



Oktober 2015
AK Positionspapier

Auf dem Weg zu einer Kreislaufwirtschaft

Wir über uns

Die Bundesarbeitskammer ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,4 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts und verbraucherpolitischen Angelegenheiten auf nationaler als auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft.

Das AK EUROPA Büro in Brüssel wurde 1991 errichtet, um die Interessen aller Mitglieder der Bundesarbeitskammer gegenüber den Europäischen Institutionen vor Ort einzubringen.

Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich

Die Bundesarbeitskammer Österreichs bildet die Dachorganisation von neun Arbeiterkammern auf Bundesländerebene, die gemeinsam den gesetzlichen Auftrag haben, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten.

Im Rahmen ihrer Aufgaben beraten die Arbeiterkammern ihre Mitglieder unter anderem in Fragen des Arbeitsrechts, des Konsumentenschutzes, in Sozial- und Bildungsangelegenheiten. Mehr als drei Viertel der rund 2 Millionen Beratungen jährlich betreffen arbeits-, sozial- und insolvenzrechtliche Fragestellungen. Darüber hinaus nimmt die Bundesarbeitskammer im Rahmen von legislativen Begutachtungsverfahren die Aufgabe wahr, die Positionen der ArbeitnehmerInnen und der KonsumentInnen gegenüber dem Gesetzgeber in Österreich als auch auf EU-Ebene einzubringen.

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 750.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3,4 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Rudi Kaske
Präsident

Werner Muhm
Direktor

Die Position der AK im Einzelnen

1. Grundsätzliches:

Die Bundesarbeitskammer (BAK) begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, bis Ende 2015 eine ambitioniertere Initiative zur Förderung der Kreislaufwirtschaft vorzulegen. Diese soll nicht nur eine überarbeitete Fassung der Vorschläge zur **Änderungen diverser abfallwirtschaftlicher Richtlinien** sondern auch einen verbindlichen und abgestimmten **Aktionsplan** enthalten, der die ganze Wertschöpfungskette und nicht bloß eine Teil davon in den Blick nimmt.

Ein Aktionsplan bringt freilich nur dann einen Mehrwert gegenüber der **Mitteilung Zero Waste COM(2014)398final**, wenn bestimmte Vorhaben, die sich aufdrängen, wie etwa eine **Reform der gesetzlichen Gewährleistungspflichten** zugunsten von langlebigen Produkten (Richtlinie 1999/44/EG) oder eine **„Verbreiterung“ der Ökodesignrichtlinie 2009/125/EG** tatsächlich zeitnah in Angriff genommen werden. Ebenso muss der **Richtlinienvorschlag für die Abfallwirtschaft COM(2014)397final** verbessert werden.

Die BAK hat im Oktober 2014 zum „Zero Waste Package“ schon kritisch Stellung genommen¹ und möchte aus Anlass der laufenden Konsultation Circular Economy² nochmals einige bedeutsame Punkte hervorheben.

2. Wo besteht Handlungsbedarf? Kreislaufwirtschaft als Antwort? Die Umweltbelastungen aus Produktion und Konsum müssen in ihrer Gesamtheit betrachtet werden

Der Begriff Kreislaufwirtschaft klingt wie ein Versprechen für eine bessere Welt. Betrachtet man die unterschiedlichen und widersprüchlichen Vorschläge, die dazu vorgetragen werden, zeigt sich, wie wenige Konturen dieser Begriff hat und wie leicht er auch für partikuläre Interessen nutzbar gemacht werden kann. Zu Recht stellt sich die Europäische Kommission die Frage, welche Produkte anhand welcher Ziele und in welcher Phase ihres Lebenszyklus – Produktion, Konsum, Abfall - mit welchen Maßnahmen angesprochen werden sollen.

Der Begriff Kreislaufwirtschaft und die Betrachtung von Stoffströmen alleine helfen da wenig. Die Führung von Stoffen im Kreislauf bietet noch lange keine Gewähr, dass **die mit bestimmten Produkten und ihrer Nutzung verbundenen Umweltbelastungen** entlang ihrer Wertschöpfungsketten (von der Wiege bis zur Bahre) **tatsächlich, merklich und effektiv vermindert werden**. Die merkliche Verringerung der Umweltbelastungen muss das Ziel sein. Und **dazu es gilt diese Umweltbelastungen in ihrer Gesamtheit im Auge zu behalten, um daraus verlässlich die relevante Handlungsfelder und Instrumente für die nächsten Jahre ableiten zu können**.

Eine Befragung der Stakeholder anhand der „Speisekarte der Möglichkeiten“ - so wie dies die vorliegenden Konsultation tut – kann das nicht leisten; sie zeigt nur die jeweiligen Präferenzen und Betroffenheiten auf.

Vorbildhaft in diesem Zusammenhang – auch im Verhältnis zu den Bemühungen auf der europäischen Ebene – ist das Herangehen des Schweizer Bundesamts für Umwelt (BAFU). Um **bessere Entscheidungsgrundlagen für seine Empfehlungen zu Schwerpunktsetzungen an die Politik** zu haben, hat es 2011 erstmals die **gesamte Umweltbelastung durch Konsum und Produktion in der Schweiz** ermitteln lassen³:

*„Den gesamten Lebensweg der Produkte in die Betrachtung miteinzubeziehen war deswegen wichtig, weil viele Güter in die Schweiz importiert werden und so eine Betrachtung der bloß im Inland anfallenden Umweltbelastungen zu kurz greift. Um diese zu einer Gesamtbelastung zusammenzufassen, wurden sie mit der **Methode der ökologischen Knappheit**⁴ als sogenannte Umweltbelastungspunkte (UBP) quantifiziert. Das **geht methodisch über den klassischen Ansatz, Umweltindikatoren zu definieren deutlich hinaus**. UBPs bewerten unterschiedliche Emissionen in Boden, Wasser und Luft sowie den Verbrauch von natürlichen Ressourcen. Treibhausgase werden ebenso betrachtet wie die Gewässerverschmutzung bis hin zur Landnutzung.“*

Auffallendstes Ergebnis der Studie ist, dass Importe etwa 60 Prozent der gesamten Umweltbelastung der Schweiz ausmachen. Dies verdeutlicht die Abhängigkeit der Schweiz von den natürlichen Ressourcen und Produktionsprozessen im Ausland und macht auch die Mitverantwortung für den globalen

Umweltzustand ersichtlich. Die **ökologisch relevantesten Konsumbereiche sind dabei Ernährung und Wohnen** mit jeweils 28 Prozent sowie Mobilität mit zwölf Prozent.

Nicht nur insgesamt fällt der **große Anteil der im Ausland anfallenden Umweltbelastungen** auf: In den meisten Konsumbereichen ist dieser bedeutend größer als der Anteil der Umweltbelastungen in der Schweiz. Nur der Konsumbereich Mobilität verursacht etwas mehr Umweltbelastungen in der Schweiz als im Ausland. Die **Analyse** der Umweltbelastung in der Schweiz **nach den verschiedenen Wirtschaftsbranchen** (ohne Exporte) zeigt, **dass Landwirtschaft (30 Prozent), Energiewirtschaft, Abfallwirtschaft, Gastgewerbe und Transportgewerbe am stärksten ins Gewicht fallen**.

2014 hat das BAFU nach der gleichen Methode die **Entwicklung der Schweizer Umweltbelastungen zwischen 1996 und 2011** untersuchen lassen⁵: Signifikantestes Ergebnis ist, dass die Umweltbelastung im Inland deutlich abgenommen hat, aber durch die **zunehmenden Umweltbelastung im Ausland** weitgehend kompensiert worden ist. Der im Ausland verursachte Anteil ist von rund 56 Prozent im Jahr 1996 bis auf rund 73 Prozent im Jahr 2011 gestiegen. Um ein naturverträgliches Maß zu erreichen, müsste die Gesamtbelastung halbiert werden.

3. Beschäftigungseffekte aus einer vermehrten „Kreislaufführung

Die mit einer Kreislaufwirtschaft erhofften Wirkungen scheinen vielversprechend: So erhofft sich die Kommission⁶ mit besserem Ökodesign, Abfallvermeidung und Wiederverwendung Nettoeinsparungen für die Europäischen Unternehmen von bis zu 600 Billionen EUR

neben einer Verringerung der jährlichen Treibhausgasemissionen. Zusätzliche Maßnahmen sollen die Ressourcenproduktivität bis 2030 um 30% erhöhen und könnten das BIP jährlich zusätzlich um 1% wachsen lassen und 2 Mio zusätzliche Arbeitsplätze schaffen.

Es sei aber der Eindruck nicht verschwiegen, dass die volkswirtschaftlichen Effekte einer „vermehrten Kreislaufaufführung“ möglicherweise erheblich überschätzt werden. Offensichtlich ist jedenfalls, dass der Forschungsstand bisher nicht ausreicht, um die Beschäftigungs- und Wachstumseffekte der Kreislaufwirtschaft im Detail zu schätzen. So sind einer jüngst erschienenen Studie zufolge die Beschäftigungswirkungen der Sharing Economy, der Digitalisierung, des Recyclings sowie der Wiederaufbereitung von Produkten nicht ausreichend geklärt⁷. Offen sind auch die Auswirkungen auf europäische und internationale Handelsströme, auf die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraums, auf die Arbeitskräftenachfrage und Qualifikationen, etc.⁸ An aktuellen Schätzungen für einzelne Staaten fällt dementsprechend die große Spannweite auf – die Rahmenuntersuchung der Kommission erwähnt beispielsweise Studien für die Niederlande und das UK aus dem Jahr 2013; obwohl das UK ca. 4-mal so viele Einwohner hat, sollen in den beiden Staaten durch den Übergang zur Kreislaufwirtschaft jeweils rund 50.000 Jobs geschaffen werden⁹.

Die BAK tritt jedenfalls dafür ein, dass beide Seiten der Sozialpartner systematisch über die ganzen Teilschritte der Prozesse – zur Ermittlung der Fakten ua zu Wohlfahrtseffekten und Beschäftigungswirkungen und zur Entwicklung von Politikvorschlägen – einbezogen werden sollten.

4. Kreislaufwirtschaft durch Recyclingquoten und Rücknahmesysteme?

In der Debatte um die **Förderung der Kreislaufwirtschaft** dominieren zu Unrecht „Recyclingquoten“ bzw die dafür einzurichtenden „Sammel- und Verwertungssysteme“ bzw „Rücknahmesysteme“ als bevorzugte Instrumente. Fälschlicherweise werden sie sogar mit der „Erweiterten Herstellerverantwortung (Extended Producer Responsibility – EPR)“ gleichgesetzt. EPR ist aber mehr.

Recyclingquoten sind auch keine Instrumente mit innovativem Potential. Sie ähneln eher den aus der frühen Politik der Luftreinhaltung bekannten Abluffiltern, also end-of-pipe-Maßnahmen, die als Ausgangspunkt sicher nötig waren und sind, bei denen man aber keineswegs Halt machen sollte. Recyclingquoten und die zu ihrer Umsetzung errichteten „Sammel- und Verwertungssystemen“ sind – professionell gemanagt – **allenfalls ein nützliches Finanzierungsinstrument zur Behandlung von Abfällen**, sie sind aber anfällig für Kartellbildung und bieten den verpflichteten Herstellern **kaum mehr Anreize für Ökodesign**. Es besteht hier ein Zielkonflikt, der zur Kenntnis genommen werden muss.

Zudem verdecken Recyclingquoten den Blick auf andere **vielversprechendere Instrumente, die einen EU-weit einheitlichen Rahmen brauchen:**

- Nach wie vor essentiell sind anspruchsvolle **technischen Vorgaben für die verschiedenen Recycling-, Verwertungs- und Entsorgungspfade**. Hier sollen Lücken geschlossen und ihre Umsetzung in der Praxis sichergestellt werden.

Förderung des Recyclings durch Absenkung dieser Standards ist der falsche Weg, etwa wenn Ausnah-

men von REACH für Sekundärrohstoffe und gleichzeitig das vorzeitige Ende der Abfalleigenschaft gefordert werden oder Erleichterung bei der abfallrechtlichen Erlaubnis für KMUs angedacht werden. Recycling muss hochqualitativ sein, wenn diffuse Dissipation der Schadstoffe in die Umwelt unterbunden werden soll.

- Selbiges gilt letztendlich auch für die Deponierung. Ein **anspruchsvolles Deponierungsverbot** schafft wirksame Kostenanreize, die die Getrenntsammlung für das Recycling oder andere Formen der Verwertung fördern. Die gleiche Wirkung entfalten **Deponierungsabgaben**.
- Großes ökologisches Potential haben aber auch Maßnahmen außerhalb der Abfallwirtschaft: Dies betrifft etwa die **Reform der gesetzlichen Gewährleistungspflichten und Einführung von Mindestgarantieverpflichtungen**, wodurch die Verbraucher vor mangelhaften Produkten und frühzeitigem Verschleiß besser geschützt werden sollen.
- Wesentliche Impulse könnten von einer **umfassenderen Anwendung der EU-Ökodesign-Richtlinie** ausgehen, indem ein stärkerer Fokus auf Lebensdauer und Reparierbarkeit von Produkten gelegt wird.
- Ebenso können große Anreize von einem **ökologisch ausgerichteten öffentlichen Beschaffungswesen** ausgehen, wenn die dort gebündelte Nachfragemacht effektiv genutzt wird. Die BAK befürwortet das¹⁰.
- Essentiell sind auch **transparente Umweltinformationen zu Produkten**, um KonsumentInnen nachhaltige Kaufentscheidungen zu erleichtern.

5. Deponierungsverbot ehe baldigst EU-weit umsetzen und ...

Was nun die Abfallwirtschaft im Speziellen betrifft ist es – wie schon erwähnt – von zentraler Bedeutung, dass althergebrachte Formen der Ablagerung von Abfällen, die eigentlich vorbehandelt werden müssten, ehe baldigst durch ein **zeitgemäßes Deponierungsverbot** unterbunden werden oder zumindest der mit diesen Entsorgungsformen verbundene Kostenvorteil durch Deponierungsabgaben abgeschöpft wird.

Die **Vorgaben der EU-Deponierichtlinie 1999/31/EU enthalten viel zu geringe Anforderungen an die Qualität der abzulagernden Abfälle und gewähren für den Weg dahin viel zu lange Übergangszeiträume**. Allerdings wäre auch der mit Artikel 3 Punkt 2 des Richtlinienvorschlags COM(2014)397final beschriebene Weg so nicht zielführend gewesen. Dieser hätte auch zum Problem geführt, wie solche Vorgaben in einer wettbewerblich organisierten Abfallwirtschaft umgesetzt werden könnten.

Besser ist es – etwa nach dem **Modell der §§ 6 ff der österr Deponieverordnung** - klarzustellen, dass – kurz gefasst – Abfälle vorbehandelt werden müssen und nur mehr inerte Abfälle abgelagert werden dürfen. Der Vorteil ist: Solche Vorgabe sind – anders als Quoten - naturwissenschaftlich begründbar. Sie sollen vor allem verhindern, dass Deponien die Altlasten von morgen werden. Und die **hohen Kosten der nötigen thermischen Vorbehandlung führen ganz von selber dazu, dass recycelbare Abfälle von den Abfallbesitzern schon vorher freiwillig aussortiert werden**. Hier nützt man also die Kräfte des Marktes.

Als Beispiel kann hier genannt werden, dass die Verwertung von Kunststoffab-

fällen in Österreich von 20% (1994) auf 98% (2010) gesteigert worden ist, was die Autoren der Studie alleine auf das Deponierungsverbot der Deponieverordnung zurückführen¹¹.

6. über Deponierungsabgaben unterstützen, damit Investitionen in Anlagen möglich sind

Klar ist, dass ein Deponierungsverbot nur wirkt, wenn es kontrollierbar ist und sanktioniert wird. Damit es umsetzbar ist, bedarf es auch der zur Vorbehandlung der Abfälle nötigen Anlagenkapazitäten, das waren in Österreich vor allem Anlagen zur thermischen Behandlung. Daher braucht es Übergangszeiträume. Aber auch die **Einführung eines Deponierungsverbots wird alleine nicht gewährleisten, dass die nötigen Kapazitäten errichtet werden**. Denn die Verpflichteten werden in der Übergangsphase vorzugsweise zuwarten, so wie es derzeit auch bei den langen Übergangsfristen der EU-Deponierichtlinie beobachtbar ist.

Damit Unternehmen aus der Industrie oder der Energieversorgung rechtzeitig die nötigen Investitionen in Anlagen tätigen können, muss gesichert sein, dass schon während der Geltung der Übergangsphase eine Deponierungsabgabe die Kostenvorteile der althergebrachten Billigdeponierung abschöpft. Das schafft Investitionssicherheit.

*Genau dies hat in Österreich der **Altlastenbeitrag** – eine Abfallenkungsabgabe – bewirkt, der vom Deponiebetreiber zu entrichten war und ist¹². Der Altlastenbeitrag war **ab 2004 je nach Qualität der abzulagernden Abfälle gestaffelt** und verpflichtete Deponiebetreiber, die noch an den alten Deponiestandards festhalten wollten, zu einem entsprechenden höheren Beitrag. Aus der Sicht*

*des Abfallbesitzers verlor die Billigdeponierung so ihre Kostenvorteile. Denn die **althergebrachte Deponierung war ab 2004 ebenso teuer wie die Einhaltung der Anforderungen der Deponieverordnung, was spätestens ab 2008 Pflicht war**. So haben sich viele Abfallbesitzer sofort um Einhaltung der neuen Deponiestandards bemüht.*

7. Argument „Gefahr von Verbrennungsüberkapazitäten“?

Wenn gegen ein striktes Deponierungsverbot vorgebracht wird, dass es die Gefahr birgt, dass zu viele Verbrennungskapazitäten errichtet werden, so ist daran richtig, dass von den jährlichen Deponiemengen keineswegs so einfach auf die nötigen jährlichen Verbrennungskapazitäten geschlossen werden kann. Das österreichische Beispiel zeigt, **dass es auf den richtigen Mix an Instrumenten ankommt**: Denn Abfallbesitzer und Entsorger haben in Österreich spätestens ab 2004 schon alleine aus Kostengründen genau hinterfragt, welche Abfälle getrennt erfasst und recycelt werden können, um die hohen Kosten der Deponierung zu sparen. Das mussten auch Investoren und Betreiber von thermischen Anlagen in ihren Planungen berücksichtigen.

Es gibt keine Evidenz, dass in Österreich Überkapazitäten errichtet worden wären. Es gibt auch keine Evidenz, dass die Deponieverordnung mit ihren strengen Anforderungen einen „Sog“ in Richtung der Verbrennung ausgelöst hätte.

8. Jedenfalls nationale Deponierungsabgaben einführen

Die Herausforderung auf der europäischen Ebene besteht sicherlich **in den großen Unterschieden im Entwicklungsstand**, die zwischen den Mitglied-

staaten beobachtbar sind. Übergangsfristen für ein Deponierungsverbot werden darauf Bedacht nehmen müssen.

Unter allen Umständen **sollte aber ein überarbeiteter Richtlinienvorschlag für die Abfallwirtschaft die Mitgliedstaaten verpflichten, nationale Deponierungsabgaben zügig einzuführen**. Denn diese bewirken in Abhängigkeit von der Abgabenhöhe schon für sich eine entsprechende Förderung von Recycling und sonstiger Verwertung und helfen, die nationale Entsorgungswirtschaft auf die Umsetzung eines strengen Deponierungsverbots vorzubereiten.

9. Die Praxis der Erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) in den Mitgliedstaaten evaluieren und verbessern

Ein künftiger Richtlinienvorschlag für die Abfallwirtschaft wird sich natürlich auch mit der Frage befassen müssen, welche **Mindestanforderungen an Systeme der Erweiterten Herstellerverantwortung (EPR)** zu stellen sind.

Dazu hat die Kommission eine breit angelegte **Studie „Development of Guidance on Extended Producer Responsibility“**¹³ ausarbeiten lassen. Die BAK hat sich schon eingehend und kritisch im Dez 2013 anlässlich der Ausarbeitung dieser Studie¹⁴ als auch dann im Oktober 2014 zum Richtlinienvorschlag für die Abfallwirtschaft COM(2014)397final geäußert¹⁵. Die Studie konnte kein für alle Situationen gültiges Best-Practice-Modell herausarbeiten. Sie ermöglicht aber vielfältige Einblicke und zeigt vor allem, wie unterschiedlich die nationalen Umsetzungen

in ihrer Ausgestaltung und Performance sind, und worin die wesentlichen Aspekte bestehen, die beachtet sein wollen.

Anknüpfend an diese Ergebnisse sollte ein überarbeiteter Richtlinienvorschlag für die Abfallwirtschaft **die Mitgliedstaaten zuerst verpflichten, die Ergebnisse der Studie zu diskutieren und den ökologischen Beitrag und die Schwachstellen der bestehenden nationalen Systeme selbstkritisch zu untersuchen und darüber zu berichten**.

Um diese Prozesse zu unterstützen, sollten einige Aspekte in einem künftigen Richtlinienvorschlag für die Abfallwirtschaft stärker betont werden. Die Vorschläge im **Richtlinienvorschlag für die Abfallwirtschaft COM(2014)397final** sind leider weit hinter den Vorschlägen der Studie zurückgeblieben und viel zu wenig aussagekräftig.

Vorschlag für Artikel 8 AbfallrahmenRL 2008/98/EG:

„Spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten (~ gemeint ist: der neuen Bestimmungen zu EPR) wenden die Mitgliedstaaten diese Bestimmungen (~ gemeint sind die alten und die neuen Bestimmungen zu EPR) auch auf bestehende Systeme der Erweiterten Herstellerverantwortung an und prüfen dort auch Verbesserungsmöglichkeiten in Hinblick auf die Aspekte Verantwortungszuordnung, Kostentragung und Kostenwahrheit, Wettbewerb, Transparenz und Kontrolle¹⁶ und berichten der Europäischen Kommission über die getroffenen Maßnahmen bis zum“

9.1. EPR ist nur gerechtfertigt, wenn damit Umweltziele effektiv und effizient erreicht werden

Die OECD-Grundlagenpapiere zu EPR¹⁷ zeigen, dass EPR nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Verlagerung der Verantwortung auf den Hersteller besser als herkömmliche umweltpolitische Instrumente und Formen der Verantwortungszuweisung geeignet ist, Umweltkosten zu internalisieren, zum Ökodesign von Produkten beizutragen und die Umsetzung der Ziele des Abfallrechts besser voranzubringen¹⁸. Das muss daher in rechtlichen Vorgaben auch zum Ausdruck kommen. Keinesfalls kann man davon ausgehen, - wie im Richtlinienvorschlag für die Abfallwirtschaft COM(2014)397final vorgeschlagen¹⁹ -, dass die **Verlagerung der finanziellen Verantwortung** schon per se zur besseren Erreichung von ökologischen Zielen beiträgt.

Ein aktuelles negatives Beispiel aus österr Sicht ist die geplante Abgeltungsverordnung, auf deren Basis Sammel- und Verwertungssysteme den Kommunen die Kosten für die Verpackungsabfälle ersetzen sollen, die weiterhin im Restmüll landen. Die Verordnung hat keine ökologische Begründung, strebt auch keine ökologischen Verbesserungen an sondern ist nur vom Ziel getrieben, Finanztransfers zugunsten der Kommunen zu bewirken²⁰.

9.2. EPR bedeutet auch nicht automatisch Verantwortung für die „vollen Kosten“

Konkret sollte auch die „volle Kostentragung“ nicht als Mindestkriterium aufgenommen werden²¹. Vielmehr sollte klargestellt werden, **dass die Frage der Kostentragung (wer? und zu welchen Anteilen?) sich aus den konkreten Umweltzielen ableiten muss, die verfolgt werden**. Systeme wie Fost Plus in Belgien, die als vorbildhaft angesehen werden, sehen mit gutem Grund keine volle Kostentragung vor sondern basieren auf einer „geteilten Verantwortung“.

Auch die BAK neigt Modellen wie Fost Plus zu, weil Schnittstellenprobleme zwischen den Verpackungsabfallsammlungen und den übrigen kommunalen Sammlungen, wie sie in Österreich bis zuletzt beobachtet werden konnten, hier nicht auftreten können²²: Die **Synergien zwischen den kommunalen Systemen der Daseinsvorsorge und den EPR-Systemen** werden vielmehr bestens genutzt; die privaten Letztverbraucher erhalten hier ein Lösung aus einer Hand.

Vorschlag für einen Mindeststandard für EPR:

„Hersteller tragen die zur Erreichung der umweltpolitischen Ziele nötigen und zweckmäßigen Kosten.“

9.3. In-Sich-Geschäfte in EPR-Systeme unterbinden

Mit der Festlegung einer „klaren“ Verantwortungszuordnung alleine, so wie dies Anlage VI des im Richtlinienvorschlag für

die Abfallwirtschaft COM(2014)397final fordert, ist nichts gewonnen. **Ökologisch und ökonomisch kontraproduktive Interessenskollisionen und Wettbewerbsverzerrungen in EPR-Systemen** lassen sich so nicht verhindern. Dabei sind solche Konstellationen weder zufällig noch selten. Sie **spiegeln einfach die ökonomischen Interessen von marktstarken Akteuren** und führen zu überhöhten Kosten für die Hersteller, beeinträchtigen den Wettbewerb auf den Abfallmärkten und schwächen sogar das Recycling.

Negatives Beispiele aus österr Sicht ist das ARA-Verpackungssammelsystem, gegen das die Europäischen Kommission wegen Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung ermittelt²³: Große Auftragnehmer von ARA, die sowohl in der Sammlung (große Lebensmittelketten) als auch in der Verwertung von Verpackungsabfällen (altstoffverwendenden Industrien) tätig sind, sind im ARA-Aufsichtsrat vertreten sind, der das zentrale Entscheidungsgremium ist²⁴.

Vorschlag für einen Mindeststandard für EPR:

„Wenn Systeme zur kollektiven Umsetzung der Erweiterten Herstellerverantwortung eingerichtet sind, stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass aktuelle oder künftige Auftragnehmer dieser Systeme weder mittelbar noch unmittelbar Mitglieder oder Eigentümer dieser Systeme sein können.“

10. Reform der gesetzlichen Gewährleistungspflichten und Mindestgarantiepflichtung

In der derzeitigen Form des Gewährleistungsrechtes ist es für KonsumentInnen schwierig, ihre Rechte durchzusetzen, da sie nach sechs Monaten beweisen müssen, dass Produktmängel bei der Übergabe bestanden haben. Daher muss neben einer generellen Verlängerung der Gewährleistungspflicht auch die Beweislastumkehr ausgedehnt werden. Studien²⁵ zeigen weiters, dass Produkte frühzeitig verschleiben und von KonsumentInnen unfreiwillig ersetzt werden müssen. Die Einführung verpflichtender Mindestgarantien auf Geräte oder bestimmte Verschleißteile wäre daher ein wichtiger Schritt, um einerseits Abfall zu vermeiden und andererseits KonsumentInnen vor finanziellen Mehrbelastungen zu schützen.

11. Verbreiterung“ der EU-Ökodesign-Richtlinie

Die Ökodesign-Richtlinie ist ein wichtiges Instrument, um ökologisch nachhaltige Produkte in den Verkehr zu bringen. Im Anhang I der Richtlinie werden Kriterien angeführt, wie Umweltaspekte im gesamten Produktlebenszyklus (von Produktion bis zur Entsorgung) berücksichtigt werden könnten. Angeführt wird dabei insbesondere:

„Indikatoren der Produktlebensdauer: garantierte Mindestlebensdauer, Mindestzeitraum der Lieferbarkeit von Ersatzteilen, Modularität, Nachrüstbarkeit, Reparierbarkeit“²⁶

Bislang wurden in den Verordnungen vorwiegend energieeffiziente Maßnahmen umgesetzt, jedoch sollten Aspekte der Verlängerung der Lebensdauer und besseren Reparierbarkeit zukünftig stärker einfließen. Weiters sollte der gesamte Produktlebenszyklus auf seine Umweltfolgen untersucht und entsprechende Maßnahmen entwickelt werden.

Eine breitere Einbeziehung von Umwelt-, Konsumenten- und Arbeitnehmerorganisationen bei der Entwicklung der Verordnungen ist erforderlich.

12. Transparente Umweltinformationen zu Produkten

Verbraucherinformation darf sich dabei nicht auf Eco-Labeling beschränken. Um ressourcenschonende Entscheidungen zu treffen, benötigen Konsumentinnen und Konsumenten fundierte, relevante und vollständige Umweltinformationen über Produkte²⁷. Dazu braucht es eine von Herstellerinteressen unabhängige Verbraucherinformation, wie bspw. über Mindesthaltbarkeit, Kosten pro Jahr, Reparierbarkeit, Recyclingfähigkeit.

Fußnoten und Literaturverzeichnis

¹ Siehe Positionspapier unter http://www.akeuropa.eu/en/publication-full.html?doc_id=351&vID=77

² http://ec.europa.eu/environment/consultations/closing_the_loop_en.htm

³ <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01611/index.html?lang=de>

⁴ <http://www.esu-services.ch/de/projekte/ubp06/>

⁵ <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=53860>

⁶ Siehe http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm ; vgl dazu auch den Kurzbeitrag in <http://blog.arbeit-wirtschaft.at/wir-exportieren-umweltbelastungen-tendenz-steigend/> sowie ausführlich: Hochreiter, Wir exportieren Umweltbelastungen – Tendenz steigend! Zeitschrift Wirtschaft & Umwelt 1/2015 S.10 - download <http://www.ak-umwelt.at/schwerpunkt/?issue=2015-01>

⁷ Horbach, Jens, Rennings, Klaus, Sommerfeld, Katrin (2015): Circular Economy and Employment. May 2015, Lichtenfels/Mannheim, S. 29.

⁸ Siehe Ellen MacArthur Foundation/ SUN/ McKinsey Center for Business and Environment (2015): Growth Within: A Circular Economy Vision for a Competitive Europe, S. 42 (Figure 22)

⁹ European Commission (2014): Scoping study to identify potential circular economy actions, priority sectors, material flows and value chains. Funded under DG Environment's Framework contract for economic analysis ENV.F.1/FRA/2010/0044, August 2014. Luxembourg: Publications Office of the European Union, S. 3.

¹⁰ Grünbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens – Kurzbewertung der AK http://www.akeuropa.eu/de/publication-full.html?doc_id=175&vID=16

¹¹ Feketitsch – Laner, Kunststoffe in Österreich - Analyse der letzten 15 Jahre, ÖWAW 2015/67, S 35.

¹² Bundesgesetz vom 7. Juni 1989 zur Finanzierung und Durchführung der Altlastensanierung - <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010583>

¹³ Siehe http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm bzw http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf

¹⁴ Antworten der Bundesarbeitskammer (BAK) im Rahmen der Schriftlichen Stakeholder Konsultation zu möglichen Goldenen Prinzipien und Leitlinien http://www.akeuropa.eu/de/publication-full.html?doc_id=348&vID=43

¹⁵ Siehe Positionspapier unter http://www.akeuropa.eu/en/publication-full.html?doc_id=351&vID=77

¹⁶ Diese Aspekte korrespondieren mit den guiding principles Nr 1 bis Nr 8 der o.g. Studie „Development of Guidance on Extended Producer Responsibility“.

¹⁷ Issues Paper - The State of Play on Extended Producer Responsibility (EPR): Opportunities and Challenges -Global Forum on Environment: Promoting Sustainable Materials Management through Extended Producer Responsibility (EPR) 17-19 June 2014, Tokyo, Japan - <http://www.oecd.org/environment/waste/Global%20Forum%20Tokyo%20Issues%20Paper%2030-5-2014.pdf> (Global Forum on Environment: Promoting Sustainable Materials Management through Extended Producer Responsibility (EPR) – OECD - <http://www.oecd.org/env/waste/gfenv-extended-producerresponsibility-june2014.htm>)sowie <http://www.oecd.org/fr/env/dechets/factsheetextendedproducerresponsibility.htm> bzw <http://www.oecd.org/env/tools-evaluation/extendedproducerresponsibility.htm>

¹⁸ Vgl dazu ausführlich die Antworten der BAK im Rahmen der Stakeholder-Befragung im Rahmen der oben genannten Studie.

¹⁹ So aber Artikel 1 Ziffer 6 lit a COM(2014)397final.

²⁰ Siehe die ablehnende Stellungnahme der BAK <http://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Abgeltungsverordnung.html>

²¹ So Anhang vii Ziffer 6.1. COM(2014)397final ANNEX 1.

²² Entpflichtungssysteme wie zB Fost Plus treten (anders als ARA in Österreich oder DSD in Deutschland) nicht selber als Nachfrager von Sammel- und Verwertungsleistungen auf – das heißt, dass die Kommunen weiterhin die Sammlung und Sortierung der Abfälle beauftragen, aber von den Herstellern finanzielle Unterstützung erhalten.

²³ EK-Presserklärung vom 18.07.2013: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-711_de.htm ; vgl dazu auch schon Entscheidung der Europäischen Kommission gegen ARA vom 16.10.2003, ABl. L 75/59 vom 12.03.2004; siehe <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:075:0059:0097:DE:PDF> und Urteil des Gerichts vom 22. März 2011 —Altstoff Recycling Austria/Kommission (Rechtssache T-419/03) ABl C 139/15 vom 07.05.2011 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:139:0015:0015:DE:PDF>

²⁴ Vgl zu diesen In-Sich-Geschäft-Konstellationen und den Auswirkungen auf Umwelt, Konsumenten und Wettbewerb die Beiträge in den AK-Wettbewerbsberichten aus 2002/Teil I S.67, 2008/S.134, 2010/S.136, 2012/S.63, 2013/S.70 und 2014/S. 82; Hochreiter, ARA-System –Marktöffnung in Sicht? wirtschaftspolitik-Standpunkte 03/2013, 9 sowie zuletzt ARA-System – Marktöffnung in statu nascendi, wirtschaftspolitik-Standpunkte 02/2015, 19 <http://wien.arbeiterkammer.at/service/zeitschriften/WirtschaftspolitikStandpunkte/index.html>

²⁵ Vgl. u.a. AK-Studie (2015): Die Nutzungsdauer und Obsoleszenz von Gebrauchsgütern im Zeitalter der Beschleunigung; Studie im Auftrag der Grünen Deutschland (2014): Geplante Obsoleszenz.

²⁶ Siehe Richtlinie 2009/125 EG, LB 285/24, 1.3 i)

²⁷ Vergleiche dazu BAFU http://www.bafu.admin.ch/produkte/10446/index.html?lang=de#sprungmarke0_32

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne

Werner Hochreiter

Tel: + 43 (0) 1 501 65 2624
werner.hochreiter@akwien.at

Nina Tröger

Tel: + 43 (0) 1 501 65 2318
nina.troeger@akwien.at

und

Gernot Fieber

(in unserem Brüsseler Büro)
T +32 (0) 2 230 62 54
gernot.fieber@akeuropa.eu

zur Verfügung.

Österreichische Bundesarbeitskammer

Prinz-Eugen-Straße 20-22
1040 Wien, Österreich
T +43 (0) 1 501 65-0
F +43 (0) 1 501 65-0

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU
Avenue de Cortenbergh 30
1040 Brüssel, Belgien
T +32 (0) 2 230 62 54
F +32 (0) 2 230 29 73