

GLOBAL 2000

**WIR
KÄMPFEN
FÜR DAS
SCHÖNE.**



**ÖSTERREICHISCHES
ÖKOLOGIE INSTITUT**

ANALYSE ABFALL- WIRTSCHAFTSGESETZ (AWG)-NOVELLE

WAS BRINGT DIE AWG-NOVELLE FÜR MEHRWEG?

Was wurde aus dem Pfandsystem und welche Ergebnisse kann man sich von den angekündigten Pilotprojekten erwarten?

Hintergrund

Wir leben auf zu großem Fuß. Unser Ressourcenverbrauch und die Plastikmüllberge wachsen stetig weiter und damit auch die negativen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt. Wir haben nur einen Planeten und doch verbrauchen wir Ressourcen, als hätten wir drei. Deshalb ist es an der Zeit, verschwenderische Produktions- und Konsummuster zu beenden.

In der aktuellsten verfügbaren Auswertung der EU¹ lag Österreich 2018 beim Plastikmüll pro Kopf über dem EU-Durchschnitt. Von 2009 bis 2018 stieg der Verbrauch von Plastikverpackungen um 18 %. Österreich hat also einen hohen Verbrauch und zählt gleichzeitig zu den Nachzüglern beim Recycling von Plastikverpackungen. Es werden hierzulande nur 26 % der Kunststoffverpackungen recycelt. Es besteht also dringender Handlungsbedarf um einerseits das Verpackungsmüllaufkommen deutlich zu reduzieren und das Recycling auszubauen.

Die EU hat sich daher zum Ziel gesetzt, alle Länder in Richtung Ressourcenschonung zu begleiten und dementsprechend Vorgaben gesetzt. Mit der Abfallwirtschaftsgesetz-Novelle (kurz AWG-Novelle) sollen in Österreich mehrere EU-Regelungen und einzelne Punkte aus dem Regierungsprogramm umgesetzt werden.

Mit der Umsetzung des **EU-Kreislaufwirtschaftspakets** soll eine stärker kreislauforientierte Wirtschaft forciert werden. Dabei soll der Wert von Produkten, Stoffen und Ressourcen innerhalb der Wirtschaft so lange wie möglich erhalten und möglichst wenig Abfall erzeugt werden. Bis 5. Juli 2020 hätte das Paket umgesetzt werden sollen, weshalb auch schon eine erste Mahnung der EU-Kommission eingegangen ist.

Die **Einwegkunststoff-Richtlinie (SUP-Richtlinie)** soll in erster Linie das Plastikmüllaufkommen reduzieren, um die Umwelt zu schonen. Diese Richtlinie soll einerseits im AWG 2002 und andererseits in der Novelle der Verpackungsverordnung 2014 verankert werden. Die SUP-Richtlinie ist bis 3. Juli 2021 umzusetzen. Auch diese Deadline wird sich nicht mehr ausgehen.

Zusätzlich hat sich die Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm² unter dem Kapitel „Kreislaufwirtschaft und Abfallwirtschaft gestalten“ darauf geeinigt „verbindliche gesetzliche Rahmenbedingungen inklusive konkreter Ziele für den Ausbau von Mehrwegsystemen, insbesondere auch für Getränkeverpackungen“ sowie „Maßnahmen zur Reduktion von Einwegkunststoff-Verpackungen“ festzulegen.



1 2009: 255.811 t 2018: 302.000 t (Eurostat: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>)

2 <https://www.bundestkanzleramt.gv.at/bundestkanzleramt/die-bundesregierung/regierungsdokumente.html>

3-Punkte Plan gegen die Plastikflut³

Anfang September 2020 ließ Bundesministerin Leonore Gewessler mit dem 3-Punkte Plan gegen die Plastikflut aufhören. Damit solle dem Plastikmüllaufkommen, der Vermüllung der Natur und dem äußerst niedrigen Mehrweganteil entgegengewirkt werden. Die 3 Punkte umfassten:

- **Mehrwegquote – Wahlfreiheit für Konsumentinnen und Konsumenten**

- ab 2023 mindestens 25 % Mehrweganteil
- ab 2025 mindestens 40 % Mehrweganteil
- ab 2030 mindestens 55 % Mehrweganteil

- **Einwegpfand – Weniger Plastikmüll in der Natur, mehr Recycling**

Damit sollen einerseits die Vorgaben zur getrennten Sammlung von Kunststoffflaschen aus der EU-Einwegplastikrichtlinie erfüllt werden, und andererseits die Vermüllung der Natur mit Getränkeflaschen und Dosen deutlich reduziert werden. Zudem können die Rohstoffe auf diese Weise bestmöglich recycelt werden.

- **Herstellerabgabe für Plastikverpackungen**

Dem Verursacherprinzip folgend, sollen Produzenten und Importeure künftig eine Abgabe in Höhe von durchschnittlich 80 Cent pro Kilogramm in Verkehr gebrachter Plastikverpackungen zahlen. Dieses Geld fließt in eine EU-„Steuer“ für nicht recycelte Kunststoff-Verpackungen.

Der massive Gegenwind einzelner weniger, aber mächtiger Institutionen, wie der Wirtschaftskammer, großer Supermarktketten, großer Getränkeabfüller und der ARA scheint dazu geführt zu haben, dass von den ursprünglich angekündigten Vorhaben im 3-Punkte Plan wenig übrig geblieben ist und ein verwässerter und abgeschwächter Entwurf zur Begutachtung vorgelegt wurde.

Derzeit ist die Abfallwirtschaftsgesetz-Novelle in Begutachtung⁴ und die Frist endet am 9. Juni 2021. Bis dahin können Stellungnahmen zum Gesetz eingebracht werden.

Eine nähere Analyse zeigt, dass der vorliegende Entwurf in einigen Bereichen noch weit von einer Trendwende gegen die Plastikmüllberge entfernt ist. Im Folgenden werden die dringlichsten Fehlerquellen und die notwendigen Nachschärfungen aufgezeigt.

³ https://www.bmk.gv.at/service/presse/gewessler/20200907_3punkteplan.html

⁴ https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVII/ME/ME_00117/index.shtml

WIEDERBELEBUNG DER MEHRWEGFLASCHE

Gelingt mit der AWG-Novelle eine Wiederbelebung der Mehrwegflasche?

Neu im Abfallwirtschaftsgesetz ist, dass es eine verbindliche Erhöhung des Mehrwegangebots geben soll. Der Mehrweganteil lag noch Anfang der 90er Jahre bei 80 % und liegt mittlerweile nur mehr bei rund 19 %. Zum Vergleich hat Deutschland nach wie vor ca. 40 % Mehrweganteil.

Die freiwillige Selbstverpflichtung der Wirtschaft hat zwar in den letzten Jahren zu einer Stabilisierung geführt, aber konnte den massiven Rückgang der Mehrweggebinde nicht umkehren. Deshalb wurden nun gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen, was grundsätzlich erfreulich ist.

Ab 1.1.2024 haben alle Supermarktfilialen (ab 400 m² Verkaufsfläche) Österreichs insgesamt unter den von ihnen angebotenen Artikel im jeweiligen Sortiment folgende Quoten in Mehrweg-Getränkeverpackungen ins Regal zu stellen:

- 60 % Bier, Biermischgetränke
- 20 % Mineralwasser, Tafelwasser, Soda
- 10 % Fruchtsaft, Gemüsesaft, Nektar
- 10 % alkoholfreie Erfrischungsgetränke (z.B. Limonaden, aromatisierte Wässer, Energydrinks, Eistee)
- 10 % Milch

Da es sich um Angebotsquoten für Artikel handelt, kann kein direkter Vergleich mit den ursprünglichen Mehrwegquoten gezogen und nicht von einer Mehrwegquote im eigentlichen Sinne gesprochen werden.

Ursprünglich wurden im 3-Punkte Plan erhebliche Steigerungen der Mehrwegquote angekündigt. Die Ziel-Quote ist **nur mehr in den Erläuterungen zum Gesetz** mit lediglich 25 % bis 2025 formuliert. Die im vorliegenden Entwurf vorgesehenen "Quoten" für die Anzahl der angebotenen Artikel - und nicht der abgefüllten Menge - **erfüllt die Ansprüche zur Mehrwegsteigerung jedenfalls nicht.**

Rewe und Spar liegen mit ihrem Sortiment bereits nahe an denen im AWG-Entwurf festgelegten Mehrwegvorgaben. Die beiden Konzerne nehmen mit insgesamt 64,6 % die dominante Mehrheit des österreichischen Marktanteils ein. Die beiden Discounter Hofer und Lidl haben insgesamt 25,8 % Marktanteil. Sie werden am stärksten ihr Angebot ändern müssen. Da sie jedoch im Vergleich zum übrigen Sortiment gerade bei Getränken einen noch kleineren Marktanteil haben, gehen wir davon aus, dass es zu keiner großartigen generellen Mehrwegsteigerung kommt.

Außerdem ist eine Angebotspflicht äußerst unsicher und beinhaltet viele Fehlerquellen! Um zu verhindern, dass die Mehrweg-Getränke zwar in den einzelnen Filialen angeboten, aber preislich unattraktiv gestaltet bzw. nachteilig in den Regalen platziert werden, sollte die Quote dringend am Absatz und nicht am Angebot gemessen werden. Damit wird gewährleistet, dass die Supermärkte die Mehrwegflaschen gleichermaßen platzieren, bewerben und bepreisen wie Einwegflaschen.

Völlig unklar ist auch, wie die Erfüllung der Angebotsquote überprüft werden soll. Supermärkte könnten sich bei einer Prüfung immer darauf ausreden, dass normalerweise die Regale mit Mehrwegflaschen gefüllt sind, aber gerade zufällig alles ausverkauft ist. Eine Absatzquote hingegen erleichtert die Kontrolle und schafft mehr Transparenz. Aus all diesen Gründen raten wir dringend zu einer **Absatzquote**.

Die Quoten wurden nur für das Jahr 2024 festgelegt. Für alle Beteiligten wäre es deutlich einfacher, jetzt für langfristige Klarheit zu sorgen und dadurch **Investitions- und Planungssicherheit** zu schaffen. Deshalb braucht es - wie ursprünglich im 3-Punkte Plan vorgesehen - **eine langfristige und stufenweise Erhöhung der Mehrwegquote im AWG auf mindestens 50 % bis 2030.**

WO BLIEB DIE EINWEG-PFAND-REGELUNG IN DER AWG-NOVELLE?

Auch für die überwältigende Mehrzahl an Einweg-Getränkeverpackungen ist eine Regelung per Pfandsystem längst überfällig. Im AWG gibt es bereits seit Jahren eine Ermächtigung für „die Einhebung eines Pfandbetrages“. Diese Möglichkeit wurde allerdings bisher von keinem/r Umweltminister*in ergriffen. **Im Entwurf für die AWG-Novelle wurde der Wortlaut mit einer detaillierten Verordnungsermächtigung für ein unabhängiges und zentral organisiertes Pfandsystem erstaunlicherweise gestrichen.** Es ist äußerst enttäuschend, dass trotz eindeutiger Faktenlage die Regierungspartner dem Einwegpfand nicht zustimmten. Im Entwurf werden nun zwar die verbindlichen Zielvorgaben aus Artikel 9 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie wiedergegeben, doch es fehlt an einem Zielpfad, wie bis 2025 77 % und bis 2029 90 % der Plastikflaschen getrennt gesammelt werden sollen.

Internationale Beispiele zeigen sehr deutlich, dass nur Länder mit einem Einwegpfandsystem diese hohen Quoten auch tatsächlich erreichen. Nicht zuletzt kommt auch eine noch von Bundesministerin Köstinger beauftragte Studie⁵ zu dem eindeutigen Ergebnis, dass ein Pfandsystem die volkswirtschaftlich kostengünstigste Variante ist, um die EU-Vorgaben zu erfüllen. Aus insgesamt 10 europäischen Ländern⁶ gibt es umfassende Erfahrungen und es zeigt sich, dass Pfandsysteme einwandfrei funktionieren. Das von Pfandgegnern vorgebrachte Argument der sterbenden kleinen Geschäfte ist ein Scheinargument ohne Substanz, wie wir in den Nachbarländern sehen können⁷. Überdies ist auch die Bevölkerung durchwegs von der Nützlichkeit überzeugt, denn in Österreich wünschen sich sogar 83 % der Österreicher*innen ein Pfandsystem.

Ein Pfandsystem für Dosen und Plastikflaschen ist jedenfalls die beste Form um Littering (= das achtlose Wegwerfen von Müll in die Natur oder auf öffentliche Plätze) zu vermeiden. Gerade Einweg-Getränkeverpackungen werden häufig unterwegs konsumiert und landen deshalb auch häufig in der Natur oder am Straßenrand. Das verursacht Aufräumkosten für die öffentliche Hand und letztendlich uns Steuerzahler*innen.

Um also die Ressourcen besser zu schonen, die EU-Vorgaben zu erreichen und gleichzeitig die Vermüllung der Natur deutlich zu reduzieren, führt früher oder später kein Weg an einem Pfandsystem für Einweggetränkeverpackungen vorbei. Die Frage ist nicht mehr, ob ein Pfandsystem kommt, sondern wann. Umso unverständlicher ist es, dass sich die Wirtschaftskammer derart gegen die Einführung eines Pfandsystems stemmt. Dadurch werden gerade die Diskonter vor eine schwierige Situation gestellt: Sie müssen jetzt beginnen, die Umstellung für das Mehrwegangebot zu planen. Doch mit dem Ausbleiben einer klaren politischen Entscheidung für ein Einwegpfand auch für Plastikflaschen und Dosen fehlt ihnen in der derzeitigen Situation eine Investitions- und Planungssicherheit, ob sie auch für Einwegpfand mitplanen sollen.

Klar ist, dass eine **gemeinsame Einführung eines Pfandsystems mit der verbindlichen Erhöhung des Mehrweganteils am sinnvollsten** wäre. Ein Pfandsystem in Scheibchen ist hingegen die wirtschaftlich unattraktivste Variante.

5 Studie des Technischen Büro Hauer, der Universität für Bodenkultur und der Montanuniversität Leoben
https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/abfall/publikationen/kgv.html

6 Schweden, Island, Finnland, Norwegen, Dänemark, Deutschland, Estland, Niederlande, Kroatien, Litauen

7 <https://www.global2000.at/presse/argument-pfand-und-mehrweg-sterbender-geschaefte>

Pfandsystem Pilotprojekte

Aufgrund des massiven Gegendrucks einzelner weniger Akteure und der fehlenden politischen Einigung wurde stattdessen von Umweltministerin Leonore Gewessler angekündigt, dass noch dieses Jahr Pfandsystem-Pilotprojekte installiert werden. Die Ergebnisse sollen die Basis für die Umsetzung von Pfandsystemen bieten.

Einweg-Pilotprojekte haben aber wenig Sinn, denn es gibt nichts, was jetzt noch erforscht werden müsste. **In der EU zeigen bereits 130 Mio. Menschen vor, dass ein Einweg-Pfand mit einer hohen Erfassungsquote von im Durchschnitt 90 % gut funktioniert.** Die moderneren Pfandsysteme schaffen sogar Erfassungsquoten von rund 95 %.

Auch Österreich hat mit der „2-Weg PET Flasche“ von Vöslauer bereits ein optimales nationales Beispiel, dass ein Pfandsystem gut funktioniert und die Menschen gerne bereit sind, die Flaschen zurückzubringen. Obwohl diese Flasche die einzige bepfandete Plastikflasche in Österreich ist – und somit eine alleinstehende Insellösung darstellt – werden 98 % der Flaschen zurückgebracht. Ein eindeutiges Erfolgszeichen.

Die Umsetzung von Pilotprojekten ist lediglich kostspielig und lässt wertvolle Zeit verstreichen. Neue Erkenntnisse können dadurch nicht geschaffen werden. Deshalb muss jetzt die Einweg-Pfand-Regelung in der AWG-Novelle ergänzt und die notwendigen Rahmenbedingungen für ein faires, zentral gesteuertes System geschaffen werden.

Maßnahmen zur Reduktion von Einwegkunststoff-Verpackungen

Ansonsten ist im AWG-Entwurf auch die Reduktion von Einweg-Kunststoffverpackungen um 20 % bis 2025 gegenüber dem Basisjahr 2018 vorgesehen. Derzeit bildet dieses Ziel in der AWG-Novelle nur die Basis für Verordnungsermächtigungen. Häufig werden diese aber nicht ergriffen und verfehlen somit ihre Lenkungsfunktion. Dadurch wäre das Ziel zahnlos. Deshalb wäre es wichtig, dies als verbindliches Ziel mit Sanktionsmechanismen im Gesetz festzulegen.

Sonstiges zur Umsetzung der EU-Einwegkunststoffrichtlinie

Die Richtlinie wird einerseits im AWG 2002 und andererseits in der Novelle der Verpackungsverordnung 2014 in Österreich umgesetzt. Problematisch ist, dass nicht beide Novellen gleichzeitig in Begutachtung geschickt wurden.

Bereits jetzt ersichtlich ist jedoch, dass neben Artikel 9 mit der Vorgabe der getrennten Sammlung von Plastikflaschen zu 90 % bis 2029 auch Artikel 8 der Richtlinie nicht richtig umgesetzt wurde. In der SUP-Richtlinie besagt Absatz 2b: „die Kosten der Sammlung der in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfälle dieser Artikel [Anm.: Einwegkunststoffe]“ ...müssen die Hersteller der Produkte tragen. Dieser Wortlaut zur Kostendeckung fehlt in der AWG-Novelle noch vollkommen und damit ist die Einwegkunststoffrichtlinie in diesem Bereich nicht richtig umgesetzt.

Herstellerabgabe für Plastikverpackungen

Zudem hat die EU letztes Jahr eine Abgabe von 80 Cent pro Kilogramm nicht recycelter Kunststoffverpackung für alle EU-Mitgliedsstaaten festgelegt. Bundesminister Gernot Blümel ließ im Sommer 2020 mit seinem Vorschlag aufhören, dies aus dem Staatsbudget – also mit dem Geld der Steuerzahler*innen – bezahlen zu wollen. Insgesamt fallen so jährlich ca. 140 Mio € an, die an die EU bezahlt werden müssen. Es wäre allerdings ein fatales Zeichen, wenn die Steuerzahler*innen für nicht recyclingfähiges Plastik bezahlen sollen. Nur die Produzenten haben es in der Hand, recyclingfähiges Plastik zu produzieren. Würde die Plastiksteuer mit unserem Steuergeld beglichen, hätte dies keinerlei Lenkungsfunktion hin zu Ressourcenschonung. Die im 3-Punkte Plan angekündigte Herstellerabgabe muss also dringend umgesetzt werden, damit die EU-Plastiksteuer auch den gewünschten Effekt erzielt: Ressourcenschonung.

Auch ein Einwegpfand würde sich in dieser Hinsicht auszahlen: Mit einem Pfand und Veränderungen in der Gestaltung von Flaschen könnten zusätzlich jährlich 20.000 t an Kunststoff-Getränkeflaschen zum Recycling gehen. Dadurch müsste Österreich jährlich **16 Mio. Euro weniger Plastik-Abgabe** an die EU bezahlen.

FAZIT

„Too little, too late“

Die Erfahrung aus den letzten Jahren zeigt, dass lose Verordnungsermächtigungen häufig nicht ergriffen werden und dadurch die Lenkungsfunction verfehlt wird. Daher sollte möglichst viel direkt im AWG und möglichst wenig in Verordnungsermächtigungen geregelt werden. Wir empfehlen dringend eine Mehrweg-Absatzquote statt Vorgaben zu einem Mehrweg-Angebot um bessere Ausgangsbedingungen für Mehrweg zu gewährleisten, die Kontrolle zu erleichtern und mehr Transparenz zu schaffen.

Zusätzlich sollte im Gesetz eine Vorgabe zur stufenweisen Steigerung von Mehrweg verankert werden, damit das umweltfreundliche Mehrwegangebot langfristig wieder steigt. Die Frage, wie wir die EU-Vorgaben zur Plastikflaschen künftig erfüllen, bleibt ungeklärt und die Betroffenen im Dunkeln.

Da die Implementierung eines Pfandsystems Zeit benötigt, braucht es jetzt dafür eine klare politische Entscheidung. Um wertvolle Zeit und Kosten zu sparen, sollte jedenfalls von Pilotprojekten abgesehen werden und JETZT die gesetzlichen Rahmenbedingungen für Einwegpfand geschaffen werden. Einwegpfand und Mehrwegquoten gemeinsam umzusetzen, schafft nicht nur eine gleiche Ausgangslage für alle Getränkeverpackungen, sondern ist auch die wirtschaftlich sinnvollste Variante. Dadurch würde für alle Beteiligten Investitions- und Planungssicherheit geschaffen werden.

Aus diesem Grund muss die AWG-Novelle umfassend nachgeschärft werden, damit sie die EU-Vorgaben vollständig umsetzt und ihrer Aufgabe - künftig besser Ressourcen zu schonen - auch gerecht wird.

Rückfragen

Lena Steger

GLOBAL 2000 Ressourcen-Kampagnerin

lena.steger@global2000.at

0699 14 2000 22

