

BAK Positionspapier

Abt. Umwelt und Verkehr

Werner Hochreiter

Prinz-Eugen-Straße 20-22
A-1040 Wien, Österreich
Tel.: +43 1 50165 DW 2624
Fax: +43 1 50165 DW 2105

www.AKwien.at
www.AKeu.at

März 2004

Betreff: Mitteilung der Kommission: Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und –recycling KOM (2003) 301 edg

Die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (BAK) ist die Dachorganisation der auf Ebene der Bundesländer eingerichteten neun Arbeiterkammern in Österreich. Sie ist als Körperschaft öffentlichen Rechts organisiert und als solche die gesetzliche Interessenvertretung aller unselbstständig Beschäftigten Österreichs.

Als Dachorganisation vertritt die BAK insgesamt ca 3 Millionen Mitglieder in allen wirtschafts-, sozial- und bildungspolitischen Fragen, zu denen naturgemäß auch umwelt- und konsumentenpolitische Fragen gehören.

Die Kommission beabsichtigt eine thematische Strategie zu erarbeiten, die sich sowohl mit der Vermeidung als auch mit dem Recycling von Abfällen beschäftigen will. Im Sinne des 6. Umweltaktionsprogramms, das unter anderem eine breite Einbeziehung der Sozialpartner bei der Erarbeitung von thematischen Strategien vorsieht, als auch aus Sorge darüber, dass bisher unzureichende Schwerpunktsetzungen in der europäischen Abfallwirtschaftspolitik fortgeschrieben werden, möchte die BAK wichtige Anforderungen an die Erarbeitung dieser Strategie, wie ihre wünschenswerten Inhalte aus ArbeitnehmerInnen-, KonsumentInnen- und Umweltsicht darstellen.

Als Ansprechpartner für weitere Fragen steht Ihnen gerne in Wien Herr Werner Hochreiter (Tel: 0043/1/501 65/2624, E-Mail: Werner.Hochreiter@akwien.at) sowie in unserem Brüsseler Büro Herr Franz Greil (Tel: 0032/2/230 62 54, E-Mail: Franz.Greil@akeu.at) zur Verfügung.

Zusammenfassung:

1. Weitere Verbesserungen der Abfallwirtschaftspolitik sind erforderlich. Von daher begrüßt die BAK die Initiative der Europäischen Kommission.

Kritisch ist aber anzumerken, dass es der vorliegenden Mitteilung am erforderlichen integrierten Herangehen mangelt. Jedes strategische Konzept - auch eines für Abfallvermeidung und Abfallrecycling – muss seine Ziele und Schwerpunktsetzungen aus einer integrierten und die anderen Handlungsfelder des 6. Umweltaktionsprogramms übergreifende Betrachtung heraus entwickeln.

2. Zuwenig wird auch auf die Wissenschaftsdebatte zum Thema Bezug genommen. Erst auf dieser Basis macht ein Stakeholder-Dialog tieferen Sinn.

Besonders leidet die Mitteilung an einem stark "quantitativen" Zugang zum Thema. Noch immer gehen die Schädigungen für Umwelt und Gesundheit von der Abfallgefährlichkeit und weniger von den bloßen Abfallmengen aus. Eine an der Nachhaltigkeit orientierte Abfallwirtschaftspolitik sollte daher vorrangig darauf abzielen, eine Angleichung der anlagen(emissions)bezogenen technischen Standards für Abfallbehandlungsanlagen auf einem am Vorsorgeprinzip orientierten einheitlichen Niveau voranzutreiben. Eine ebenso wichtige Rolle kommt EU-weit harmonisierten Deponieabgaben zu.

3. Spezielle Anliegen aus ArbeitnehmerInnen-, KonsumentInnen- und Umweltsicht sind:

- ⇒ Die große Bedeutung anspruchsvoller technischer Standards für die Verbrennung bzw Deponierung von Abfällen wie von Deponieabgaben würdigen (~ "Kostensteuerung").
- ⇒ Gesundheitsschutz der bei der Sammlung/Sortierung/Konditionierung von Altstoffen beschäftigten ArbeitnehmerInnen gebührend beachten.
- ⇒ Gesundheits-, Umwelt- und Sicherheitsaspekte beim vermehrten Einsatz von Recyclingmaterialien beachten.
- ⇒ "Grenzen des Recyclings" beachten – technische Standards für die Recyclingindustrie erforderlich und ökologische Kosten-Nutzen-Erwägungen bei mengensteuernden Maßnahmen notwendig.
- ⇒ Wettbewerbliche Auswirkungen von Maßnahmen mit marktlenkendem/mengensteuerndem Charakter kritisch betrachten.

Grundlegendes:

4. Weitere Verbesserungen der Abfallwirtschaftspolitik sind erforderlich. Von daher begrüßt die BAK die Initiative der Europäischen Kommission, mit der vorliegenden Mitteilung einen umfangreichen Prozess der Konsultation mit dem Ziel, eine kohärente Strategie mit Zielen und Maßnahmenvorschlägen zum Thema "Abfallvermeidung und -recycling" zu erarbeiten.

5. Das **6. Umweltaktionsprogramm (6. UAP)**, das Mitte 2002 beschlossen worden ist, legt entsprechend der EU-Nachhaltigkeitsstrategie grundsätzliche und übergeordnete Zielsetzungen fest und fordert ein strategisches Konzept zur Erfüllung von Umweltzielen ein. Zu vier speziellen Themen-Schwerpunkten (Artikel 2 Absatz 2 des 6.UAP) werden Einzelziele und konkrete Maßnahmen in Form von Aktionsprogrammen (Artikel 5 bis 8 des 6. UAP) noch näher herausgearbeitet. Dazu sollen auch thematische Strategien erarbeitet werden, die aufzeigen sollen, welche Vorschläge erforderlich sind, um die im Umweltaktionsprogramm dargelegten Ziele zu erreichen. Diese thematischen Strategien sollen in der Folge auch vom Europäischen Parlament und dem Rat nach dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags beschlossen werden. Sie können qualitative und quantitative umweltbezogene Ziele und Zeitpläne umfassen und sollen auch evaluiert werden. Besonders streicht das 6. UAP hervor, dass diese thematischen Strategien nach Beratung mit den betroffenen Gruppen, ua auch den Sozialpartnern, entwickelt und umgesetzt werden sollen.

Integrative Herangehensweise bei der Strategiebildung nötig

6. Wenngleich die Abfallwirtschaftspolitik ausdrücklich im Aktionsprogramm **"für die nachhaltige Nutzung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und des Abfalls" (Artikel 8 des 6. UAP)** angesprochen wird, werden auch in den anderen Aktionsprogrammen Ziele und Maßnahmen vorgegeben, die nach herkömmlichem Verständnis der Abfallwirtschaftspolitik zugezählt werden.

So wird im Aktionsprogramm **"Bekämpfung der Klimaänderungen" (Artikel 5 des 6. UAP)** ausdrücklich gefordert, dass die gemeinschaftliche Abfallbewirtschaftungsstrategie ausdrücklich auch zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen beizutragen hat. Zu diesem Zweck ist ua auch die Förderung des Einsatzes von steuerlichen Maßnahmen gedacht. Auch im **Aktionsprogramm "Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität" (Artikel 7 des 6. UAP)** wird die Abfallwirtschaftspolitik angesprochen. Denn die verschiedenen Verwertungs- und Entsorgungspfade von Abfällen sind eine nicht unwesentliche Quelle von diffusen Emissionen von Schadstoffen in das Wasser, die Luft oder den Boden.

7. Diese Querbezüge führen zur **Erkenntnis, dass jedes strategische Konzept - auch eines für Abfallvermeidung und Abfallrecycling - seine Ziele und Schwerpunktsetzungen aus einer integrierten und die anderen sektoralen Aktionsprogramme übergreifenden Betrachtung** heraus entwickeln muss.

8. Die BAK hat in ihrem **Positionspapier zur Gesamtreform des österreichischen Bundesabfallwirtschaftsgesetzes¹ (Juli 2001)** unter dem Schlagwort "Leitbild nachhaltige Abfallpolitik" hervorgestrichen, dass die abfallwirtschaftlichen Maßnahmen im Einklang mit den übergeordneten Zielsetzungen, vor allem dem Nachhaltigkeitsziel gebracht werden sollten. Ausdrücklich ist dort ausgeführt:

"Das Thema "Nachhaltigkeit" wird jedenfalls in seinen globalen Zusammenhängen schon seit geraumer Zeit diskutiert. Dennoch hat es lange gedauert, bis dieses zentrale Thema in die abfallpolitische Debatte "gesickert" ist. Zu Recht sind Antworten auf die Frage gefordert, ob sich durch das Nachhaltigkeitsparadigma an den 1990 festgeschriebenen abfallwirtschaftlichen Zielen und Grundsätzen etwas geändert hat.

So fällt auf, dass die "Ziele der ersten Generation", wie sie in § 1 AWG enthalten sind, mit Ausnahme des Inertisierungsgebotes sehr "dehnbar" ("..möglichst..") sind. Die Nachhaltigkeitsdebatte führt dagegen zu Versuchen der Quantifizierung (zB Faktor 4, ..) und legt eine Neubestimmung des Grundsatzes der Abfallvermeidung nahe. Sie bekräftigt dagegen das schon in § 1 AWG angelegte Verbot des diffusen Eintrags von Schadstoffen in die Umwelt (als Schadstoffverdünnungs-, -verlagerungs- und -vermischungsverbot) und zeigt die "Klimarelevanz der Abfallwirtschaft" und die große Bedeutung des Inertisierungsgebots in diesem Zusammenhang auf.

Das sind allesamt Gründe, die eine Fortschreibung der Leitlinien 1988 unter diesem besonderen Fokus nahe legen.

Moderne Schlagworte für die künftigen Herausforderungen sind auch die "nachhaltige Produktion" und der "nachhaltige Konsum". Besonderer Diskussionsbedarf ergibt sich daraus, dass die wissenschaftliche Debatte schon gezeigt hat, dass die dafür erforderliche umweltmedien- und produktlebenszyklusübergreifende Betrachtung auch an die Grenzen genuin abfallwirtschaftlicher Maßnahmen und Instrumente stoßen dürfte. Nachhaltiger Konsum braucht mehr als die im Abfallwirtschaftsgesetz enthaltenen produktbezogenen Instrumente. Das zeigt ein kurzer Blick in den Katalog der Instrumente für eine integrierte Produktpolitik. Auch das Paradigma "Stoffstrommanagement" als nachhaltige Lenkung der Güter- und Stoffflüsse weist über die Abfallwirtschaft, die am Ende dieser Stoffflüsse steht, klar hinaus.

Ziel einer Leitliniendebatte müsste daher einerseits sein, die abfallwirtschaftlichen Maßnahmen im Einklang mit diesen übergeordneten Zielsetzungen zu bringen. Andererseits gilt es die nach Effektivitäts- und Effizienzüberlegungen sinnvollsten Handlungsfelder zu identifizieren, egal ob sie abfallwirtschaftlich im eigentlichen Sinn sind oder nicht".

9. Obwohl sich ein derartiges integriertes Herangehen an die Thematik von selber versteht, dies auch im 6. UAP deutlich angesprochen wird, legt die Kommission mit dieser Mitteilung betreffend eine "thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling" ein Konzept vor, das nicht erkennen lässt, inwieweit es aus einer integrierten Betrachtung

¹ Download der Stellungnahme im Volltext unter http://www.akwien.at/umw_2669.htm

tung der Ziele und der Handlungsschwerpunkte der unterschiedlichen Aktionsbereiche abgeleitet ist. Vielmehr definiert diese Mitteilung den Handlungsbedarf (Kapitel 3.2) in einer Art und Weise, die stark an die alten, aber schon höchst hinterfragenswerten "Grundsätze der Abfallwirtschaft", das ist "Vermeiden vor Verwerten" und der "Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung" erinnert. **Relativ apodiktisch ohne weitere Begründung wird Handlungsbedarf in Sachen "Abfallvermeidung" (Kapitel 3.2.2) sowie "Förderung des Recyclings" (Kapitel 3.2.3) konstatiert** und werden sodann mögliche Maßnahmen diskutiert. Freilich wird an verschiedenen Stellen noch das Thema "Gefährlichkeit der Abfälle" erwähnt und das Fehlen von technischen Standards für die diversen Recyclingverfahren beklagt. Doch letzten Endes leuchtet aus diesem Papier eine Sichtweise hervor, die das Problem auf ein rein Quantitatives reduziert. Die Abfallmengen sind nach Ansicht der Verfasser der Mitteilung das Problem und weniger die Gefährlichkeit der Abfälle. Genau dies sollte aber hinterfragt werden.

10. Bei einer integrierteren Sichtweise könnte sich erweisen, **dass es Instrumente gibt, die aus dem Blickwinkel verschiedener Aktionsprogramme nützlich sind, somit einen Mehrfachnutzen aufweisen und daher aus diesem Gesichtspunkt favorisiert werden sollten:**

Wenn beispielsweise zum Aktionsprogramm "Bekämpfung der Klimaänderungen" die Förderung des Einsatzes von steuerlichen Maßnahmen angedacht wird, so lässt dies aus österreichischer Sicht an den seit Jahren in Österreich erhobenen Altlastenbeitrags – eine Art **Deponiesteuer** – denken. Indem die Ablagerung auf nicht dem Stand der Technik entsprechenden Deponien sowie die Ablagerung von Abfällen, die noch nicht der erforderlichen Vorbehandlung (Inertisierung) unterzogen worden sind, spürbar besteuert wird, werden die entsprechenden Abfallströme durch finanzielle Anreize in ordnungsgemäße Abfallvorbehandlungsanlagen gelenkt und somit die Emissionen in Luft, Wasser und Boden spürbar reduziert. Das trägt auch zur deutlichen Reduktion der Treibhausgasemissionen (~ Ausgasung von Methan aus Deponien) bei. Und schlussendlich schafft der Altlastenbeitrag auch Anreize zu Vermeidung und Verwertung².

Ähnliche Mehrfacheffekte sind wohl auch mit der **Vorgabe anspruchsvoller technischer Standards für die diversen Abfallverwertungs- und -beseitigungsverfahren** verbunden.

Bezug zur wissenschaftlichen Debatte herstellen

11. Ähnliche Fragestellungen, wie sie in der vorliegenden Mitteilung aufgeworfen werden, lagen im Übrigen auch der seinerzeit von der Europäischen Kommission herausgegebenen **Mitteilung zur Wettbewerbsfähigkeit der Recyclingindustrie** zugrunde.

Die Wirkungen (des Fehlens) von Öko-Steuern und Technikstandards, die Chancen von ökologischen Ansätzen im öffentlichen Beschaffungswesen, die Frage von freiwilli-

² Zum Thema Altlastenbeitrag und Nachhaltigkeit vergleiche schon *Hochreiter*, Das Projekt "nachsorgefreie Deponie" vor dem Scheitern? - Zugleich ein Beitrag zur Diskussion um public private partnerships in der kommunalen Abfallwirtschaft, in: Bundesarbeitskammer (Hrsg): Informationen zur Umweltpolitik, Bd 128, Wien 1998

gen oder verpflichtenden Maßnahmen, die wettbewerblichen und volkswirtschaftlichen Fragen rund um das Prinzip der Herstellerverantwortung und vieles mehr hätte damals einer integrierten Betrachtung bedurft.

12. Die Ergebnisse des von der Europäischen Kommission seinerzeit eingerichteten **Forums Recycling** haben den Anforderungen nur bedingt entsprochen. Angesichts dessen, dass Wirtschaftsvertreter dort stark überrepräsentiert waren, muss dies nicht überraschen, denn Wirtschaftsvertreter favorisieren naturgemäß Deregulierung und treten gegen Technikstandards und Umweltabgaben mit Lenkungswirkung auf. Wirtschaftsvertreter befürworten "freiwillige kooperative" Maßnahmen statt "Wettbewerb auf hohem Umweltniveau". Wie schon oben angedeutet, folgten auch die Ergebnisse des Forums Recycling nicht zufällig stark diesem quantitativem Zugang zum Problem.

13. Das weist auch auf einen **zweiten Mangel** hin, der sowohl der seinerzeitigen Mitteilung zur Wettbewerbsfähigkeit der Recyclingindustrie anhaftete als auch auf die vorliegende Mitteilung zutrifft und somit eine weitere grundlegende Anforderung, die für die Erarbeitung der thematischen Strategie beachtet werden sollte. **Maßnahmen und Ziele bedürfen einer stärkeren wissenschaftlichen Begründung - vor allem aus naturwissenschaftlicher aber auch aus umweltökonomischer³ Sicht. Erst auf einer wissenschaftlich fundierten Basis macht ein Stakeholder-Dialog tieferen Sinn.**

14. Die vorliegende Mitteilung lässt jedenfalls nicht erkennen, auf welchen allgemein anerkannten wissenschaftlichen Erkenntnissen sie beruht und woher sie ihre Ziele und Schwerpunktsetzungen ableitet. Es gibt eine Vielzahl an Studien und Literatur zu den naturwissenschaftlich-technischen und insbesondere umweltökonomischen Fragestellungen, die eine Auseinandersetzung erfordern und auf deren Ergebnisse tunlichst Bezug genommen werden sollte.

Den "quantitativen" Zugang zum Problem hinterfragen

15. Insbesondere gegen die skizzierten "quantitative Betrachtungen" der Abfallproblematik ist von wissenschaftlicher Seite schon oftmals vorgebracht worden, dass vorrangig die Belastungen von Umwelt und Gesundheit durch Emissionen von Schadstoffen und von Abfällen und deren Behandlung (Schädlichkeitsproblem) reduziert werden müssen (so zB nur die diversen "Umweltgutachten" des deutschen Rats der Sachverständigen für Umweltfragen). **Von der Abfallschädlichkeit und weniger von den bloßen Abfallmengen gehen die Schädigungen für Umwelt und Gesundheit aus.** Es muss auch nicht weiter überraschen, dass sich keine naturwissenschaftlich begründbaren Antworten auf Fragen finden lassen werden, welche Recyclingquote auf - nationaler oder europäischer - Ebene optimal wären, welche materialspezifische Recyclingquote hier erreicht werden sollten, etc, etc. Solche Fragen entziehen sich weitgehend einer naturwissenschaftlichen Begründung. Die bisher getroffenen Festlegungen für Erfassungs- und Verwertungsquoten - auf nationaler wie auf europäischer Ebene - weisen so auch ein hohes Maß an Willkürlichkeit und Zufälligkeit auf⁴.

³ Unter Einschluss der Betrachtung der wettbewerblichen Aspekte!

⁴ Zum zweifelhaften Kosten-Nutzen-Verhältnis des Verpackungskunststoffrecycling vergleiche näher unter Punkt 24.

16. Bemerkenswert in diesem Zusammenhang ist vor allem, dass beispielsweise der deutsche Rat der Sachverständigen den **Beitrag der Abfallwirtschaft zur Ressourcenschonung als eher minimal einschätzt** und aus seiner Sicht das Argument der "Rohstoffschonung" ("Quantitätsproblem") zur Begründung der derzeitigen rechtlichen Privilegierung der Abfallverwertung kritisch hinterfragt und neu gewichtet werden müsste.

17. Aus der Sicht der BAK ergibt sich daher, dass **eine an der Nachhaltigkeit orientierte Abfallwirtschaftspolitik vorrangig darauf abzielen sollte, eine Angleichung der anlagen(emissions)bezogenen technischen Standards auf einem am Vorsorgeprinzip orientierten einheitlichen Niveau voranzutreiben** und zwar unabhängig davon, ob es sich um Verwertungs- oder Beseitigungsanlagen handelt.

18. Insbesondere könnte es in diesem Zusammenhang angezeigt sein, die langen Umsetzungszeiträume, die die **EU-Deponierichtlinie** erlaubt, zu hinterfragen und die bisher eher kompromisshaft gefassten Deponierungsverbote aufgrund dieser Richtlinie strikter zu fassen.

So ist es zB völlig unverständlich und unter ökologischen Gesichtspunkten nicht rechtfertigbar, dass nach geltendem EU-Recht heute Verwertungsquoten und Recyclingquoten für die Verwertung von Altfahrzeugen und Elektroaltgeräten bestehen, andererseits aber die bisherige bedenkliche Praxis der Deponierung der Shredder-Leichtfraktion nach EU-Recht auch weiterhin nicht untersagt ist. Im Brennpunkt zB der EU-Altfahrzeugrichtlinie steht, was ein vergleichsweise geringes ökologisches Schädigungspotential aufweist (zB KfZ-Kunststoffstoßfänger und das Ziel ihrer stofflichen Verwertung). Was dagegen ökologisch heikel ist (zB der weitere **Verbleib der gefährlichen Shredderleichtfraktion**), wird im Hinblick auf die bei der EU-Deponierichtlinie eingegangenen Kompromisse bei Umsetzungszeiträumen und Technikanforderungen bewusst offen gelassen.

19. Freilich könnte hier auch eine im europäischen Rahmen **harmonisierte Deponiesteuer** eine wichtige Lenkungsfunction erlangen, indem über finanzielle Anreize umweltschonende Praktiken gefördert werden. Aus der österreichischen Praxis sind viele Beispiele bekannt, wo Investitionen in moderne Behandlungsanlagen und –verfahren früher als vorgeschrieben getätigt worden sind, um "Altlastenbeiträge einzusparen"⁵.

Die Anliegen aus ArbeitnehmerInnen-, KonsumentInnen- und Umweltsicht

20. Die BAK hat schon in ihrer Stellungnahme zur "Mitteilung der Kommission zur Wettbewerbsfähigkeit der Recyclingindustrie" die Anliegen aus ArbeitnehmerInnen-, KonsumentInnen- und Umweltsicht hervorgehoben⁶. Sie **gelten heute noch gleichermaßen:**

⇒ Zunächst gilt es die große **Bedeutung von Ökosteuern bzw Ökoabgaben;** namentlich Deponierungs- und Verbrennungsabgaben hervorstreichen. Aber

⁵ Vergleiche dazu *Hochreiter–Streissler-Hauer*, Lenkungswirkung und Verwendung des Altlastenbeitrags – Beiträge zur Umsetzung der Deponieverordnung und zur Reform der Altlastensanierung in Österreich in: Bundesarbeitskammer (Hrsg): Informationen zur Umweltpolitik, Bd 143, Wien 2001

⁶ Download der Stellungnahme im Volltext unter http://www3.akwien.at/pdf/uv/bakste_mitteilung_recycling.pdf

auch die schlicht verfahrensbedingt anfallenden Kosten von thermischen Vorbehandlungsverfahren - wie diverse Verfahren der Ablagerung von Abfällen - bestimmen entscheidend die Wettbewerbsfähigkeit des Recyclingsektors. **Anspruchsvolle technische Standards für die diversen Abfallbeseitigungsverfahren** können ganz erheblich die Attraktivität des Recyclings und der sonstigen Verwertung erhöhen und sind alle für sich wettbewerbsneutrale Instrumente.

- ⇒ Wenngleich es sinnvoll sein mag, den Einsatz von "Recyclatmaterialien" zu fördern, so muss jede Strategie von Anbeginn **sicherstellen, dass Schadstoffe** wie besonders Schwermetalle **nicht diffus, dh unkontrolliert über den Recyclingpfad in Produkte eingeschleust werden oder in die sonstigen Umweltmedien verteilt** werden.
- ⇒ **ArbeitnehmerInnen**, die im Bereich der Sammlung, Sortierung, Konditionierung und Verwertung von Abfällen beschäftigt sind, sind einer **großen Vielfalt von gesundheitsbelastenden Faktoren** ausgesetzt. Daher müssen die Aspekte der Gesundheitsvorsorge - wie des Gesundheitsschutzes - bei Strategien zur Förderung des Recyclings von Anfang an gebührend mitbeachtet werden.
- ⇒ Im Hinblick auf die – auch auf europäischer Ebene - verbreitete Vorliebe für marktlenkende Instrumente, namentlich Recycling- und Verwertungsquoten, hat die BAK stets hervorgehoben, dass **es die "Grenzen des Recyclings" zu beachten gilt**. Recycling ist nicht per se sinnvoll. Vielmehr verursacht Recycling seinerseits Umweltbelastungen und verbraucht Ressourcen. Gerade Maßnahmen mit mengensteuerndem, dh marktlenkendem Charakter - wie etwa Verwertungsquoten - laufen Gefahr, dass ein angemessenes ökologisches Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht mehr gegeben ist.
- ⇒ Schlussendlich hat die BAK auch auf die wettbewerblichen Implikationen von marktlenkenden/mengensteuernden Maßnahmen hingewiesen. Instrumente wie **Recycling- und Verwertungsquoten, das Prinzip der unentgeltlichen Rücknahme, die Pflicht zum Monitoring über die ganze Recyclingkette hinweg** können von den betroffenen verpflichteten Unternehmen nicht alleine erfüllt werden, sondern erfordern erfahrungsgemäß Absprachen und abgestimmte Verhaltensweisen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten. Aus wettbewerblicher Sicht stellen die auf diesem Weg errichteten Rücknahmesysteme **regelmäßig Kartelle mit entsprechenden volkswirtschaftlichen Folgekosten** dar, was eine besonders kritische Analyse vorab erfordert.

Exkurs zur Rolle und Effizienz von (produkt- oder materialorientierten) Zielvorgaben (Kapitel 4 der Mitteilungen)

21. Im Lichte der bisherigen Darlegungen ist der Mitteilung zuzustimmen, wenn sie bezogen auf die bisher mäßigen Erfolge von Abfallvermeidungsinitiativen anmerkt, "dass sich eine erfolgreiche Abfallvermeidungspolitik auf eine solidere wissenschaftliche Analyse stützen muss" (Seite 19). Es sollte aber vorab bedacht werden, dass die **Gefährlichkeit der Abfälle der diversen Verwertungs- und Beseitigungsverfahren, die Gefährlichkeit der daraus resultierenden Emissionen und somit Maßnahmen zur Verhinderung dieser Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit nach wie vor Priorität genießen sollten**. Solche Maßnahmen können zudem auf einer soliden na-

turwissenschaftlich begründbaren Basis gesetzt werden. Die entsprechenden naturwissenschaftlichen Erkenntnisse sind weitgehend vorhanden und bedürfen nur der Umsetzung.

22. Demgegenüber **sollte das Vorhaben von produkt- oder materialspezifischen oder sonstigen Zielvorgaben mit größerer Behutsamkeit als bisher angegangen** werden. Während Festlegungen für bestimmte definierte Recyclingspfade wie beispielsweise das Verpackungsrecycling noch einigermaßen⁷ durch das Heranziehen von Best-Practice-Beispielen aus einzelnen Mitgliedstaaten extrapolierbar sind, ist nach bisherigem Wissensstand völlig unersichtlich, auf welcher wissenschaftlichen Basis Vermeidungs- oder Verwertungsquoten für bestimmte Produktgruppen oder gar bezogen auf bestimmte Stoffe - wie etwa Papier oder Kunststoffe - festgelegt werden sollten. Die bisher aus dem Bereich der Wissenschaften hierzu bekannten Konzepte (Faktor 4, Faktor 10, etc) sind viel zu grob und allgemein, um Zielsetzungen für einzelne Sektoren, Produkte oder Materialien begründen zu können.

23. Wie schwierig es ist, Zielwerte oder Richtwerte festzulegen, soll am **Beispiel der festen Siedlungsabfälle** demonstriert werden. Dabei ist die Frage, nach welchen Kriterien ein Richtwert beispielsweise "maximales Restabfallaufkommen pro Einwohner" festgelegt werden soll. Erfahrungsgemäß steigt die Abfallmenge mit dem Wohlstand. Das zeigen verschiedenste Studien während der letzten Jahre. Die von manchen proklamierte Entkopplung des Abfallaufkommens vom Wirtschaftsfaktum hat beispielsweise auf Österreich bezogen nur insofern stattgefunden, als die Verwertung von Abfällen ausgedehnt worden ist, wie die Anforderungen für die Deponierung von Abfällen hinaufgesetzt worden sind. Das Abfallaufkommen insgesamt und die Abfallintensität des Konsums haben dagegen nicht ab- sondern zugenommen⁸. Dies wirft aber die Frage auf, an welchem Wohlstandsniveau orientiert, materialspezifische Zielquoten festgelegt werden sollen? Soll man sich am Niveau von Mitgliedstaaten mit eher geringerem oder höherem Einkommen orientieren? Aus naturwissenschaftlich technischer Hinsicht muss dringend bezweifelt werden, ob mit geringeren Zielwerten ein höherer ökologischer Nutzen verknüpft ist. Das Problem bei der Entsorgung der festen Siedlungsabfälle ist weniger die Frage der Menge als eine Frage der technischen Anforderungen an den Deponiebetrieb, wie der Qualität der Abfälle die abgelagert werden dürfen. Das Problem sind die Schadstoffe und ihr unkontrollierter Eintrag in die diversen Umweltmedien.

24. Wie hinterfragenswert unter ökologisch-ökonomischen Kosten-Nutzen-Erwägungen Zielwerte sind, zeigen auch die folgenden **Berechnungen zu den CO₂-Vermeidungskosten des Verpackungskunststoffrecyclings in Österreich:**

Eine Tonne Kunststoff führt beim Verbrennen zu 3 t CO₂. Diese werden bei der stofflichen Verwertung eingespart. Bei derzeitigen Kosten von 4500 € je Tonne stofflich verwertetem Kunststoff in Österreich fallen daher **1500 € je eingesparter Tonne CO₂** an.

⁷ Zum zweifelhaften Kosten-Nutzen-Verhältnis des Verpackungskunststoffrecycling vergleiche aber näher unter Punkt 24.

⁸ Vergleiche dazu, insb zum Aspekt der zunehmenden Abfallintensität des Konsums *Goldschmid-Hauer*, Kosten der Abfallwirtschaft für Konsumenten, in: Bundesarbeitskammer (Hrsg): Informationen zur Umweltpolitik, Bd 120, Wien 1997.

Dem stehen als **erwarteter Durchschnittswert für handelbare Emissionszertifikate** spezifische Vermeidungskosten von etwa **30 € je t CO₂** gegenüber: Fernwärme, Kraft-Wärme-Kopplung, Wärmedämmung usw liegen darunter; darüber liegen Wärmepumpeneinbau oder Reaktivierung einer Wasserkraftanlage (etwa 50 €/t), Biomasseheizung und Solarwarmwasser (bei 100 €). Am oberen Ende liegen Windkraftanlagen (200 €/t bei großen Anlagen in windreichen Gegenden; bis zu 1000 €/t CO₂ bei kleinen Anlagen in windarmen Gegenden unter 3,5 m/s). Nur Photovoltaikanlagen sind mit 3000-5000 €/t CO₂ teurer.

Das heißt: **stoffliche Kunststoffverwertung ist bzgl eingespartem CO₂**

- ⇒ **50 – 100-fach teurer als Fernwärme, KWK oder Wärmedämmung,**
- ⇒ 15 – 30-fach teurer als Wärmepumpen, Wasserkraft, Biomasse und Solarwärme,
- ⇒ 1,5 – 7-fach teurer als Windkraft
- ⇒ aber nur 1/2 bis 1/3 gegenüber Photovoltaik.

25. Grundsätzlich müssen auch immer **die Gründe für einen vermeintlichen Bedarf von Zielwerten hinterfragt** werden. So fordern die Städte und Gemeinden in Österreich immer wieder, dass die derzeit auf Papierverpackungen beschränkten Verwertungsquoten auch auf Nichtverpackungspapier (materialbezogen) erstreckt werden. Ökologische Vorteile sind daraus nicht zu erwarten. Hinter der Forderung stecken ausschließlich fiskalische Motive (Finanzierung durch die Inverkehrsetzer).

Wünschenswerte Bausteine einer thematischen Strategie (Kapitel 5 der Mitteilungen)

26. Vor diesem Hintergrund genießen aus der Sicht der BAK die unter dem Punkt 5.4. (Seite 40) vorgeschlagenen Maßnahmen für "gleiche Ausgangschancen für das Recycling" **erste Priorität**. Und dies gilt auch unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität, denn die Erfahrungen gehen in den Mitgliedstaaten sicherlich dahin, dass die **Festlegung von anspruchsvollen Technikstandards für einzelne Verwertungs- oder Entsorgungspfade** auf nationaler Ebene immer schwieriger werden. Solche Standards müssen tunlichst auf der europäischen Ebene festgelegt werden und zwar auf hohem Niveau. Die Ausweitung der IVVU-Richtlinie auf den gesamten Abfall- und Recyclingsektor ist sicherlich eine äußerst erwägenswerte Option und sollte weiter verfolgt werden.

27. Ein Vorteil dieses Vorgehens besteht übrigens auch darin, dass sich damit die schwierigen Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Abfallverbringungsverordnung stellen, mittelfristig erübrigen könnten. Denn **am Vorsorgeprinzip orientierte technische Standards für die diversen Abfallbeseitigungs- wie verwertungspfade, könnten und sollten im Ergebnis die Unterscheidung zwischen Verwertung – Beseitigung ohnedies obsolet machen**. Alleine der Preis könnte dann über die Wege der Abfälle entscheiden, vorausgesetzt, dass diese Wege auch effektiv kontrollierbar sind und kontrolliert werden. Die mit diesem Verfahren verbundenen Kosten schaffen dann auch entsprechende Anreize für Abfallvermeidung und -recycling. Die BAK hat in ihrem Positionspapier zum Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der EU-Abfallverbringungsverordnung diese Variante als die Beste eingestuft.

Jedenfalls **sollte aber der Einwandgrund der Scheinverwertung (Artikel 7 Absatz**

4 fünfter Gedankenstrich der EU-Abfallverbringungsverordnung) um qualitative Elemente erweitert werden, sodass Kriterien wie der Heizwert der Abfälle, der Schadstoffgehalt der verbrannten Abfälle und die Frage der Vermischung der Abfälle ebenfalls Einwandgründe darstellen⁹. Die Erarbeitung von Leitlinien, wie sie in der Mitteilung (Seite 43) vorgeschlagen wird, könnte da zu kurz greifen.

28. Hohe Priorität genießen nach Ansicht der BAK im Rahmen einer Abfallvermeidungs- wie Abfallverwertungsstrategie auch **Steuern und Abgaben**. Gerade aus österreichischer Sicht bestehen viele Hinweise dafür, dass die Lenkungswirkungen des Altlastenbeitrags in Richtung besser ausgestatteter Deponien und zur Verringerung der Ablagerung von nicht vorbehandelten Abfällen dadurch unterlaufen werden, dass Abfälle auch unter Umgehung der Abfallverbringenvorschriften in ausländische billige Entsorgungsanlagen geschleust werden. Die Einführung einer harmonisierten Deponiesteuer auf Gemeinschaftsebene sollte daher dringend angedacht werden, um diejenigen Mitgliedstaaten zu unterstützen, die heute schon Deponiesteuern eingeführt haben. Auch für Deponiesteuern gilt das zu den Technikstandards Gesagte: nationale Alleingänge werden zunehmend schwieriger, sodass gerade solche Maßnahmen sich für eine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene empfehlen. Auch für das Instrument von Deponiesteuern gilt, dass ihre Wirkungen auf Vermeidung und Verwertung nicht unterschätzt werden sollten.

29. Gegenüber der Einführung **handelbarer Zertifikate** besteht große Skepsis. Bislang fehlen weitgehend EU-weit einheitliche technische Standards für das Abfallrecycling im Sinne des angestrebten hohen Umweltschutzniveaus. Diese technischen Standards und ein effektives Kontrollsystem für die Durchsetzung wären die Grundvoraussetzung für einen Handel mit Zertifikaten, da sonst der Wettbewerb von Recyclingorganisationen zwangsläufig zum Ökodumping führt.

30. Der **verursacherbezogenen Abfallgebührenerhebung (Pay-As-You-Throw)** sind in der Praxis im Bereich der Verbraucher unter dem Kosten-Nutzen Aspekt relativ enge Grenzen gesetzt, die bereits jetzt durch die Tarifgestaltung im kommunalen Bereich ausgeschöpft werden. PAYT-Systeme verringern dabei zwar den Anteil der gemischten Restabfälle, die Menge der erzeugten Abfälle steigt aber kontinuierlich weiter, dh PAYT Systeme mit vertretbaren Tarifen führen nicht zur Abfallvermeidung.

31. Was Instrumente wie **Vermeidungsziele, Abfallvermeidungspläne** udgl betrifft, so sollte die Europäische Kommission sich vorerst vorrangig auf die Rolle des Know-how-Transfers unterstützen.

32. Eben solche Zurückhaltung, ist aus der Sicht der BAK auch angezeigt, was die **Maßnahmen zur "Herstellerverantwortung"** betrifft. Die BAK hat schon aus mehreren Anlässen (Revision der Verpackungsrichtlinie¹⁰, Erarbeitung der Elektroaltgeräte-

⁹ Vergleiche dazu im Detail das Positionspapier der Bundesarbeitskammer vom August 2003 zum Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung der Abfallverbringungsverordnung KOM(2003) 379 endg.

¹⁰ Überlegungen der Bundesarbeitskammer zur Revision der Richtlinie 94/62/EC vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Jänner 2000); download unter http://www.akwien.at/umw_2694.htm.

richtlinie¹¹, Erarbeitung der Altautorichtlinie¹²) auf die Problematik dieses Konzepts hingewiesen. In einer gemeinsamen Stellungnahme¹³ haben auch die österreichischen Sozialpartner auf die Probleme im Zusammenhang mit diesem Instrumentarium hingewiesen. Insofern ist es zutiefst zu begrüßen, wenn mit dieser Mitteilung eine offene Debatte über dieses Thema eingeleitet werden soll. Die nächste Zeit sollte vor allem der Auswertung der vorgebrachten Einwände im Lichte der bisherigen Erfahrungen dienen.

33. Die Einzelheiten können hier nicht wiederholt werden.

Die Skepsis jedenfalls, die auch in der Mitteilung (Seite 35 folgende) zum Ausdruck kommt - was den **Beitrag zum Ökodesign** anlangt - ist jedenfalls berechtigt. Gerade für Elektro- und Elektronikgeräte - wie Kraftfahrzeuge bestehen massive Indizien, dass der Beitrag der kürzlich beschlossenen Richtlinien zum Ökodesign gegen Null gehen wird. Ähnliches gilt auch für die quantitative Vermeidung von Verpackungsabfällen. Aus der Sicht der BAK gehört das Instrumentarium "Abfallrücknahmesysteme" nicht zu den innovativen Lösungen. Vielmehr stellen sich die konkret entstandenen Sammelsysteme eher als **ökologische End-of-pipe-Lösungen** dar, deren innovativen Wirkungen (Abfallvermeidung, Ökodesign, Entsorgungsstandards, ..) als bescheiden einzuschätzen sind.

34. **Aus KonsumentInnen**sicht sind oft die mangelnde Abstimmung zwischen Systembetreibern und den kommunalen Entsorgungseinrichtungen, aber auch Unklarheiten in der Finanzierung und Abwicklung zu beklagen. Durch die entstandenen Rücknahmesysteme der Wirtschaft sind zunehmend die "einheitliche Benutzeroberfläche" sowie die "Bürgernähe" des bisherigen Systems verloren gegangen¹⁴. Zudem haben diese Systeme nicht unbeträchtliche und ungerechtfertigte Kostentransfers zulasten der Kommunen bewirkt, die über die Müllgebühren abgedeckt werden müssen¹⁵.

¹¹ BAK-Positionspapier zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Elektro- und Elektronikaltgeräte sowie zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in elektrischen und elektronischen Geräten (KOM (2000) 347 endg); download unter <http://www.akeu.at/155.htm>.

¹² Positionspapier der Bundesarbeitskammer zum Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Altfahrzeuge (Dezember 1998); download unter http://www.akwien.at/umw_2700.htm

¹³ Gemeinsame Resolution der Österreichischen Sozialpartner an den Europäischen Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und die Europäische Kommission zu den EU-Abfall-Richtlinienvorhaben zu Altfahrzeugen, Altbatterien und Elektroaltgeräten (November 1998) – download im Volltext unter http://www.akwien.at/1385_2703.htm

¹⁴ Vgl dazu ausführlich *Hochreiter*, Länderbericht Österreich, in: Abfallpolitik und Konsumenteninteressen - Nationale Erfahrungen im europäischen Vergleich - Künftige Regelungen für Altautos und Elektroaltgeräte am Prüfstand, in Bundesarbeitskammer (Hrsg): Informationen zur Umweltpolitik, Bd 132, Wien 1999.

¹⁵ Beispielsweise hat die Kühlgeräteverordnung durch das Prinzip der entgeltlichen Rückgabe die Rate an "wild deponierten Altgeräten" deutlich in die Höhe schnellen lassen und liegt in urbanen Regionen bei bis zu einem Drittel der insgesamt anfallenden Altgeräte. Die Kosten der Abholung dieser Geräte müssen über die Müllgebühren aufgebracht werden. Das Trittbrettfahrerproblem im ARA-Verpackungssammelsystem, das einen geschätzten jährlichen Einnahmefehl von mehr als 80 Mio € bewirkt, geht ebenfalls zulasten der Kommunen, die für die Differenzmengen in den kommunalen Sammelsystemen finanziell aufkommen müssen.

35. Besondere Beachtung verdienen die negativen **wettbewerblichen Implikationen der im Zuge der Umsetzung der genannten Richtlinie gegründeten (und noch zu gründenden) Sammel- und Verwertungssysteme**¹⁶. Die daraus resultierenden volkswirtschaftlichen Zusatzkosten gehen jedenfalls immer zu Lasten der Verbraucher. Die Verfahren zum deutschen DSD wie zum österreichischen ARA-System zeigen, welche nachteilige Auswirkungen Systeme der Herstellerverantwortung auf den Wettbewerb haben können. Das ARA-System wie das System des DSD verfügen in ihrem jeweiligen Bereich über ein de facto Angebots- und Nachfragemonopol. Gerade für marktmächtige Akteure - wie die Großformen des Lebensmittelhandels - schaffen sie zusätzliche ungerechtfertigte Einflussmöglichkeiten auf Lieferanten und Entsorger und auch um die intendierten ökologischen Ziele – hier mehr – durch entsprechende Beeinflussung des inneren Aufbaus der privaten Systeme zu unterlaufen¹⁷. Ob die von der Europäischen Kommission in Anwendung des Wettbewerbsrechts¹⁸ ergriffenen bzw noch beabsichtigten Maßnahmen tatsächlich den erwünschten Erfolg zeigen werden, bleibt erst abzuwarten¹⁹, **sollte aber jedenfalls baldigst auch im Vorfeld der geplanten thematischen Strategie näher untersucht werden, um zu einer ganzheitlichen (Neu)Bewertung des Instrumentariums "Rücknahmesysteme" zu kommen**. Der Aufwand, der erforderlich ist um die jeweiligen Monopolsektoren wieder dem Wettbewerb künstlich zuzuführen, legt aber den Verdacht nahe, dass auch die bisher gerühmten Effizienzvorteile des Instrumentariums in einem anderen Licht gesehen werden sollten.

¹⁶ Vergleich dazu jüngst *Hochreiter*, Das neue Abfallwirtschaftsgesetz und seine wettbewerbspolitischen Aspekte abgedruckt in: Wettbewerbsbericht der AK-Wien 2002 Teil 1; download unter http://www.akwien.at/umw_13762.htm.

¹⁷ Jüngstes Beispiel aus österreichischer Sicht ist die so genannte "PET-Rückvergütung", eine versteckte sammelsystem-interne Förderung von Einwegkunststoffgetränkerverpackungen, in deren Genuss große Handelsketten und Großabfüller lange zulasten der übrigen Zahler im ARA-System gekommen sind.

¹⁸ Im ihrem "XXI. Bericht über die Wettbewerbspolitik – 2001" SEK(2002) 462 endg widmet die Kommission der "Wettbewerbspolitik im Bereich Verpackungsmüll" sogar einen eigenen Abschnitt (S 27ff) und führt die "wichtigsten Grundsätze für den Wettbewerb" an, denen Sammel- und Verwertungssysteme genügen müssen.

¹⁹ Die BAK hat sich im Rahmen des EU-Freistellungsverfahrens zum ARA-System in umfangreicher Weise geäußert. Bei Interesse können die diesbezüglichen Unterlagen gerne übermittelt werden.