

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt,  
Energie, Mobilität, Innovation und Technologie  
Stubenbastei 5  
1010 Wien

Wien, 24. April 2023  
GZ 2023-0.239.144

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 geändert wird (AWG–Novelle Digitalisierung), Entwurf einer Änderung der Verpackungsverordnung 2014 (Verpackungsverordnung–Novelle 2023), Entwurf einer Verordnung über das Pfand für Einweggetränkeverpackungen aus Kunststoff oder Metall (Pfandverordnung für Einweggetränkeverpackungen)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für die mit Schreiben vom 27. März 2023, GZ: 2023-0.196.013, GZ: 2023-0.196.016 und GZ: 2023-0.195.934 übermittelten, im Betreff genannten Entwürfe und nimmt zu diesen aus der Sicht der Rechnungs– und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

## 1. Inhaltliche Anmerkungen

### 1.1 Allgemeines

Der RH überprüfte die Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff in Österreich und veröffentlichte dazu seinen Bericht „Verpackungsabfälle aus Kunststoff“ in der Reihe Bund 2022/36.

Der RH hielt in diesem Bericht fest, dass in Österreich Handlungsbedarf besteht, um die unionsrechtlich verbindlichen Ziele zur getrennten Sammlung und stofflichen Verwertung von Kunststoffverpackungen zu erreichen. Er verwies vor allem auf den engen Zeithorizont, innerhalb dessen die vorgegebenen Sammel– und Verwertungsquoten zu erreichen sind. Er merkte überdies an, dass Maßnahmen wie Mehrwegquoten oder das Einwegpfand, die mit der AWG–Novelle Kreislaufwirtschaftspaket 2021 (BGBl. I 200/2021) neu eingeführt wurden, erst in einigen Jahren und praktisch zeitgleich mit den diesbezüglich zu erreichenden Zielen wirksam werden.

Der RH wies außerdem kritisch darauf hin, dass das bestehende System der Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen aus Kunststoff hochkomplex war. Dies erschwerte den

rechtskonformen Vollzug und dessen Kontrolle. Aus Sicht des RH war daher neben der Einführung neuer Maßnahmen zur Zielerreichung eine Vereinfachung des Gesamtsystems geboten („Verpackungsabfälle aus Kunststoff“, TZ 34.2). Der RH sprach in diesem Bericht zahlreiche Empfehlungen an das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie aus, z.B. bezüglich des Wegfalls der Unterscheidung zwischen Haushaltsverpackungen und gewerblichen Verpackungen als eine Möglichkeit der Vereinfachung der rechtlichen Vorgaben für die Entsorgung von Verpackungsabfällen (a.a.O. TZ 7, Reihe Bund 2022/36), die jedoch auch durch die nun vorliegenden Entwürfe nicht aufgegriffen wurden.

## 1.2 Allgemeines zu den vorliegenden Entwürfen

Die vorgeschlagenen Änderungen im AWG 2002 enthalten Regelungen zu weiteren Digitalisierungsschritten in der Abfallwirtschaft (z.B. Abwicklung von Genehmigungsverfahren durch Anbindung an zusätzliche Register, Pilotprojekte zur Erprobung von digitalen Anlagengenehmigungsverfahren, SMS-Lösung beim vollelektronischen Begleitschein) und zum ab 2025 geltenden Einwegpfand für Kunststoffgetränkegebinde und Dosen (z.B. Festlegung der Gebindegrößen, Errichtung der „zentralen Stelle“ mit koordinierenden Aufgaben).

Der Entwurf einer Novelle der Verpackungsverordnung enthält u.a. geringfügige Anpassungen in Zusammenhang mit dem Entwurf einer Pfandverordnung für Einweggetränkeverpackungen sowie Klarstellungen hinsichtlich der Meldepflichten.

Der Entwurf der Pfandverordnung für Einweggetränkeverpackungen enthält detaillierte Regelungen zum Einwegpfand auf Einweggetränkegebinde. Die Einführung eines solchen Pfands soll die Einhaltung der Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt („SUP-Richtlinie“) ermöglichen (s. Pkt. 2.1).

## 2. Zum Entwurf der AWG-Novelle Digitalisierung

### 2.1 Zu den gesetzlichen Regelungen für die Einführung eines Pfandsystems für Einweggetränkeverpackungen (§§ 14c, 14d und 14e des Entwurfs)

Nach den Zielvorgaben der SUP-Richtlinie sollen bis 2025 zumindest 77 % und bis 2029 zumindest 90 % aller Kunststoffeinwegflaschen für Recyclingzwecke getrennt gesammelt werden (der Entwurf für eine Pfandverordnung sieht – aufgrund des Österreichischen Aufbau- und Resilienzplans – für 2025 bereits einen strengeren Zielwert von 80 % vor). Auch für den Rezyklatanteil in PET-Flaschen bzw. in allen Kunststoffflaschen gibt die Richtlinie Zielwerte vor.

Der RH weist einleitend darauf hin, dass die Einführung eines Pfandsystems für Einweggetränkeverpackungen aus Kunststoff oder Metall (z.B. PET-Flaschen, Alu-Dosen) ab 1. Jänner 2025 grundsätzlich geeignet erscheint, einen relevanten Beitrag zur Erreichung der unionsrechtlich verpflichtenden Sammel- und Recyclingquoten (gemäß SUP-Richtlinie) zu leisten, und auch zur Reduktion von Littering führen kann.

Der RH hielt jedoch in TZ 29 des o.a. Berichts (Reihe Bund 2022/36) kritisch fest, dass die

Verordnungsermächtigung zur Ausgestaltung des Einwegpfandsystems (§ 14c Abs. 2 AWG 2002 i.d.F. BGBl. I 200/2021) sehr weit gefasst war und damit einen großen Gestaltungsspielraum aufwies. Aus den nun vorliegenden Entwürfen der AWG–Novelle sowie der Pfandverordnung für Einweggetränkeverpackungen ist ersichtlich, dass die Regelung wesentlicher Elemente des Systems mit Auswirkungen auf dessen Wirksamkeit und finanziellen Folgen sowie auf die Nutzerfreundlichkeit für die Bevölkerung letztlich in der Zuständigkeit von zwei Ministerien (Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie sowie Bundesministerium für Arbeit und Wirtschaft) liegt. Der RH weist daher aus Anlass der Begutachtung nochmals kritisch darauf hin, dass damit die inhaltliche Ausgestaltung wichtiger Aspekte bei der innerstaatlichen Neuregelung des Einwegpfandsystems der Beschlussfassung durch den Gesetzgeber entzogen ist.

## 2.2 Zum Inkrafttreten des Pfandsystems für Einweggetränkeverpackungen aus Kunststoff oder Metall (§ 78 Abs. 27 AWG 2002 sowie der Entwurf der Pfandverordnung für Einweggetränkeverpackungen)

Der RH wies hinsichtlich der Einführung des Einwegpfandsystems kritisch darauf hin, dass das Einwegpfandsystem erst mit 2025 in Kraft tritt, für die diesbezüglichen Sammel– und Recyclingquoten jedoch bereits für 2025 Zielwerte existieren, die eine signifikante Steigerung der Ist–Werte des Jahres 2021 – 27 % beim Anteil der stofflich verwerteten Kunststoffverpackungen (Zielwerte: 50 % [2025] bzw. 55 % [2030]) und 70 % bei der getrennten Sammlung Einweg–Kunststoffgetränkeflaschen (Zielwerte: 77 % [2025] bzw. 90 % [2029]) – voraussetzen (siehe TZ 5 und TZ 29 des o.a. Berichts).

Der RH weist darauf hin, dass der vorliegende Entwurf die Frist für das Inkrafttreten des Einwegpfands zusätzlich ausdehnt: Die AWG–Novelle 2021 (BGBl. I 200/2021) sah die verpflichtende Einhebung des Einwegpfands ab 1. Jänner 2025 vor (§ 14c AWG 2002). Ebenso dürfen nach der Übergangsbestimmung in § 78 Abs. 27 AWG 2002 Restbestände von Getränken in nicht bepfandeten Einwegverpackungen aus Kunststoff oder Metall gemäß § 14c Abs. 1 bis zum Ablauf des 31. Dezember 2025 abgegeben werden. Dies sollte laut Erläuterungen zur damaligen Regierungsvorlage „für auf Lager liegende Restbestände an Getränken in nicht bepfandeten Gebinden“ gelten.

Der nunmehr vorliegende Entwurf der Pfandverordnung für Einweggetränkeverpackungen weitert dies in § 4 Abs. 2 auch insofern aus, als ein Inverkehrbringen von Getränken in Einweggetränkeverpackungen aus Kunststoff oder Metall bis zum Ablauf des 31. Dezember 2025 ohne Einhebung eines Pfands zulässig sein soll, wenn diese vor dem 1. März 2025 abgefüllt werden. Nach den Erläuterungen ermögliche dies den Abfüllern, unterschiedliche Getränkearten nicht auf einmal umstellen zu müssen.

Der RH weist in diesem Zusammenhang neuerlich auf seine Kritik hin, dass das Einwegpfandsystem erst mit 2025 in Kraft tritt, für die diesbezüglichen Sammel– und Recyclingquoten jedoch bereits für 2025 Zielwerte existieren, die eine signifikante Steigerung der Ist–Werte des Jahres 2021 voraussetzen. Weiters weist der RH darauf hin, dass der vorliegende Entwurf die Frist für das Inkrafttreten des Einwegpfands zusätzlich ausdehnt.

### 2.3 Zur Einrichtung der „zentralen Stelle“ (§§ 14c, 14d und 14e AWG 2002 i.d.F. des Entwurfs sowie insb. die §§ 7 ff des Entwurfs der Pfandverordnung für Einweggetränkeverpackungen)

Nach den vorgeschlagenen Regelungen in der AWG–Novelle Digitalisierung haben die Erstinverkehrsetzer und die Rücknahmeverpflichteten eine nicht auf Gewinn gerichtete zentrale Stelle in Form einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) einzurichten, die der Aufsicht der Bundesministerin für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie unterliegt. Die näheren Regelungen über die Einrichtung und die Aufgaben der „zentralen Stelle“ finden sich im Entwurf der Pfandverordnung für Einweggetränkeverpackungen.

Der RH weist ausdrücklich darauf hin, dass eine Kontrolle der Gebarung der als „zentrale Stelle“ einzurichtenden GmbH – und damit des zentralen Verwaltungsorgans des Einwegpfandsystems – durch den RH aufgrund der (weit überwiegend privaten) Gesellschafter an dieser GmbH nicht möglich bzw. nicht vorgesehen ist.

### 2.4 Information der gewerblichen Letztverbraucher (§ 30a AWG 2022)

Der RH wies in TZ 31 des o.a. Berichts kritisch darauf hin, dass auch nach der AWG–Novelle 2021 keine klare Zuständigkeit für die Durchführung der Information der gewerblichen Letztverbraucher bestand. Die Information gewerblicher Letztverbraucher durch die Verpackungskoordinierungsstelle gemeinnützige Gesellschaft mbH (VKS GmbH) war im überprüften Zeitraum gesetzlich nicht vorgesehen. Der RH empfahl daher dem Ministerium, sich dafür einzusetzen, dass die VKS GmbH auch mit der Durchführung der Information der gewerblichen Letztverbraucher betraut wird.

In § 30a Abs. 2 Z 2a AWG 2002 i.d.F. des Entwurfs ist geplant, dass die zuständige Bundesministerin die VKS GmbH mit der Information der Letztverbraucher betrauen kann. Mit dieser Änderung würde die o.a. Empfehlung des RH daher berücksichtigt.

## 3. Zum Entwurf der Verpackungsverordnungs–Novelle 2023

Der RH wies in TZ 12 des o.a. Berichts darauf hin, dass die Erfassungsquote der lizenzierten Kunststoffverpackungen im gewerblichen Bereich weit verfehlt wurde: Gemäß unionsrechtlicher Vorgaben sollten ab 2022 zumindest 85 % der lizenzierten gewerblichen Kunststoffverpackungen getrennt erfasst werden. Er stellte fest, dass im Jahr 2020 die Erfassungsquote von lizenzierten Verpackungen bei 48 %, jene von getrennt zu sammelnden Verpackungen bei 33 % lag. Der RH sah erheblichen und kurzfristigen Handlungsbedarf zur Steigerung der getrennten Sammlung und empfahl daher dem BMK, im Bereich der Aufsicht verstärkt tätig zu werden, um die getrennte Sammlung von Verpackungen deutlich zu intensivieren und um die unionsrechtlichen Zielwerte zu erreichen.

Er anerkannte, dass die Verpackungsverordnungs–Novelle 2021 diesbezüglich Verbesserungen enthielt und bspw. gewerbliche Letztverbraucher ab 1. Jänner 2023 verpflichtete, Kunststoffverpackungen getrennt zu erfassen und die lizenzierten Verpackungen den Sammel– und Verwertungssystemen zu übergeben (TZ 17).

Dieser mit der Novelle 2021 neu eingeführte § 14a Verpackungsverordnung wird nunmehr im vorliegenden Entwurf um die explizite Ergänzung von „Anfallstellen der Systemgastronomie mit zehn oder mehr Restaurants in Österreich“ erweitert, für die ebenfalls strengere Trenn- und Übergabepflichten gelten sollen als für die herkömmliche Gastronomie. Sie müssen ihre Abfälle getrennt erfassen und diese in die Sammlung der Sammel- und Verwertungssysteme einbringen.

Der RH erachtet dies in Zusammenhang mit der Empfehlung in TZ 17 des o.a. Berichts – wonach das Ministerium die Wirkung der neuen Bestimmungen der Verpackungsverordnungs-Novelle 2021 zu gewerblichen Verpackungsabfällen zeitnah analysieren sollte, um deren Beitrag zur Erhöhung der Erfassungsquote abschätzen und erforderlichenfalls weitere Maßnahmen treffen zu können – als geeigneten Schritt, die getrennte Sammlung gewerblicher Kunststoffverpackungen und deren Verwertung zu steigern.

#### 4. Zum Entwurf der Pfandverordnung für Einweggetränkeverpackungen

##### 4.1 Zur Höhe der Produzentenbeiträge (§ 10 des Entwurfs)

Der RH wies in TZ 8 des o.a. Berichts darauf hin, dass die Abstufung der Höhe von Lizenzgebühren abhängig u.a. von der Rezyklierbarkeit von Verpackungen (sog. „Ökomodulation“) ein wirksames Instrument darstellen kann, um Anreize i.S.d. Recycling zu schaffen. Er empfahl dem zuständigen Bundesministerium, auf Basis der Ökomodulation Rahmenbedingungen und Anreizsysteme, auszuarbeiten, um die Produktion und den Einsatz von recyclingfähigen Verpackungen zu fördern.

In § 10 des vorliegenden Entwurfs findet sich eine Differenzierung der Höhe der Produzentenbeiträge für ökologisch vorteilhafte (d.h. gut rezyclierbare) und ökologisch nachteilige Einweggetränkeverpackungen. Der RH wertet diese Regelung im Sinn der zit. Empfehlung als teilweise positiv.

##### 4.2 Zum Betrieb eines Registers durch die „zentrale Stelle“ (§ 21 des Entwurfs)

Der RH wies in TZ 16 des o.a. Berichts darauf hin, dass für die Abrechnung der Leistungen, die für Sammel- und Verwertungssysteme erbracht wurden, eine Datenbank zur Verfügung stand, die das marktführende Sammel- und Verwertungssystem entwickelte und betrieb. Damit hatten weder die übrigen Sammel- und Verwertungssysteme noch die VKS GmbH einen Zugang zu den Daten, der jenem des marktführenden Sammel- und Verwertungssystems entsprach.

Der RH empfahl dem Ministerium und der VKS GmbH, die Initiative zu ergreifen, dass jene Datenbank, die die Grundlage für die Abrechnung von Leistungen für die Sammel- und Verwertungssysteme ist, von einer neutralen Stelle betrieben wird.

In § 21 des vorliegenden Entwurfs ist vorgesehen, dass die „zentrale Stelle“ ein umfassendes Register zu führen hat und sich dabei eines unabhängigen Dritten bedienen kann. Vor diesem Hintergrund wird die vorgeschlagene Regelung positiv i.S.d. diesbezüglichen Empfehlung des RH gewertet.

## 5. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen der AWG–Novelle Digitalisierung und der Pfandverordnung für Einweggetränkeverpackungen

(1) Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen der im Entwurf vorgesehenen Digitalisierungsschritte verweisen die Erläuterungen der AWG–Novelle Digitalisierung „auf die WFA “EDM 2019-2023““. Beim EDM handelt es sich um Softwarelösungen unter dem Namen „Elektronisches Datenmanagement Umwelt“. Der RH weist dazu darauf hin, dass die erwähnte WFA den übermittelten Unterlagen nicht angeschlossen sowie auch der Inhalt dieser WFA nicht dargestellt wurde und sich in den Erläuterungen auch kein Hinweis auf eine allfällige Möglichkeit zum Abruf via Internet findet.

(2) Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen der neuen Regelungen zum Einwegpfandsystem in den vorliegenden Entwürfen ist darauf hinzuweisen, dass diese von nur geringfügigen finanziellen Auswirkungen auf die öffentliche Hand ausgehen. Durch die Wahrnehmung der Aufsichtspflichten durch das Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie würden diesem geringfügige Mehrkosten entstehen; auf die Länder und Gemeinden hätte das Einwegpfandsystem keine finanziellen Auswirkungen.

Der RH weist jedoch darauf hin, dass in den finanziellen Erläuterungen die möglichen Auswirkungen des Einwegpfandsystems auf die bestehende Restmüllsammlung und die Verpackungssammlung (gelbe Tonne/gelber Sack) nicht erwähnt werden. Nach Ansicht des RH ist von einer deutlichen Reduktion der bisher getrennt gesammelten bzw. im Restmüll enthaltenen Mengen an Einweggetränkeverpackungen auszugehen, da diese künftig zu einem sehr hohen Anteil an Rücknahmestellen gegen Auszahlung des Pfandbetrags retourniert werden. Dies kann zu längeren Abholabständen und damit zu Änderungen der Abfallgebühren für die Restmüllsammlung führen.

(3) Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen, die insbesondere den Grundsätzen der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu entsprechen hat. Da einerseits auf Unterlagen (weiter)verwiesen wird, die nicht angeschlossen bzw. leicht zugänglich sind, und nach Ansicht des RH nicht sämtliche Aspekte der vorgeschlagenen Regelungen auch hinsichtlich ihrer finanziellen Auswirkungen dargestellt werden, entsprechen die vorliegenden Erläuterungen insofern nicht den Anforderungen der WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung, BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:  
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:  
Beatrix Pilat

