzulegende Registrierungsgebühr kann für kleine und mittlere Abfüller prohibitive Wirkung entfalten, wenn sie mehr als die Kosten abdeckt, was möglich ist, wenn § 22 PfandVO so verstanden wird, dass dadurch keine Grenze nach oben festgelegt ist. Daher soll in § 22 Abs 3 das Prinzip der Kostendeckung unmissverständlich festgelegt werden, was den Interessen kleiner und mittlerer Abfüller entgegenkommt.

f. Abfüller sollen Eigentümer der zurückgenommenen Pfandgebilde bleiben

Positiv ist, dass § 15 PfandVO klarstellt, dass die zentrale Stelle Eigentümerin der zurückgenommenen Einweggetränkeverpackungen ist. Damit sollen zunächst Systemgestaltungen wie in Deutschland verhindern werden, wo der Handel sich als Eigentümerin der zurückgenommenen Einweggetränkeverpackungen sieht, sie so bewirtschaftet, den Pfandschlupf vereinnahmt und daraus noch Erlöse von den Abfüllern generiert, die auf das Material angewiesen sind, um die geforderten Mindestrecyclatinhalte in den neuen Einweggetränkeverpackungen sicherzustellen.

Dass § 19 PfandVO den Erstinverkehrsetzern ein marktanteiliges Vorkaufsrecht an den vorsortierten zurückgenommenen Einweggetränkeverpackungen zu marktüblichen Preisen einräumt, ist eine Weichenstellung, die dankenswerterweise in der Arbeitsgruppe aufgenommen worden ist. Der Grundgedanke eines marktanteiligen mengenäquivalenten Aussonderungsrechts stammt aus der Entscheidung der Kommission im ARA-Verfahren 2003¹³. Er ist die wettbewerbsrechtliche Grundlage für den Wettbewerb der Sammel- und Verwertungssysteme in der Verpackungsverordnung. Im Sinne und zur Verstärkung dieses Grundgedankens sollte klargestellt werden, dass die Erstinverkehrsetzer weiterhin Eigentümer der zurückgenommenen Einweggetränkeverpackungen bleiben.

¹³ Entscheidung der Kommission vom 16. Oktober 2003 in einem Verfahren nach Artikel 81 EG-Vertrag und Artikel 53 EWR-Abkommen (Sachen COMP D3/35470 – ARA, COMP D3/35473 – ARGEV, ARO)
2004/208/EG <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:075:0059:0097:DE:PDF>

Zu den wesentlichen Bestimmungen der geplanten AWG-Novelle Digitalisierung:

Zu § 14c Abs 1 AWG:

Das BMK veröffentlichte 2020 eine Studie zum Thema Möglichkeiten zur Umsetzung der EU-Vorgaben betreffend Getränkegebinde, Pfandsysteme und Mehrweg¹⁴. Gemäß dieser Studie wird ein Einwegpfand auf alle Getränkearten empfohlen. Der vorliegende Verordnungsentwurf sieht jedoch eine **Ausnahme von Verpackungen für Milch- und Milchmischgetränke** vor. Laut den Erläuternden Bemerkungen wird dies mit hygienischen Gründen argumentiert. Die Studie stellte jedoch dar, dass aufgrund des geringen Anteils dieser Getränkearten in Österreich nicht von einer Hygieneproblematik auszugehen ist. Als Beispiel führt die Studie auch Norwegen an, wo ein entsprechendes Pfand eingeführt wurde und keine hygienischen Probleme gemeldet wurden. Eine ähnliche Diskussion gab es in Deutschland, wo auf Drängen der Vertreter:innen der Milchwirtschaft Verpackungen für Milch- und Milchmischgetränke ebenfalls mit dem Argument der Hygiene von der Pfandpflicht ausgenommen wurden. Das deutsche Bundesinstitut für Risikoforschung führte allerdings aus, dass bei Verwendung von Automaten Auswirkungen auf die Lebensmittelsicherheit bzw. die Gesundheit von Verbraucher:innen sehr unwahrscheinlich sind. Die Ausnahme sollte nochmals hinterfragt werden und diese Getränkearten in das Einwegpfandsystem aufgenommen werden. Damit würden bei einer der wichtigsten und am häufigsten gekauften Lebensmittel (Milch und Milchgetränke) auch deutliche Anreize für den Umstieg auf Mehrweggebinde gesetzt.

Der Verordnungsentwurf sieht weiters eine **Ausnahme bei Getränkeverbundkartons sowie Glasgetränkeverpackungen** vor. **Diese Ausnahmen werden durch die erwähnte Studie des BMK unterstützt, jedoch fordert sie ein klares Monitoring dieser Verpackungstypen.** Als Begründung für die Ausnahme führen die Studienautor:innen an, dass von beiden Verpackungsarten kein wesentliches Littering-Problem ausgeht. Unter Littering wird allgemein die Entsorgung von Müll in der Umwelt verstanden. Littering hat diverse Auswirkungen auf die Gesundheit (Mikroplastik, Wasserbelastung, Verletzungsgefahr etc), die Umwelt (Verletzungsgefahr für Tiere, Umweltbelastungen durch chemische Verbindungen etc) und auf den öffentlichen Haushalt, welcher für die Reinigung und Abfallbeseitigung aufkommen muss.

Die angeführte Begründung ist nicht vollends nachvollziehbar, da die Studie selbst festhält, dass die Aussagen zum Littering nur qualitativer Natur sind – statistisch haltbare Zahlen liegen nur wenige vor, wie es auch das Umweltbundesamt in einer durchgeführten Studie zum Thema Littering festhält¹⁵. Die Studie beschäftigte sich mit Abfalldaten, welche im Rahmen von Flurreinigungen erhoben wurden. Das Umweltbundesamt fordert daher eine Verbesserung der Datengrundlage durch einheitliche Standards in der Erfassung von Littering-Abfällen. Weiters ist im Gegensatz zu den Glasgetränkeverpackungen, welche mit 80 % bereits hohe Sammel- und Recyclingquoten aufweisen, die Ausnahme von Getränkeverbundkartons angesichts niedriger Quoten nicht nachvollziehbar. So liegt die aktuelle Sammelquote bei lediglich 63 %¹⁶. Gemäß Verpackungsverordnung 2014, welche

¹⁴ https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/abfall/Kreislaufwirtschaft/publikationen/kgv.html, zugegriffen am 30. März 2023.

¹⁵ Umweltbundesamt: Littering in Österreich, Wien 2020.

¹⁶ Recyclingmission.at, zugegriffen am 30. März 2023.

sich auf EU-Vorgaben stützt, müsste bereits ab 2025 die Sammelquote zumindest 80 % und die Recyclingquote 75 % betragen.

Die Option der Ausweitung des Pfandsystems auf Glasgetränke- und Getränkeverbundverpackungen sollte im Auge behalten und dazu ein effektives Monitoring aufgesetzt werden, weil:

- zukünftige Entwicklungen in Punkto nachhaltiger Verpackungen durchaus zu einer vermehrten Substitution von Kunststoffverpackungen durch Glas- oder Getränkeverbundverpackungen führen könnten und damit auch ein erhöhtes Potenzial für Littering besteht,
- unzureichende Sammelquoten im Bereich von Getränkeverbundkartons und eine unzuverlässige Datenlage in Bezug auf den Anteil von Glas- und Getränkeverbundverpackungen im Bereich des Litterings bestehen,
- es das erklärte Ziel einer Gesellschaft sein muss, Littering nicht nur zu minimieren, sondern aus Gesundheits-, Umwelt-, und Tierschutzgründen gänzlich zu vermeiden und
- das Prinzip der Gleichbehandlung von Getränkearten und Packstoffen beachtet werden sollte.

Zu Ziffer 18 (§ 42 Abs 1a – NGOs im Rechtsmittelverfahren):

Die nunmehr engere Fassung entspricht dem Grundsatz, dass die Aussagen des EuGH im Urteil vom 15. Oktober 2015 (C-137/14) restriktiv auszulegen sind, und stellt den Gleichlauf mit den parallelen Bestimmungen im UVP-G her.

Zu den wesentlichen Bestimmungen der geplanten PfandVO:

Zu § 5 Rücknahme:

Der Gesetzgeber hat aus konsumentenpolitischer Sicht sicherzustellen, dass die Auszahlung des Pfandbetrages **ohne weiteren Kaufzwang und**, mit Ausnahme von jenen Verkaufsstellen, welche in § 5 Abs 3 dargestellt werden, **nicht in Form von Gutscheinen zu erfolgen hat**. Es empfiehlt sich dahingehend, die Ausführungen in den Erläuternden Bemerkungen zu § 5 Abs 6 (betrifft Lieferdienste) allgemein in den Verordnungstext aufzunehmen.

Zu § 5 Abs 6 Rücknahme bei Lieferdiensten:

Die Bedingungen in Bezug auf Lieferdienste und Restaurants könnten missverständlich formuliert sein. Gemäß § 5 Abs 6 sind Lieferdienste dazu angehalten die Rücknahme des Pfands sowie die Pfanderstattung sicherzustellen. In Abs 7 werden Restaurants von dieser Regelung ausgenommen, unabhängig ob sie das Essen selbst zustellen oder einen Dritten (sprich Lieferdienst) beauftragen. Gemäß den Erläuternden Bemerkungen wird die Ausnahme von Restaurants damit argumentiert, dass keine Rücknahme vor Ort möglich ist. Fraglich ist, worin der gerechtfertigte Unterschied zwischen einem Lieferdienst und einer Zustellung durch das Restaurant selbst liegt. Zudem müssen Restaurants, welche es gestatten Einweggetränkeverpackungen mitzunehmen, grundsätzlich eine Rücknahme gemäß § 5 Abs 2 vorsehen.

Zu § 24 Meldepflichten der Zentralen Stelle:

Es empfiehlt sich die gewonnenen Daten – neben der Meldeverpflichtung gegenüber dem BMK – auch der Statistik Austria bzw dem Umweltbundesamt zur Verfügung zu stellen.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung ihrer Anliegen und Anregungen.

