

Erläuterungen

A. Allgemeiner Teil

Hauptgesichtspunkte des Entwurfs:

Der Einsatz von Biokraftstoffen stellt eine wichtige Maßnahme zum Klimaschutz im Sektor Verkehr dar.

Gemäß der Richtlinie 2009/28/EG (Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinien 2001/77/EG und 2003/30/EG, ABl. Nr. L 140 vom 05.06.2009 S. 16) ist Österreich dazu verpflichtet, seinen Anteil an erneuerbaren Energien im Verkehrssektor bis 2020 auf 10% anzuheben. Für 2020 beträgt das Gesamtziel für den Anteil der erneuerbaren Energie für Österreich bei 34% und liegt somit deutlich über dem EU Durchschnitt. Die Richtlinie 2009/28/EG wurde zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2015/1513 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 zur Änderung der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieselmotoren und zur Änderung der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. Nr. L 239 vom 15.9.2015, S. 1–29, geändert.

Biokraftstoffe wie Biodiesel, Pflanzenöl, Bioethanol und Biogas sollen nicht nur verstärkt zum Einsatz kommen, sondern müssen auch aus landwirtschaftlichen Rohstoffen hergestellt werden, die nachhaltig produziert wurden. Mit der RL 2009/28/EG werden Nachhaltigkeitskriterien für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe festgelegt, um sicherzustellen, dass durch den Anbau landwirtschaftlicher Ausgangsstoffe keine Flächen mit hoher biologischer Vielfalt zerstört werden. Gemäß der RL 2009/28/EG ist ein Nachweis der Nachhaltigkeit der Rohstoffe sowohl für die Erreichung der nationalen Ziele als auch für die Förderung erneuerbarer Energien erforderlich. Die nationale Umsetzung erfolgt derzeit durch die Verordnung über landwirtschaftliche Ausgangsstoffe für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe, BGBl. II Nr. 250/2010.

Da die inhaltlichen Anforderungen an die Nachhaltigkeit bereits durch die RL 2009/28/EG vorgegeben sind, müssen in der nationalen Umsetzung vor allem die Verpflichtungen der Wirtschaftsteilnehmer und die Regelungen zur Kontrolle der EU-Vorgaben festgelegt werden. Die nationale Umsetzung hat mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf zeitgerecht, effektiv und effizient zu erfolgen und beinhaltet im Wesentlichen Folgendes:

- Festlegung der Pflichten der Wirtschaftsbeteiligten und Schaffung eines Überwachungssystems zur Erfassung in- und ausländischer landwirtschaftlicher Ausgangsstoffe;
- Festlegung der Agrarmarkt Austria als Zertifizierungssystem im Sinne des von der Kommission geprüften nationalen Systems für landwirtschaftliche Ausgangsstoffe, die in Österreich erzeugt werden (Austrian Agricultural Certification Scheme - AACS, Durchführungsbeschluss EU 2016/708 vom 11.5. 2016 mit den in den Richtlinien 98/70/EG und 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegten Bedingungen);
- Mit der Heranziehung bereits etablierter und bewährter Zertifizierungs- und Kontrollsysteme wird der Verwaltungsaufwand so gering wie möglich gehalten.

Voraussetzung für die Zielerreichung ist, dass die landwirtschaftlichen Ausgangsstoffe, die zum Zwecke der Herstellung von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen verwendet werden, den in der Richtlinie festgelegten Nachhaltigkeitskriterien entsprechen. Mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf wird auf Basis des Marktordnungsgesetzes 2007 – MOG 2007, BGBl. I Nr. 55/2007, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I Nr. 89/2015, lediglich das Inverkehrbringen von landwirtschaftlichen Rohstoffen zur nachhaltigen Biokraftstoffherstellung (und Erzeugung von flüssigen Biobrennstoffen) geregelt. Maßnahmen hingegen, die die Produktion und das Inverkehrbringen von nachhaltigen Biokraftstoffen selbst betreffen, werden im Rahmen der Kraftstoffverordnung 2012, BGBl. II Nr. 398/2012, erlassen.

Finanzielle Auswirkungen:

Durch diese Verordnung entstehen keine zusätzlichen Kosten.

B. Besonderer Teil

Zu § 1:

Die Bestimmung nimmt Bezug auf die unionsrechtlichen Vorschriften. Damit soll klargestellt werden, dass mit dem Verordnungsentwurf insbesondere die Art. 17 und 18f der Richtlinie 2009/28/EG umgesetzt werden, sofern es sich um den Anbau, das Inverkehrbringen und Verarbeiten von landwirtschaftlichen Rohstoffen zum Zwecke der Herstellung von Biokraftstoffen oder flüssigen Biobrennstoffen handelt. Die Erzeugung und das Inverkehrbringen von Kraft- oder Brennstoffen selbst sind vom Anwendungsbereich nicht erfasst; dieser Bereich wird im Rahmen der Kraftstoffverordnung umgesetzt.

In Abs. 2 erfolgt eine Präzisierung des Begriffs „landwirtschaftliche Ausgangsstoffe“, um auch be- oder verarbeitete Erzeugnisse, die üblicherweise der Primärproduktion zugerechnet werden, zu erfassen; dies sind z. B. Stoffe oder Erzeugnisse aus Verarbeitungsschritten wie das Zerkleinern, Trocknen, Reinigen oder Pressen. Nicht erfasst sind Pflanzenöle, sofern sie als Kraftstoffe in Verkehr gebracht oder direkt als Kraftstoffe eingesetzt werden; diese unterliegen bereits der Kraftstoffverordnung.

Zu § 2:

§ 2 setzt die wichtigsten, hier relevanten Begriffe der Richtlinie 2009/28/EG um. Die Begriffsbestimmungen in Z 1, 2, 4, 5, 6, 7 und 8 wurden der Richtlinie 2009/28/EG direkt oder leicht angepasst im Sinne einer besseren Verständlichkeit für die Wirtschaftsteilnehmer entnommen. Bei Z 4 muss der Abfallbegriff ausgenommen werden. Zudem werden in Z 10 und Z 11 die Begriffe „Unternehmen“ und (landwirtschaftlicher) „Betriebsinhaber“ definiert, um in Hinblick auf die jeweiligen Anforderungen und Verpflichtungen eine klare Abgrenzung zu ermöglichen.

Zu § 3:

§ 3 legt die Aufgaben der AMA als Systembetreiber fest. Der Begriff „Systembetreiber“ gemäß § 2 Z 9 umfasst grundsätzlich nunmehr sowohl freiwillige Systeme wie auch das anerkannte nationale System „AACCS“ der AMA. Die Bestimmung stellt nochmals die Grundbereiche des eigenen, nationalen Zertifizierungssystems klar, wie sie im Rahmen des Durchführungsbeschluss der Europäischen Kommission 708/2016 vorgegeben sind. Unter das nationale System „AACCS“ fallen landwirtschaftliche Rohstoffe und pflanzliche Öle; es findet Anwendung auf alle Phasen bis zur Erstverarbeitung dieser Rohstoffe. Die Kommission hat die Vereinbarkeit des „Austrian Agricultural Certification Scheme“ mit den in der Richtlinie 98/70/EG und der Richtlinie 2009/28/EG festgelegten Bedingungen geprüft. Für freiwillige Systeme gelten die jeweiligen gesonderten EK-Beschlüsse und die anerkannten Systemunterlagen als bindend. Deren Änderungen unterliegen der Komitologie nach der Richtlinie 2009/28/EG.

Zu § 4:

§ 4 normiert Nachhaltigkeitsanforderungen für die landwirtschaftlichen Ausgangsstoffe. Damit werden die in Art. 17 der Richtlinie 2009/28/EG festgelegten Nachhaltigkeitskriterien für in Österreich produzierte landwirtschaftliche Rohstoffe umgesetzt.

Dabei wird auch Bezug auf die Verordnung Nr. 1307/2014 (Verordnung (EU) Nr. 1307/2014 zur Festlegung der Kriterien und geografischen Verbreitungsgebiete zur Bestimmung von Grünland mit großer biologischer Vielfalt für die Zwecke des Art. 7b Abs. 3 Buchstabe c der Richtlinie 98/70/EG über die Qualität von Otto- und Dieseldieselkraftstoffen und des Art. 17 Abs. 3 Buchstabe c der Richtlinie 2009/28/EG zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, ABl. Nr. L 351 vom 09.12.2014 S. 3.) genommen. Die Europäische Kommission hat im Rahmen des Durchführungsbeschluss 708/2016 die national geltenden Maßnahmen für das AACCS System geprüft.

Für alle Ausgangsstoffe aus Drittländern, die ausschließlich von freiwilligen, privaten Zertifizierungssystemen durchgeführt werden, wird nochmals ergänzend auf die Art. 17 bis 19 der Richtlinie 2009/28/EG, die von der Europäische Kommission gefassten Beschlüsse über solche Zertifizierungssysteme sowie auf Art. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2014 hingewiesen. Letzterer enthält Begriffsbestimmungen zur Abgrenzung von derartigem Grünland. Die Nachweisführung im Detail obliegt diesen von der Europäischen Kommission anerkannten Systemen. Ö muss diese Nachweise gemäß Richtlinie 2009/28/EG akzeptieren.

Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe haben die Anforderungen gemäß Art. 32 Abs. 2 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 und (EG) Nr. 73/2009, ABl. Nr. L 347 vom 20.12.2013 S. 608, an die Betriebsführung zu erfüllen und ihre Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand zu erhalten. Die Einhaltung „anderweitigen Verpflichtungen“ („Cross Compliance“) bedeutet, dass ihre Einhaltung

mit der Gewährung der Direktzahlungen verknüpft wird und ein Verstoß Kürzungen der Direktzahlungen bewirken kann. Für die Zwecke der Nachhaltigkeit bei der Biokraftstoffherzeugung sind Umweltauflagen relevant, die der Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume dienen. Dazu zählen zum Beispiel die Pflege und die ökologisch richtige Gestaltung der Lebensräume oder der spezielle Schutz von Feuchtgebieten als Lebensraum für Zugvögel. Vor allem in den Schutzgebieten (Vogelschutzgebiete, Natura 2000-Gebiete, Europa-Schutzgebiete) können durch Naturschutzvorschriften der Länder bestimmte Nutzungseinschränkungen vorgeschrieben werden, die einzuhalten sind. Da für den Bereich Naturschutz, einschließlich der Umsetzung der relevanten EU-Richtlinien, kompetenzrechtlich die Bundesländer zuständig sind, gibt es aufgrund unterschiedlicher landesgesetzlicher Bestimmungen auch in der Überwachung unterschiedliche Anforderungen. Im Rahmen der Cross Compliance-Kontrolle bestehen daher an die jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen angepasste Prüfkriterien.

Zu § 5:

Gemäß Abs. 1 müssen die Unternehmer ihre Warenströme derart organisieren, damit zweifelsfrei die Nachhaltigkeit der Ausgangsstoffe im Sinne der Massenbilanz gemäß § 7 festgestellt werden kann. Erfasst werden muss, welche Art und welche Mengen an nachhaltiger Ware eingegangen sind und welche Waren weiter in welcher Form in die Verarbeitungskette ausgehen. Generell gilt, dass die Unterlagen aller von der Kommission anerkannten Systembetreiber auch diesbezüglich von der Kommission geprüft wurden.

In Absatz 2 wird je nach Herkunft der landwirtschaftlichen Ausgangsstoffe unterschieden, da

1. das AACS System wie auch andere anerkannte Systeme Ausgangsstoffe aus landwirtschaftlichen Betrieben im Inland übernehmen,
2. das AACS System auch Ware aus anderen freiwilligen Systemen (Art. 18 Abs. 4 RL 2009/28/EG) oder auch zukünftigen neuen, von der EK anerkannten nationalen Systemen, wenn und soweit dies von der Kommission beschlossen wird, übernehmen darf und
3. sofern Ware aus Drittländern stammt, die Nachhaltigkeit entsprechend ausschließlich durch freiwillige Systeme, die durch die Kommission anerkannt wurden, nachgewiesen wird.

In Abs. 3 wird festgelegt, dass bei Zweifel in Bezug auf die Herkunft der Biokraftstoffe das Verfahren gemäß Art. 18 Abs. 8 der RL 2009/28/EG anzuwenden ist, nachdem ein Mitgliedstaat die Kommission um ein entsprechendes Prüfverfahren hinsichtlich der Herkunft der Biokraftstoffe ersuchen kann. Die Kommission hat darüber innerhalb von 6 Monaten zu entscheiden.

Für AACS Unternehmer weiterhin erforderlich bleibt die Bestandsbuchhaltung, die für nachhaltig produzierte Waren getrennte Warenkonten enthält (Absatz 4).

Zu § 6:

Zur Überwachung der Wirtschaftsbeteiligten ist es erforderlich, dass sich die Unternehmer beim jeweiligen Systembetreiber anmelden. Unternehmer im Sinne dieser Verordnung sind Aufkäufer, Händler und Verarbeiter von landwirtschaftlichen Ausgangsstoffen sowie Hersteller von Biokraftstoffen und flüssigen Biobrennstoffen; landwirtschaftliche Betriebe fallen nicht unter den Begriff „Unternehmer“. Der Begriff des Systembetreibers schließt das AACS sowie alle freiwilligen anerkannten sowie allenfalls auch zukünftig von der Kommission noch anerkannte nationale Systeme anderer Mitgliedstaaten ein.

Die AMA als Systembetreiberin hat ein Verzeichnis der bei ihr registrierten Unternehmen zu führen. Sofern die Anforderungen für Unternehmen, die Ausgangsstoffe im Sinne der Verordnung in Verkehr bringen oder verarbeiten, nicht mehr vorliegen, ist die Registrierung abzuerkennen.

Zu § 7:

Diese Bestimmung bezieht sich inhaltlich auf Art. 18 (1) der RL 2009/28/EG. Die in der Richtlinie seit 2009 festgelegte Methode zur Überprüfung der gesamten Lieferkette ist die Massenbilanzmethode. Dem ordnungsgemäßen Führen der Massenbilanz kommt auch aus Sicht der Kommission für die Umsetzung der Richtlinie zentrale Bedeutung zu. Die Einhaltung der Anforderungen ist damit letztlich über den landwirtschaftlichen Geltungsbereich von AACS (Urproduktion bis 1. Verarbeitungsstufe) hinaus in Bezug auf das Endprodukt nachzuweisen. Zu diesem Zweck sind Angaben zu den verwendeten Rohstoffen und/oder Zwischenprodukten in geeigneter Form zu machen. Generell ist die Massenbilanzmethode daher ein zentraler Aspekt in jedem anerkannten Zertifizierungssystem.

Zu § 8:

Systembetreiber können sich im Inland wie auch in Drittstaaten Kontrollstellen bedienen und sind für diese verantwortlich. Derartige Aufgaben können jedoch nur dann übertragen werden, wenn bestimmte Mindestvoraussetzungen gegeben sind, die in Art. 5 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der

Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, ABl. Nr. L 165 vom 30.4.2004, S.1 normiert sind. So muss die Kontrollstelle neben der entsprechenden Sachkompetenz, Ausrüstung und Infrastruktur gemäß der Europäischen Norm EN 45 004 arbeiten.

Um die Nachhaltigkeitskriterien bei importierten landwirtschaftlichen Ausgangsstoffen überprüfen zu können, kann sich der jeweilige Systembetreiber daher privater international tätiger Kontrollstellen bedienen, die nach den fachlichen Vorgaben des Systembetreibers unter Heranziehung der Kriterien der RL 2009/28/EG den Nachweis der Nachhaltigkeit bescheinigen können. Hiefür kommen insbesondere akkreditierte Zertifizierungsstellen in Betracht. Im Sinne einer richtlinienkonformen Umsetzung sowie zur Schaffung von Rechtssicherheit für die Unternehmer müssen die Kontrollstellen vom Systembetreiber überprüft und anerkannt werden. Nur Nachhaltigkeitsnachweise von anerkannten Kontrollstellen sind daher geeignet die Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien bei importierten Waren zu bestätigen.

Zu § 9:

Der jeweilige Systembetreiber legt die Fristen, Kriterien und Anforderungen fest, nach denen die Meldungen zu erfolgen haben. Die Unternehmen sowie die Betriebsinhaber haben bestimmte Pflichten bei den Kontrollen zu erfüllen. Ausdrücklich wird in Abs. 1 die Meldung der Massenbilanzen für jene Unternehmen, die bei der AMA als Systembetreiberin gemeldet sind, geregelt. Abs. 1 letzter Satz sieht eine Art Kleinmengenregelung vor. Der jeweilige Systembetreiber kann erleichterte Meldepflichten für jene Unternehmen vorsehen, für die er verantwortlich ist und die jährlich nur geringfügige Mengen als nachhaltig ausweisen.

Zu § 10:

Nach Abs. 1 hat die AMA für die bei ihr als Systembetreiberin gemeldeten Unternehmen hinsichtlich der Kontrollstätigkeiten anhand einer Risikoauswahl vorgehen. Freiwillige, von der Kommission geprüfte und zugelassene Systeme, verfügen über eigene Kontrollsysteme. Zudem hat die AMA auch 3% der Betriebsinhaber hinsichtlich der Einhaltung der Nachhaltigkeitskriterien nach § 4 zu überprüfen. Abs. 4 legt die Vorgangsweise bei erheblichen Verstößen fest.

Zu § 11:

Allgemein ist anzumerken, dass die Kommission grundsätzlich verhältnismäßige, jedoch angemessene Sanktionen fordert. derartige Maßnahmen muss daher generell jeder Systembetreiber setzen, um eine Genehmigung von der Kommission zu erhalten und zu behalten.

In Abs. 1 wird die Vorgangsweise der AMA als Systembetreiberin bei festgestellten Mängeln festgelegt. Im Zuge des nationalen Systems AACCS bestehen Effizienz- und Datenvorteile, da die BewirtschafterInnen auch hinsichtlich anderer GAP-Umweltanforderungen und Standards bereits von der AMA geprüft werden. Zudem ist die Datenlage durch INVEKOS etc. sehr dicht und die Überwachungstätigkeit kann dementsprechend sehr effizient erfolgen. Bei freiwilligen Systemen sind entsprechende Nachweise gemäß den Anerkennungsauflagen der Kommission vorzulegen. Abs. 3 legt die Vorgangsweise bei anhaltenden, gravierenden Mängeln fest.

Zu § 12:

Diese Bestimmung richtet sich ausschließlich an die AMA als Systembetreiberin. Da für die Vollziehung dieser Verordnung keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt werden, müssen die zusätzlich anfallenden Kosten von den Wirtschaftsbeteiligten getragen werden.

Zu § 13:

Gemäß Art. 3 der Richtlinie (EU) 2015/1513 besteht eine Verpflichtung zur Umsetzung bis spätestens 10. September 2017. Mit Inkrafttreten dieser Verordnung tritt die Verordnung über landwirtschaftliche Ausgangsstoffe für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe, BGBl. II Nr. 250/2010, außer Kraft.