



Oberösterreichischer Landtag
Ausschuss für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten
4021 Linz • Landhausplatz 1

Stellungnahme
des Ausschusses für Wirtschaft und EU-Angelegenheiten
im Rahmen der EU-Subsidiaritätsprüfung des Oö. Landtags

gemäß Artikel 23g Abs. 3 B-VG iVm. Artikel 6 erster Satz, zweiter Halbsatz des Landesverfassungsgesetzes über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der Europäischen Integration

"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle"
COM(2015) 595 final vom 2. Dezember 2015

I. Ergebnis

Das gegenständliche Vorhaben widerspricht in einigen Teilen dem Subsidiaritätsprinzip.

II. Analyse

1. Der Richtlinienvorschlag ist Teil eines von der Kommission vorgelegten Pakets zur Kreislaufwirtschaft, welches sechs Legislativvorschläge zur Änderung von Richtlinien sowie eine begleitende Mitteilung der Kommission mit dem Titel "Den Kreislauf schließen - ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft" enthält.

Zum Rechtsgebiet der Abfallwirtschaft ist vorab festzuhalten, dass es sich hierbei um einen durch die EU bereits sehr weitreichend harmonisierten Bereich handelt. Dennoch bestehen nach wie vor zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche faktische Unterschiede, etwa im Anteil der Wiederverwendung von Abfällen oder im Anteil der auf Deponien verbrachten Siedlungsabfällen; Österreich zählt zu jenen Staaten, die in diesen Bereichen regelmäßig eine Vorreiterrolle in der EU einnehmen. Aus diesem Grund ist es aus österreichischer Sicht grundsätzlich zu begrüßen, wenn die Kommission nun durch Initiativen wie die vorliegende versucht, dieses innereuropäische Gefälle zu reduzieren und insbesondere jene Staaten dadurch zu effizienterer Abfallbewirtschaftung anzuhalten versucht, bei denen derzeit noch Defizite festzustellen sind. Selbst im Fall einer grundsätzlichen inhaltlichen Übereinstimmung bedeutet dies jedoch nicht, dass damit gar keine Subsidiaritätsbedenken mehr bestehen könnten. Schließlich erfordert es regelmäßig Anpassungen in der innerstaatlichen

Rechtsslage und Verwaltungspraxis, wenn ein bisher nicht geregeltes freiwilliges Handeln eines Mitgliedstaates plötzlich einem unionsrechtlich begründeten Zwang unterliegt. Je nach Eingriffsintensität sind daher auch diese Rechtsakte einer Subsidiaritätsprüfung zu unterziehen.

Auf Grund der in der vorliegenden Kommissionsmitteilung festzustellenden inhaltlichen Unbestimmtheit der darin angekündigten Rechtsakte ist es zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich, dazu genauere Aussagen zu treffen und die kommenden Rechtsvorschläge auf ihre Übereinstimmung mit dem Subsidiaritätsprinzip zu überprüfen. Sehr wohl möglich ist dies jedoch bei den sechs Richtlinienvorschlägen, die die Kommission gemeinsam mit der Mitteilung vorlegt. Hierbei ist vor allem die Änderung der zentralen Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle von besonderem Interesse, weshalb sich die nachfolgende Prüfung auf diesen Legislativvorschlag konzentriert.

2. Der Richtlinienvorschlag führt im geplanten Artikel 3 Abs. 1a eine Definition des Begriffs "Siedlungsabfall" ein; ein Begriff, der bislang nicht unionsweit geregelt, sondern national bzw. regional normiert wurde. Dadurch - und insbesondere durch die Einführung eines "Mengenkriteriums" - werden Unsicherheiten geschaffen: Demnach sollen künftig Abfälle, die nicht aus Haushalten stammen, nur dann als Siedlungsabfall gelten, wenn sie auch in der Menge mit Haushaltsabfällen vergleichbar sind. Dies hat nicht nur erhebliche Unschärfen und damit verbundene Unsicherheiten bei der Abgrenzung zur Folge, sondern würde überdies zu einem Gebührenentfall für die Gemeinden und zu einem Novellierungsbedarf der Abfallordnungen eines Großteils der Gemeinden führen. In einer EU-Regelung, die sowohl einen erhöhten Verwaltungsaufwand als auch eine Rechtsunsicherheit für Wirtschaftsbetriebe und Gemeinden zur Folge hat, kann kein Mehrwert erkannt werden, weshalb die Beibehaltung einer Regelung auf regionaler Ebene vorzuziehen ist.
3. In vielen Bestimmungen sieht der Richtlinienvorschlag die Einführung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten vor, was schon aus grundsätzlichen Erwägungen kritisch gesehen werden muss. In der steigenden Anzahl von delegierten Rechtsakten erkennt der Oö. Landtag ein signifikantes Beispiel für eine Kompetenzerosion zu Ungunsten von Mitgliedstaaten und Regionen. Delegierte Rechtsakte räumen der Kommission Rechte von faktisch gesetzgeberischer Art ein; Mitgestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten existieren - im Gegensatz zum früheren Komitologieverfahren - kaum mehr. Durch die Erweiterung der Kompetenzen der Kommission zur Erlassung von delegierten Rechtsakten bzw. Durchführungsrechtsakten werden mitgliedstaatliche Kompetenzen in erheblicher Anzahl an die Kommission delegiert. Dies ist sowohl vom Gesichtspunkt der demokratiepolitischen Legitimation als auch vor dem Hintergrund der Bürgernähe - welche im Mittelpunkt des Subsidiaritätsprinzips steht - kritisch zu beurteilen.
4. Nach derzeitiger Rechtsslage sieht Artikel 8 RL 2008/98/EG vor, dass die Mitgliedstaaten "Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung" einführen können; durch diese Systeme können die Hersteller, Importeure oder Verkäufer von Erzeugnissen etwa zur Rücknahme zurückgegebener Erzeugnisse und von verbleibenden Abfällen sowie zur anschließenden

Bewirtschaftung der Abfälle und zur Tragung der finanziellen Verantwortung für diese Tätigkeiten verpflichtet werden. Der Richtlinienvorschlag ergänzt diese Kann-Bestimmung nun durch einen Artikel 8a, in welchem detaillierte Vorgaben für diese mitgliedstaatlichen Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung normiert werden.

Damit erfolgt eine erhebliche Einschränkung des derzeit bestehenden mitgliedstaatlichen Regelungsspielraums, und dies, obwohl sich die jetzige Form der Regelung in Österreich bewährt hat. Trotz des Funktionierens der bestehenden Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung in Österreich wird durch den Richtlinienvorschlag ein nicht notwendiger Regelungsaufwand ausgelöst und der derzeit bestehende Regelungsspielraum für Mitgliedstaaten und Regionen grundlos beschränkt. Ein Tätigwerden der Union und eine Einführung detaillierter Vorgaben in diesem Bereich ist daher nicht notwendig. Darüber hinaus ist generell auf die Inkonsistenz einer Regelung hinzuweisen, welche eine Kann-Bestimmung um detaillierte Vorgaben ergänzt: Wenn Mitgliedstaaten nicht bereit sind, diese detaillierten Anforderungen an Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung zu übernehmen, bleibt ihnen als Ausweg lediglich der gänzliche Verzicht auf die Einrichtung solcher Systeme. Es steht daher sogar zu befürchten, dass die vorgeschlagene Regelung letztlich kontraproduktiv ist und im Ergebnis künftig weniger Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung existieren werden. Aus Gründen der Subsidiarität ist daher der Beibehaltung des geltenden Regelungsrahmens in diesem Bereich, welcher den Mitgliedstaaten und Regionen ausreichend legislativen Raum einräumt und zu zufriedenstellenden Ergebnissen führt, der Vorzug zu geben.

5. Der geplante Artikel 9 legt den Mitgliedstaaten neue Verpflichtungen auf, konkret die Pflicht, Maßnahmen zu treffen, um die Entstehung von Abfällen zu vermeiden. Dieses Ziel ist inhaltlich zu begrüßen, jedoch ist darauf zu achten, dass die Verpflichtung zur Setzung von "Maßnahmen" nicht über Gebühr in die Handlungsfähigkeit der Mitgliedstaaten eingreift. Vor allem die Verpflichtung, die Abfallerzeugung in bestimmten Bereichen (etwa bei industrieller Produktion oder bei Bautätigkeiten) "unter Berücksichtigung der besten verfügbaren Techniken" zu verringern, birgt die Gefahr einer zu eingriffsintensiven Vorgabe, da sich der Stand der Technik laufend erhöht und eine Bezugnahme darauf daher sowohl für die Wirtschaft als auch für die Gebietskörperschaften einen Mehraufwand auslösen könnte. Einer Abschwächung der Formulierung zugunsten eines größeren mitgliedstaatlichen Handlungsspielraums bei der Abfallvermeidung wird daher der Vorzug zu geben sein.
6. In Österreich existiert bereits ein elektronisches Register für die Erfassung von Daten über gefährliche Abfälle; die geplante Erweiterung des Artikels 35 der Richtlinie, in welchem die Einrichtung eines solchen elektronischen Registers von den Mitgliedstaaten gefordert wird, stellt daher inhaltlich kein großes Problem dar. Aus formellen Subsidiaritätserwägungen ist jedoch darauf hinzuweisen, dass es dringend erforderlich ist, dass die von der Kommission in einem Durchführungsrechtsakt zu erlassenden Mindestkriterien für diese elektronische Register möglichst weit formuliert sein müssen und insbesondere Rücksicht auf bestehende Systeme nehmen müssen. Eine durch überzogene unionsrechtliche Vorgaben ausgelöste Notwendigkeit zum Umbau des bestehenden elektronischen Registersystems in Österreich

würde einer Bestrafung all jener Mitgliedstaaten gleichkommen, die schon in der Vergangenheit aktiv das Problem gefährlicher Abfälle angegangen sind. Es ist ein Gebot des Subsidiaritätsprinzips, dass sich die EU in diesem Bereich auf grundsätzliche Vorgaben beschränkt und die konkrete Ausführung der nationalen und regionalen Ebene überlässt.

Die vom Richtlinienvorschlag vorgesehene Schaffung von Mindestkriterien für elektronische Register durch die Kommission durch einen Durchführungsrechtsakt ist ein signifikantes Beispiel für die unter Punkt 3 geschilderte Problemlage der fehlenden Mitwirkungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten beim Erlass solcher - faktisch gesetzgeberischer - Rechtsakte durch die Kommission.

7. Nach dem geplanten Artikel 37 des Richtlinienvorschlags sollen die Mitgliedstaaten je nach Bestimmung künftig für jedes Kalenderjahr bzw. alle zwei Jahre an die Kommission einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie erstatten; nach derzeitiger Rechtslage hat dies nur alle drei Jahre zu erfolgen. Diese unionsrechtliche Vorgabe löst für Mitgliedstaaten und Regionen einen erheblichen Verwaltungsaufwand aus, der zu hinterfragen ist.
8. In der Begründung zum Richtlinienvorschlag wird von einer Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Vorlage "erläuternder Dokumente" zu den nationalen Umsetzungsvorschriften gesprochen. Bei diesen erläuternden Dokumenten handelt es sich um nichts anderes als sogenannte "Korrespondenztabelle", mit denen die Mitgliedstaaten dazu gezwungen werden sollen, einzeln Punkt für Punkt anzugeben, welche Richtlinienbestimmung in welcher nationalen Norm umgesetzt wurde. Da die Erstellung dieser Tabellen nicht nur einen enormen Verwaltungsaufwand zur Folge hat, sondern letztlich den Effekt einer Selbstbeziehung beinhaltet, werden derartige von der Kommission häufig vorgebrachte Ansinnen von der Republik Österreich schon aus grundsätzlichen Erwägungen abgelehnt. Auch der Oö. Landtag spricht sich daher gegen eine solche Verpflichtung aus.

III. Zusammenfassung

Zusammenfassend ist somit festzustellen, dass der Oö. Landtag trotz der grundsätzlichen inhaltlichen Übereinstimmung mit den Zielen der Kommission im Bereich der Abfallwirtschaft Teile des Richtlinienvorschlags zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip gemäß Artikel 5 Abs. 3 EUV kritisch beurteilt. Insbesondere die durch das oftmalige Vorsehen von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten verursachte Kompetenzerosion zu Ungunsten von Mitgliedstaaten und Regionen sowie die Einschränkung des derzeit bestehenden mitgliedstaatlichen Regelungsspielraums im Bereich der Begriffsbestimmungen, der Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung, der Maßnahmen zur Abfallvermeidung und der elektronischen Register für Abfalldaten widersprechen nach Auffassung des Oö. Landtags in der derzeitigen Form dem Subsidiaritätsprinzip.

IV. Weitere Behandlung

Der Bundesrat wird gebeten, diese Ausführungen zu berücksichtigen und zeitgerecht eine Mitteilung gemäß Artikel 23g Abs. 1 B-VG zum gegenständlichen EU-Vorhaben zu beschließen.