



VERBINDUNGSSTELLE DER BUNDESLÄNDER
BEIM AMT DER NÖ LANDESREGIERUNG
1010 Wien Schenkenstraße 4
Telefon 01 535 37 61 Telefax 01 535 37 61 29 E-Mail vst@vst.gv.at

Kennzeichen **VSt-2937/247**
Datum 7. November 2023
Bearbeiter Mag. Werner Hennlich
Durchwahl 23

E-Mail

Betrifft
EU;
Änderung der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG – Vorschlag, KOM(2023) 420
endgültig;
Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;
**Gemeinsame bzw. einheitliche Länderstellungnahme gemäß Artikel 23 d Abs.2
B-VG**

Beilage

An das
Bundeskanzleramt
Ballhausplatz 2
1010 Wien

An das
Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und
Technologie
Radetzkystraße 2
1030 Wien

An das
Bundesministerium für
europäische und internationale
Angelegenheiten
Minoritenplatz 8
1010 Wien

An die
Parlamentsdirektion
Dr. Karl Renner-Ring 3
1017 Wien

Die Verbindungsstelle der Bundesländer legt zum Dossier „Änderung der EU-
Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG – Vorschlag, KOM(2023) 420 endgültig“, in der
Beilage eine **gemeinsame bzw. einheitliche Länderstellungnahme gemäß Art 23d
Abs 2 B-VG** vor.

Die Verbindungsstelle der Bundesländer ersucht um Kenntnisnahme und Berücksichtigung.

Der Leiter

i.V. Mag. Werner Hennlich

VSt-2937/247

E-Mail

Betrifft

EU;

Änderung der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG – Vorschlag, KOM(2023) 420
endgültig;

Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprüfung;

**Gemeinsame bzw. einheitliche Länderstellungnahme gemäß Artikel 23 d Abs.2
B-VG**

Beilage

An den

Ausschuss für Regionen

Referat für Subsidiaritätskontrolle

Rue Belliard 99-101

1040 Brüssel

Die Verbindungsstelle der Bundesländer ersucht höflich um Kenntnisnahme und
Berücksichtigung.

Der Leiter

i.V. Mag. Werner Hennlich

Vorschlag zur Änderung der EU-Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG, KOM(2023) 420

Gemeinsame bzw. im Hinblick auf die Vorbringen zu Art. 22c und Art. 22d einheitliche Länderstellungnahme:

1. Inhalt des Richtlinienvorschlags / österreichische Umsetzung

Ziel des Vorschlags zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie ist es, die Verschwendung von Lebensmitteln entlang der ganzen Lebensmittelkette zu reduzieren. Dazu wird ergänzend zu den bereits bestehenden Vorschriften zur Abfallvermeidung (Art. 9 Richtlinie 2008/98/EG) ein neuer Art. 9a betreffend die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung vorgeschlagen. Den Mitgliedstaaten werden bis 2030 zu erreichende Reduktionsziele für Lebensmittelabfälle vorgegeben bzw. diese verpflichtet, Maßnahmen zur Erreichung von Verhaltensänderungen zu setzen. Ein neuer Art. 29a verpflichtet zur Überarbeitung der Lebensmittelverschwendungs-Vermeidungsprogramme im Hinblick auf die neu definierten Reduktionsziele.

Ebenso werden verbindliche harmonisierte Regelungen für die erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien vorgeschlagen. In diesem Sinn sollen die Produzenten von Textil- bzw. textilnahen Produkten sowie von Schuhwaren die Kosten für deren Sammlung nach Gebrauch, ev. Recycling oder Abfallbeseitigung internalisieren, also dem Produkt zuschlagen (Art. 22a). Da der Textilmarkt im Wesentlichen durch KMUs beherrscht wird, soll die praktische Umsetzung dieser Verpflichtung durch zuzulassende Organisationen für Herstellerverantwortung übernommen werden. Gebrauchte sowie Abfalltextilien sind ab 2025 getrennt zu sammeln (Art. 22d), die Organisationen für Herstellerverantwortung sollen diese Sammelsysteme einrichten (Art. 22c). Um zu kontrollieren, ob die Produzenten den Verpflichtungen nachkommen, müssen sich diese in einem von den Mitgliedstaaten

angebotenen Register als Bedingung für die Vermarktung ihrer Produkte eintragen (Art. 22b).

In Österreich ist die Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EU (zuletzt geändert durch die Richtlinie 2008/851/EU) im Wesentlichen durch das Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (AWG 2002), BGBl. I Nr. 102/2002 i. d. g. F. bzw. dazu erlassene Verordnungen umgesetzt. Dies basierend auf Art. 10 Abs. 1 Z. 12 B-VG, wonach die Abfallwirtschaft hinsichtlich gefährlicher Abfälle in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache ist. Hinsichtlich anderer Abfälle besteht eine Bedarfskompetenz, die der Bund durch das AWG 2002 in Anspruch genommen hat, u.a. hinsichtlich der Abfallvermeidungs- und -verwertungsbestimmungen, der Einrichtung und Führung von elektronischen Registern, der Berechtigung zur Sammlung und Behandlung, der Sammel- und Verwertungssysteme (ausgenommen kommunales System) und der Kontrolle. Dem Land verbleibt nur ein schmaler Regelungsbereich. Der gegenständliche Richtlinien-vorschlag betrifft deshalb im Wesentlichen Bundesgesetzgebungskompetenzen. Im Bereich der Abfallsammlung bestehen Landesgesetzgebungskompetenzen.

2. Prüfung des Richtlinienvorschlags auf Kompetenzkonformität

Der Richtlinienvorschlag stützt sich auf Art. 192 AEUV. Nach Art. 192 können EU-Regelungen zur Erreichung der in Art. 191 AEUV angeführten Ziele, u.a. zur umsichtigen und rationellen Verwendung natürlicher Ressourcen, erlassen werden. Soweit es sich nicht um die in Art. 192 Abs. 2 lit. a bis c angeführten Maßnahmen handelt – die vom gegenständlichen Richtlinienvorschlag nicht umfasst sind –, kommt das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung.

Zum Rechtsgebiet der Abfallwirtschaft ist festzustellen, dass es sich um einen – auf Grundlage o.a. Rechtsgrundlagen – durch die EU bereits sehr weitgehend harmonisierten Bereich handelt. Dennoch besteht noch mitgliedstaatlicher Regelungsspielraum und sind zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche faktische Unterschiede gegeben, u. a. im Hinblick auf die Wiederverwendung von Abfällen bzw. auf Maßnahmen zur Abfallvermeidung. Um gesamthaft eine effizientere Abfallbewirtschaftung sicherzustellen, sind daher EU-Maßnahmen grundsätzlich zu begrüßen. Dies gilt besonders für den Lebensmittelbereich, wo ein nicht unerheblicher Teil der Produktion weggeworfen wird. Auch Alttextilien werden derzeit

unzureichend genutzt – nur ca. ein Fünftel findet Eingang in die Wiederverwendung. Regelungen der gesteigerten Herstellerverantwortung für nachhaltigen Konsum und Recycling sind binnenmarktrelevant und bedürfen eines EU-weiten Ansatzes.

Der Richtlinienentwurf – der im Hinblick auf Lebensmittel die bestehenden Abfallvermeidungsvorschriften präzisiert und für Textilien die in der Richtlinie bereits optional vorgegebene Herstellerverantwortung verpflichtend gestaltet – findet somit in der Kompetenzgrundlage des Art. 192 AEUV im Wesentlichen Deckung.

Dies gilt nicht für Art. 9a Abs. 3 des Richtlinienentwurfs. Gemäß Art. 9a Abs. 3 wird der Kommission die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte für die Regelung der Methodik und der Mindestqualitätsanforderungen für die einheitliche Messung der Menge an Lebensmittelabfällen gegeben, und zwar als Grundlage für die zu erreichenden Reduktionsziele. Die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte kann gemäß Art. 290 AEUV nur für die Ergänzung oder Änderung nicht wesentlicher Vorschriften des Gesetzgebungsakts übertragen werden. Den Vorgaben des Art. 9a Abs. 3 mangelt es allerdings an die Delegationswahrnehmung eingrenzenden Anforderungen für die zu entwickelnde Methodik. Nachdem die Mitgliedstaaten auf Basis der gemäß der Methodik ermittelten Mengenummessungen Reduktionsziele erreichen müssen, stellt die Methodik einen wesentlichen Bestandteil des Rechtsakts dar. Die für die Entwicklung der Methodik wesentlichen Anforderungen müssen deshalb im Richtlinienentwurf selbst geregelt werden. Art. 9a Abs. 3 widerspricht in der vorgeschlagenen Fassung Art. 290 AEUV und ist damit kompetenzwidrig.

Weiters wird darauf hingewiesen, dass gemäß Art. 290 AEUV im betreffenden Gesetzgebungsakt die Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festzulegen ist. Eine solche Dauer ist zwar in Art. 11 Abs. 11 des Richtlinienentwurfs festgelegt. Dieser sieht für einen delegierten Rechtsakt nach Art. 9a Abs. 3 einen Zeitraum von fünf Jahren ab 4. Juli 2018 vor, welcher daher bereits abgelaufen ist. Wenngleich es sich scheinbar um ein legislatives Versehen handelt, welches noch wohl noch korrigiert werden wird, muss nach derzeitigem Stand davon ausgegangen werden, dass den Voraussetzungen des Art. 290 AEUV nicht genüge getan wird, da der vorgesehene Zeitraum der Befugnisübertragung in der Vergangenheit liegt. Der tatsächlich gewollte Zeitraum kann nicht bzw. nur schwerlich im interpretativen Wege

ermittelt werden, was vor dem Hintergrund der Rechtssicherheit als bedenklich einzustufen ist.

3. Prüfung des Richtlinienvorschlags am Verhältnismäßigkeits- und Subsidiaritätsprinzip

Das in Art. 5 Abs. 4 EUV verankerte Verhältnismäßigkeitsprinzip ergänzt als Kompetenzausübungsschranke das Subsidiaritätsprinzip, indem dieses die EU-Rechtsetzung im Hinblick auf Eingriffe in die mitgliedstaatlichen Entscheidungsspielräume, aber auch auf Aufwand und finanzielle Belastung der Mitgliedstaaten auf das mildeste Mittel beschränkt.

Gemäß Art. 9a Abs. 4 des Richtlinienvorschlags müssen die Mitgliedstaaten bis 2030 gegenüber 2020 eine Reduzierung des Lebensmittelabfalls von 10% im Verarbeitungsbereich und von 30% im gewerblichen Bereich und bei den Haushalten erreichen. Wenn man diese Ziele in Zahlen umlegt, müssten in Österreich bis 2030 ca. 17.000t an Lebensmittelabfällen im Herstellungsbereich und ca. 370.000t im Bereich der Haushalte, Gaststätten und des Einzelhandels vermieden werden. Derart massive Änderungen von Abfallaufkommen waren bis dato nur durch Verbote oder andere gesetzliche Regelungen, wie z. B. ein Pfand möglich. Die Einhaltung eines 30%igen Reduktionsziels ist also für den gewerblichen Bereich und für Haushalte mit großen Anstrengungen verbunden. Insbesondere für Haushalte dürfte dies bis 2030 nicht vollständig umsetzbar sein. Vor diesem Hintergrund wird die Frist für Haushalt als überschießend und damit unverhältnismäßig angesehen, weil die Vermeidung von Lebensmittelabfällen in Haushalten fast ausschließlich durch Öffentlichkeitsarbeit und damit einhergehende Verhaltensänderungen in der Bevölkerung erzielt werden kann. Vielmehr sollte ein zweistufiger Ansatz, und zwar bis 2030 ein 15%iges und bis 2035 ein 30%iges Reduktionsziel für Haushalte vorgesehen werden.

Ebenso ist die Einführungsfrist für die separate Sammlung von Textilien für die Wiederverwertung bzw. das Recycling in Art. 22d Abs. 1 bzw. Abs. 6 – die mit Anfang 2025 vorgesehen ist – überschießend und damit unverhältnismäßig. Zwar sieht bereits die existierende Abfallrahmenrichtlinie die Einführung der getrennten Sammlung von Textilien bis Anfang 2025 vor. Allerdings lässt die derzeitige Regelung diesbezüglich großen Umsetzungsspielraum bzw. gibt keine näheren Vorgaben vor.

In Art. 22d wird nun die Abfallbewirtschaftung von Textilien bzw. deren Sammlung etc. detailliert geregelt, wobei die finalen Vorgaben erst mit Verabschiedung des Rechtsakts bekannt sind. Weiter präzisiert werden diese innerhalb der üblicherweise zweijährigen Umsetzungsfrist in nationales Recht. Vor diesem Hintergrund kann das Funktionieren der separaten Sammlung von Textilien erst nach einem für die praktische Umsetzung ausreichenden Zeitraum nach Ablauf der Umsetzungsfrist, z. B. zwei Jahre nach deren Ablauf, vorgesehen werden. Die Frist in Art. 22d Abs. 1 und Abs. 6 – letzterer sieht die zu Kontrollzwecken durchzuführende Untersuchung der Zusammensetzung der gesammelten Siedlungsabfälle abgestimmt auf die Frist des Abs. 1 ebenfalls beginnend mit 2025 vor – ist damit entsprechend nach hinten zu verschieben.

Abschließend wird im Hinblick auf die Subsidiaritätsprüfung festgehalten, dass der Vorschlag zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie auch gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV auf Subsidiaritätskonformität geprüft wurde, da die Umweltpolitik i. S. d. Art. 192 AEUV gemäß Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV eine zwischen EU und Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit ist. Dabei konnte keine Subsidiaritätswidrigkeit festgestellt werden. Vielmehr ist aus Subsidiaritätssicht positiv zu vermerken, dass z. B. gemäß Art. 9a Abs. 5 von Mitgliedstaaten bereits vor 2020 eingeführte alternative Messsysteme zu Reduzierung von Lebensmittelabfall – sofern sie den Mindestanforderungen der von der Kommission vorgegebenen Methodik entsprechen – verwendet werden können.

Ebenso begrüßt werden die vorgesehenen Regelungen betreffend die Textilsammelsysteme von Sozialunternehmen, die laut Vorschlag eigenständig bestehen bleiben können müssen bzw. als Partner der neu entstehenden Systeme angesehen werden (Art. 22c Abs. 10 und 11). Damit wird Regelungsspielraum zur Integration bestehender Systeme gegeben. Im Hinblick auf Erwägungsgrund 24 sollte zudem in Art. 22c Abs. 6 die Rolle der Gemeinden neben jener der Sozialunternehmen bei der Sammlung und Verwertung von Alttextilien explizit hervorgehoben werden. Ohne die Einbeziehung der Gemeinden und Gemeindeverbände würde diesen in jenen Bundesländern, in welchen die Andienung gesetzlich normiert ist, der Abfallstrom der Alttextilien entzogen. Eine effiziente, nachhaltige und vorausschauende Sammlung von Alttextilien kann lokal nur unter Berücksichtigung der operativ tätigen Gemeinden und Gemeindeverbände umgesetzt werden.