

Guidance on EPR: Stakeholder written consultation: questionnaire on possible golden principles and guidance

Objective of the consultation

This document follows the work carried out for the European Commission by BIO Intelligence Service, assisted by Arcadis (Belgium), UBA (Austria), Ecologic (Germany) and IEEP (United Kingdom), consisting in the analysis and comparison of 36 Extended Producer Responsibility (EPR) schemes in the EU (on Packaging, EEE, B&A, Oils, Graphic Paper and Vehicles). The main conclusions of the stakeholder workshop held on September 18th in Brussels were taken into account¹.

This document lists 10 propositions for the possible development of European guidance, recommendations or legislation on Extended Producer Responsibility, which were selected based on:

- their relevance as regards to the objectives of the project;
- their applicability to all product categories (this guidance does not cover topics that are only relevant for one or few product categories);
- the level of occurrence of the topic in the feedbacks received from stakeholders while performing the case studies, and in the position papers that were sent to the project team;
- the discussions which took place during the workshop organised on September 18th

In the final report of the study, these propositions will be developed in light of the analysis and comparison of the 36 EPR schemes studied, but also on the basis of the feedbacks provided by stakeholders (taking into account the present consultation, as well as the feedbacks received during the course of the study, and particularly at the workshop) and the expert judgment of the consultant team.

In addition to the numerous feedbacks that have been collected so far since the beginning of study, **this last written consultation aims to collect complementary feedback on these proposals.**

The deadline for stakeholders to submit their feedback is December 2nd, and the final report of the study will be finalised early 2014.

¹ The minutes of the workshop will soon be available on the project's website: <http://epr.eu-smr.eu/documents>

Preliminary question: general approach

The current European waste legislation gives a global framework for the implementation of EPR in Europe. National legislation at Member State level regulates operational aspects of EPR. In many cases, the national authorities establish a specific authorisation/accreditation procedure in order to formally register/recognise the Producer Responsibility Organisations (PROs). The accreditation includes more precise rules and detailed objectives.

Concerning the varied situations in terms of implementation and performances, the current project aims at identifying how a new possible EU initiative (whether legislation, recommendations or guidance) could determine which are the minimal essential elements to be included by the Member States in their implementation process.

Do you think that an initiative by the European Commission, aiming at clarifying the scope, definition and objectives of EPR, and at defining common principles and minimal requirements for their implementation, is necessary, for example through:

- (non-binding) general guidance: Yes ☐ No ☒
- recommendations adopted by the Commission and the Council to Member States: Yes ☒ No ☐
- legislation – notably through amendments to the existing Directives requiring Member States to adapt their ad hoc National legislation to common principles: Yes ☐ No ☐
- or a combination of guidance/recommendations and legislation? : Yes ☐ No ☐

Please briefly explain (max 15 lines)

Eine Allgemeine Leitlinie ist gut und als erster Schritt möglicherweise die beste Option. Jedenfalls sollte eine Allgemeine Leitlinie nur den Anfangspunkt für weitere Evaluierungen bilden.

Für die weitere Vorgangsweise gilt: Je verbindlicher desto besser. Schlussendlich werden auch Anpassungen oder Klärungen in den bestehenden Richtlinien zur Herstellerverantwortung zu überlegen sein.

Proposed guidance and related questions

Preliminary statement: "No one-size-for-all solutions"

In addition to specificities related to every product category (and waste stream), several commercial, organisational, historical and cultural aspects influence the way EPR schemes are designed and implemented. On many aspects of the design and implementation of EPR schemes, some flexibility should prevail.

However, in order to achieve maximum results, to improve the cost effectiveness of existing and forthcoming EPR schemes, and to ensure a European level-playing field, a certain level of clarification and harmonisation seems to be desirable. The following 10 statements propose some possible clarifications and common principles.

Statement n°1: The EPR definition, scope and objectives should be clarified

The concept of EPR is currently defined in general terms in European legislation (cf. art. 8 of the Waste Framework Directive 2008/98²). Differences and difficulties in terms of implementation arise from the varied interpretation in terms of scope, objectives and exact definition. The concept of EPR, along with other key definitions (see Statement n°9), needs to be clarified, and the fundamental goals of EPR need to be stated, as a basis for its definition, for example:

- EPR aims at internalising environmental externalities (in this case, the internalisation of end-of-life management costs according to high environmental standards), and should provide an incentive for producers to take into account environmental considerations along the products' life, from the design phase to their end-of-life.
- As such, EPR aims at supporting the implementation of the European Waste Hierarchy, and therefore at increasing, by order of priority, prevention, reuse, recycling and energy recovery.
- EPR is also a financial instrument, which can support the establishment and the operational implementation of sustainable products and waste management schemes in line with the waste hierarchy.
- Clear and measurable targets in terms of prevention, re-use or recycling aiming at least at meeting the existing EU quantitative targets should be defined as objectives for the EPR schemes.

In addition to this common and priority mandate, the inclusion of additional objectives is possible, such as economic objectives (sustaining a national or European recycling industry), environmental objectives (improving eco-design of products in general), or social objectives (supporting social economy).³

What is your opinion regarding this statement? (max. 15 lines)

EPR bedeutet gemäß den OECD-Grundlagenpapieren, dass Umweltziele durch Verlagerung der Verantwortung auf die Hersteller effektiv und effizient erreicht werden sollen. Die Betonung liegt auf „Umweltzielen“ und „Effizienz“ und „Effektivität“. Vor allem soll EPR Anreize zu Ökodesign geben. Daher empfiehlt die OECD individuelle Instrumente wie Abgaben oder Förderungen und äußert Skepsis zu kollektiven Instrumenten wie zB Rücknahmesysteme, vor allem weil diese auch Anreize zur Kartellbildung geben, wie man in Österreich und Deutschland (bis 2004) bei Verpackungsabfällen gut beobachten kann bzw konnte.

²“In order to strengthen the re-use and the prevention, recycling and other recovery of waste, Member States may take legislative or non-legislative measures to ensure that any natural or legal person who professionally develops, manufactures, processes, treats, sells or imports products (producer of the product) has extended producer responsibility. Such measures may include an acceptance of returned products and of the waste that remains after those products have been used, as well as the subsequent management of the waste and financial responsibility for such activities. These measures may include the obligation to provide publicly available information as to the extent to which the product is re-usable and recyclable.”

³ NB: for these two objectives to be clearly coherent, an effective EPR policy should be associated with other economic instruments, such as high landfill taxes.

Anreize zu Ökodesign zu setzen und die Nutzungsphase von Produkten umweltverträglich zu gestalten, sollten daher in der Zielsetzung von EPR ganz oben in der Skala stehen, auch wenn die Abfallrahmenrichtlinie 2008/98 hier den Kern der Idee von EPR etwas aus den Augen verloren zu haben scheint und zu sehr die end-of-life-Phase und das Interesse an einer geordneten Entsorgung fokussiert. Der Trend zum Ausbau von Rücknahmesystemen für Abfälle bringt mit sich, dass die individuelle Erfüllung von Umweltzielen durch die Hersteller immer schwieriger wird (zB durch Teilnahmewang, um das free-rider-Problem zu minimieren). Professionell gemanagte Rücknahmesysteme sind gewöhnlich ein Finanzierungsinstrument zur Entsorgung von Abfällen, bieten aber dem einzelnen Hersteller kaum mehr Anreize zu Ökodesign. Diese Zielkonflikte müssen zur Kenntnis genommen und wissenschaftlich hinterfragt werden.

Die Frage „wie können wir Anreize zu Ökodesign geben?“ soll vor künftigen Rechtsetzungen, aber auch bei der Revision bestehender Rechtsakte ausreichend bedacht und nach möglichen Lösungen untersucht werden. Dabei werden sich aber auch Grenzen des Instruments EPR zeigen: Hersteller haben naturgemäß kein Interesse an Abfallvermeidung dh Vermeidung ihrer Produkte. Die Gesetzgebung muss daher immer fragen, welcher Akteur/stakeholder kann dieses spezifische Ziel am Besten umsetzen? Das muss nicht immer der Hersteller sein.

On this topic, what would you expect from the European Commission (what would you expect from the legal definition of EPR, in terms of minimum elements this definition should include)? (max. 15 lines)

Die Europäische Kommission sollte dort, wo Richtlinien Anreize zur Bildung von Rücknahmesystemen setzen oder solches von den Mitgliedstaaten gefordert wird, klar zum Ausdruck bringen, dass der Missbrauch von Rücknahmesystemen zur Kartellbildung unerwünscht ist und immer schon auch in einer Anfangsphase/Aufbauphase mitbedacht werden muss. Wo durch den Aufbau von Rücknahmesystemen Kartelle oder kartellartige Eigentümerstrukturen entstanden sind, soll den Mitgliedsstaaten empfohlen werden, mit Unterstützung der Wettbewerbsbehörden auf eine Auflösung dieser Strukturen hinzuwirken.

Statement n°2: Responsibilities should be shared and clearly defined along the whole supply chain

Even if EPR focuses on the responsibility of the producers/importers⁴ for the products they place on the market, many actors have a share of responsibility in reaching the objectives of the scheme, starting with the consumer (individuals or companies, as the final user of a product, and as the actor who has to discard this product through the right channel – e.g. separate collection), local authorities (as responsible for municipal waste management, and more generally for the environmental quality of their territory), waste management industry (as private waste management operators investing in infrastructure and R&D in order to improve collection, sorting and recycling processes), etc.

Therefore, an EPR scheme should define the responsibilities (organisational and/or financial) of all stakeholders to the extent they play an important role in the system.

Again, there is no “one size fits all” solution when sharing the responsibility, but the individual responsibilities of all actors should be clearly defined in light of this general principle.

The respective roles (and related financial and/or operational obligations) of the following actors are concerned:

- producers (obliged industry, responsible for the products they put on the market, as well as the Producer Responsibility Organisations acting on their behalf);
- national authorities (notably responsible of implementing the EU legislation, reaching the EU legal targets, enforcing and controlling the implementation of EPR principle);
- consumers/citizens participating in the collection schemes (e.g. obligation to participate to the separate collection schemes, establishment of PAYT systems, etc.);
- local authorities (public waste operators) in charge of some of the collection operations, achieving environmental objectives in direct with citizens-sorters/tax-payers;
- private waste operators and recycling industry, can be in charge of different waste management steps.

In addition, **multi-stakeholders platforms should be encouraged to ensure dialogue among stakeholders** with the involvement of representatives of PROs, obliged companies (producers, importers, retailers), public authorities (national and regional/local), waste management industries, consumers, and environmental NGOs.

This dialogue structure should aim at:

- Increasing transparency of the systems, by sharing information along the supply chain;

⁴ In the present document, the word “producers” has to be understood in the sense of article 8 of the WFD 2008/98

- Improving the sharing of responsibilities and control, for example by consulting stakeholders on the operational objectives of the systems, the approval of collective schemes, etc. ;
- Coordinating efforts (in terms of communication and R&D in particular) in order to optimise the performance and cost-efficiency of the system

What is your opinion regarding this statement? (max. 15 lines)

In der Tat ist es wichtig, dass vor der Erlassung von Gesetzgebungsakten hinterfragt wird, welcher Akteur welche spezifischen Ziele am Besten, und zwar effizient und effektiv erfüllen kann.

EPR ist aber kein Selbstzweck. Es macht keinen Sinn, zB Hersteller oder PROs zu verpflichten, die Verbraucher über Maßnahmen zur Abfallvermeidung oder Maßnahmen zu Reuse zu informieren oder Maßnahmen zur Abfallvermeidung finanziell zu fördern, so wie dies in Ö vorgesehen ist. Hersteller werden das nicht oder nur widerwillig tun, denn Hersteller wollen Neuprodukte verkaufen. Solche Informations- oder Förderungspflichten müssen nicht-delegierbare Pflichten der Mitgliedsstaaten bleiben.

Immer muss auch hinterfragt werden, welches Instrument das Geeignetste ist. Wenn die technischen Standards in der Entsorgung schlecht sind, wird die Bildung von Rücknahmesystemen das Problem nicht lösen.

Für Österreich sind wenig nennenswerten, vor allem positive Erfahrungen mit multi-stakeholder-Plattformen bekannt. Am ehesten lässt dies an den Beirat in der Elektroaltgeräte-Koordinierungsstelle (EAK) denken, die im Eigentum der Wirtschaftskammer Österreich steht. Die Pflichten der einzelnen Akteure und die Interessen der Eigentümer der EAK markieren hier recht deutlich die Spielräume des Machbaren in solchen Gremien.

On this topic, what would you expect from the European Commission (definition of the roles of the different stakeholders, minimum requirements in terms of dialogue and stakeholders consultation)? (max. 15 lines)

Insert text

Statement n°3: Notwithstanding the way competition takes place, a clear and stable framework is necessary in order to ensure fair competition, with sufficient control and equal rules for all, supported by enforcement measures (including sanctions) and transparency.

Generally speaking, there are today two broad models of management within a collective Producer Responsibility Scheme:

- Single Producer Responsibility Organisation, owned by the obliged companies: competition is organised by the PRO (through public call for tenders) at the operational level (waste collection, sorting or/and treatment operations and sales of the recycled materials as well as communication campaigns related to the objectives of the PRO);
- Several competing PROs, privately owned (by the obliged companies or other entities), among which the obliged companies are free to choose: competition exists at the level of the PROs.

Based on available data and feedbacks, although advantages and drawbacks of each system have been identified, there is no strong evidence that one model is more effective (in reaching the targets) or more efficient (in reaching the targets at the lowest costs) than the other.

In case competition exists or arises among several PROs, actors should be enabled to compete fairly, within a clear and stable framework, thorough control and equal rules for all, realistic enforcement measures in case of irregularities and transparency. In case of single producer responsibility organisation, it is essential to ensure a strong public control so that the PRO does not take advantage of his dominant position.

More generally, competition issues can arise at the level of:

- Producers, i.e. PROs can be used by established producers to erect barriers for new market entrants;
- Collection, i.e. economies of density make it optimal to have a single collection system which needs to be open to competing PROs ;
- Treatment, i.e. there may be issues when PROs become operators of recycling facilities;
- Facilitation, i.e. abuse of dominant position in the role that PROs play as service providers to producers (facilitation of compliance of producers with their obligations);

A number of possible recommendations emerge from this:

- Ensure equal treatment of all concerned producers, i.e. by requiring that producers have access to PRO membership if they so wish;
- When there is a single collection infrastructure, ensure access to this by competitors, similar as network access in the railway sector;

- When PROs expand beyond their role as facilitators and become operators of collection or treatment, ensure strict separation of these activities (especially through separate accounting).

In any case, it is important that adequate regulation and administrative capacity is in place to ensure that no anti-competitive behaviours emerges.

What is your opinion regarding this statement? (max. 15 lines)

Dieses Statement enthält interessante Ansätze, geht aber von einer falsche Prämisse aus: Es muss unterschieden werden zwischen

- *Entpflichtungssystemen wie zB Fost Plus, die selber nicht als Nachfrager von Sammel- und Verwertungsleistungen auftreten wollen – das heißt, dass die Kommunen weiterhin die Sammlung und Sortierung der Abfälle beauftragen, aber von den Herstellern finanzielle Unterstützung erhalten - und*
- *Entpflichtungssystemen wie ARA oder DSD (vor 2004), die sich nicht bloß auf die Einhebung von Geldmitteln zur finanziellen Förderung insb der kommunalen Kunststoffsammlung beschränken wollen, sondern unbedingt auch selber als Nachfrager von Sammel- und Verwertungsleistungen auftreten wollen bzw wollten.*

Es ist kein Zufall, wenn ein System wie Fost Plus (Belgien) nicht Gegenstand von Ermittlungen der Wettbewerbsbehörden wird, denn der Wettbewerb auf den Entsorgungsmärkten wird durch sie nicht eingeschränkt.

Wenn Entpflichtungssysteme aber selber als Nachfrager von Sammel- und Verwertungsleistungen tätig werden, dann muss zwingend gewährleistet sein, dass mehrere Entpflichtungssysteme im Wettbewerb zueinander auftreten können. Entpflichtungssysteme mit kartellartigen Eigentümerstrukturen wie ARA oder DSD (vor 2004) haben erfahrungsgemäß kein Interesse an einer Öffnung für Wettbewerb, weil die in ihnen dominierenden Eigentümer (große Lebensmittelketten, altstoffverwertenden Industrien) das so nicht wollen. Das bedarf unter Umständen dann wettbewerbsbehördlicher oder gar gesetzlicher Maßnahmen – Siehe dazu schon das Arbeitspapier der DG Comp von 2004 http://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/waste_management.pdf

Ein Dazwischen, wie das Statement Nr. 3 suggeriert, gibt es nicht. Es ist unrealistisch zu glauben, dass ein privater Monopolist durch strenge Kontrolle („... strong public control“) bereit zu Transparenz sein und darauf verzichten wird, seine Marktmacht entsprechend zu gebrauchen sondern sie nur zum Wohle aller ausüben wird. Kartellartige Eigentümerstrukturen wissen bestens ihre Eigentümerinteressen zu befördern, dass zeigt die Sektoruntersuchung Duale Systeme (Bundeskartellamt) für das Beispiel DSD gut auf. Das zeigt sich auch im Fall AT 39759 ARA foreclosure: In den Entscheidungsgremien von ARA dominieren Dienstleisterinteressen der altstoffverwertenden Industrien und der Großformen des Lebensmittelhandels (als Großanfallstellen). Die Auswirkungen daraus konnten trotz strenger Kontrollmaßnahmen in Österreich nie egalisiert werden und sind nun Gegenstand von Ermittlungen der DG Comp. Die Arbeiterkammer hat sich als interessierte Verbraucherorganisation an diesem Verfahren beteiligt.

On this topic, what would you expect from the European Commission (in terms of regulation, guidance, technical requirements, governance, targets, etc.)? (max. 15 lines)

Die Europäische Kommission sollte dort, wo Richtlinien Anreize zur Bildung von Rücknahmesystemen setzen oder solches von den Mitgliedstaaten gefordert wird, klar zum Ausdruck bringen, dass der Missbrauch von Rücknahmesystemen zur Kartellbildung unerwünscht ist und immer schon auch in einer Anfangsphase/Aufbauphase mitbedacht werden muss. Wo durch den Aufbau von Rücknahmesystemen Kartelle oder kartellartige Eigentümerstrukturen entstanden sind, soll den Mitgliedsstaaten empfohlen werden, mit Unterstützung der Wettbewerbsbehörden auf eine Auflösung dieser Strukturen hinzuwirken.

Welche der beiden oben genannten Varianten die bessere ist, kann nicht gesagt werden. Die Arbeiterkammer neigt aber klar Modellen wie Fost Plus zu. Schnittstellenprobleme zwischen den Verpackungsabfallsammlungen und den übrigen kommunalen Sammlungen, wie sie in Österreich bis zuletzt beobachtet werden könnten, können hier nicht auftreten: 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.

Um konkretere Aussagen über die jeweiligen Stärken und Schwächen zu treffen, sollten die aktuellen Systemgestaltungen in der Verpackungssammlung in Belgien und gegebenenfalls Frankreich eingehend mit denen in Deutschland heute verglichen werden. Von Interesse könnte da auch ein Blick auf die in Österreich ab 1.1.2015 geltenden neuen Rahmenbedingungen für die Verpackungssammlung sein, da mit der jüngsten Novelle zum Abfallwirtschaftsgesetz in Österreich die berechtigten Interessen der Kommunen mehr Gewicht bekommen haben als in Deutschland heute.

Statement n°4: An independant clearinghouse is necessary, especially in case of competing PROs.

In the case of competing PROs, an independent organisation, acting as a clearinghouse⁵, is necessary. This structure should have the following objectives (some of these objectives are also applicable in the case of a single PRO):

- Centralisation and aggregation of data reported (see Statement n°8) and control on data quality and completeness ("Register" role)
- Control over compliance (free-riders identification), in link with public authorities in charge of enforcement
- Ensuring that all competing PROs work in a level-playing field, by verifying that all requirements are met
- Calculating market shares and ensuring a fair determination of the PRO's individual objectives
- When necessary, organising the sharing of costs related to certain operations (e.g. reimbursement of local authorities, national communication campaigns), through common agreements with public local authorities, or through common call for tenders.
- This structure may also manage common communication and R&D activities.

What is your opinion regarding this statement? (max. 15 lines)

Der Text erinnert an die Vorschläge für eine unabhängige Stelle zur Koordinierung der Verpackungssammlung in Österreich ab 2015. Zunächst ist festzuhalten, dass in Österreich keine Bereitschaft besteht, dafür eine echte Regulierungsbehörde einzurichten. De facto kommt also nur eine von den beteiligten Wirtschaftskreisen getragene Stelle in Frage. Hier muss unbedingt höchstens darnach getrachtet werden, dass diese wenigstens unabhängig von den Interessen einzelner Entpflichtungssysteme ist.

In Deutschland werden viele der oben genannten Aufgaben von der Gemeinsamen Stelle alleine auf der Basis von Verträgen zwischen den Entpflichtungssystemen verrichtet. Der in Österreich beschrittene Weg, diese Aufgaben auch gesetzlich zu verankern, erscheint zielführender.

Nicht zugestimmt wird der Auffassung, dass eine solche Stelle auch Aufgaben der Verbraucherinformation übernehmen soll. Es macht auch keinen Sinn, zB Hersteller oder PROs zu verpflichten, die Verbraucher über Maßnahmen zur Abfallvermeidung oder Maßnahmen zu Reuse zu informieren oder Maßnahmen zur Abfallvermeidung finanziell zu fördern, so wie dies in Österreich vorgesehen ist. Hersteller werden das nicht oder nur widerwillig tun, denn Hersteller wollen Neuprodukte verkaufen. Solche Informations- oder Förderungspflichten müssen nicht-delegierbare Pflichten der Mitgliedsstaaten bleiben.

⁵ Third-party central agency or corporation, acting as a regulator on a competitive market

On this topic, what would you expect from the European Commission (in terms of regulation, guidance, definition of the role, objectives and status of the clearinghouse, conditions under which such a clearinghouse should be recommended or mandatory)? (max. 15 lines)

Insert text

Statement n°5: In line with the polluter pays principle, the design and implementation of an EPR should make sure that the full costs related to the end of life of products are covered.

In line with the existing European legislation promoting the polluter pays principle, and taking into account Statement n°2 (Shared responsibilities), the full costs should be taken into account when designing and implementing an EPR scheme.

The establishment of this full cost should cover all types of costs, for example:

- Collection, transport and treatment costs for separately collected waste;
- Revenue from the sales of the materials
- Collection, transport and treatment costs for non-separately collected waste covered by EPR (e.g. waste covered by EPR collected with mixed municipal waste);
- Cost for public communication and awareness raising (on waste prevention, separate collection, etc.);
- Costs for litter prevention and management;
- Costs for the appropriate control of the system (including auditing, measures against free riders, etc. see statement 9)
- Administrative costs, i.e. costs linked to the running of PROs

What is your opinion regarding this statement? (max. 15 lines)

Weder aus dem polluter-pays-principle noch aus den Überlegungen zur geteilten Verantwortung kann automatisch abgeleitet werden, dass alle Kosten auf die Hersteller überwältzt werden sollen. Kosteninternalisierung findet auch statt, wenn gewerbliche Nutzer von Produkten am Ende von deren Lebensphase mit den Kosten einer umweltgerechten Entsorgung dieser Produkte konfrontiert werden. Dazu bedarf es keiner Rücknahmesysteme und der Einhebung von Entsorgungsgebühren beim Hersteller.

Auch hier muss daher immer im Detail geprüft werden, ob das „Vorverlagern der Kostentragung auf den Hersteller“ jeweils dem angestrebten Umweltziel am Besten, dh effizient und effektiv dient. Sinn wird es überwiegend nur dort machen, wo Produkten an den privaten Endverbraucher abgegeben werden.

Aber selbst da wird auch zu entscheiden sein, was die Hersteller aus der Tatsache, dass sie die Kosten tragen (und in die Produktpreise einrechnen werden), dann an Befugnissen ableiten dürfen. Wenn Hersteller aus der Tragung der Kosten ableiten können, dass sie dann zB auch die Inhalte und Schwerpunktsetzungen der Verbraucherinformation bestimmen können, so wäre das kontraproduktiv.

On this topic, what would you expect from the European Commission (minimum requirements on the costs that should be included in the full cost)? (max. 15 lines)

Die Europäische Kommission sollte – auch in allen schon bestehenden Richtlinien zur Herstellerverantwortung – klarstellen, dass selbst dann, wenn die Hersteller oder die tätigen EPR-Systeme die Kosten der Verbraucherinformation tragen, die nationalen Umweltbehörden weiterhin die Inhalte und Schwerpunktsetzungen der Verbraucherinformation weiterhin unabhängig bestimmen und bestimmen sollen.

Statement n°6: When obliged company (through Producer Responsibility Organisations) are required to contribute financially, the contribution should be based on a “reference cost”.

When obliged companies (through Producer Responsibility Organisations) are required to contribute financially to waste management operations while leaving the actual choices of organisation to a third party (e.g. local authorities, for instance in charge of collection and/or sorting operations), a “reference cost” should be established. This reference cost, which corresponds to the optimal level of service necessary to reach the targets and obligations of the EPR scheme, should be based on the market price and controlled by an independent entity in full transparency.

To this end, performance indicators should be developed to address the concept of optimisation (environmental, financial, minimum level of service to citizens, minimum requirements in terms of geographical coverage, quality of treatment operations, control over exports, etc.).

What is your opinion regarding this statement? (max. 15 lines)

Dieser Auffassung wird voll zugestimmt. Wenn Kommunen unter solchen Umständen mit der Verpackungssammlung betraut sind, dann tragen solche Benchmarking-Systems zusätzlich auch zur Professionalisierung der kommunalen Abfallwirtschaft bei.

On this topic, what would you expect from the European Commission (technical guidance on the elaboration of a reference cost)? (max. 15 lines)

Insert text

Statement n°7: The fees paid by a producer to a collective scheme should reflect the true end-of-life management costs of his products.

Today, through the development of collective schemes for obliged companies to fulfil their EPR requirements, there is a risk of “averaging” of the costs among producers, thereby disincentivising individual efforts towards eco-design.

Whereas the technical specifications of such a modulation of fees paid by producers are yet to be defined, there should be a clear requirement for EPR schemes to set up differentiated fees aiming at reflecting as far as possible the real costs of end-of-life management of products, based on the strict application of the waste hierarchy, i.e. with a clear priority on prevention, reuse and recycling.

These costs should be established by independent third parties and regularly updated.

Furthermore, this modulation should be made explicit and transparent, in order to guide consumers' choices.

What is your opinion regarding this statement? (max. 15 lines)

Dem Statement, der Analyse der Ausgangslage und dem Anliegen wird voll zugestimmt.

Allerdings erscheint zweifelhaft, ob und inwieweit EPR-Systeme tatsächlich in der Lage sind oder kommen können, solche eine Verpflichtung zur Festsetzung ökologisch differenzierter Entsorgungsgebühren sinnvoll umzusetzen.

Wenn wir auf die in Österreich tätigen Entpflichtungssysteme blicken, die im Wettbewerb stehen oder bald stehen sollen (Verpackungen, Elektroaltgeräte, ..), so halten wir das für völlig unrealistisch, dass diese System aus eigenem Antrieb hier selbstgestaltend tätig werden können. Differenzierungen in den Gebühren wären nur möglich, wenn die zugrundezulegenden Kosten und die vorzunehmenden Differenzierungen so präzise angegeben werden, dass de fakto kein weiterer Gestaltungsspielraum bleibt.

Etwas anders könnte sich die Ausgangslage darstellen, wo nur ein einziges nationales EPR-System – gleichsam als Dachorganisation für alle Hersteller – tätig wird. Doch auch hier wird es von der Eigentümerstruktur abhängen, ob solch ein Weg freiwillig gegangen werden kann. Bei wirtschaftsgetragenen Systemen ist nicht zu erwarten, dass hier Freiräume für Gestaltung bestehen. Nachteilig betroffene Hersteller werden im Rahmen der jeweiligen Eigentümergremien versuchen, solche Lösungen zu verhindern. Welche Lösungen getroffen werden, sollte eigentlich nicht von den Kräfteverhältnissen in den Eigentümergremien abhängen.

Zudem wird man sich hier auch mit dem Vorwurf von Wettbewerbsverzerrungen auseinanderzusetzen haben, wenn etwaige nationale Ökozuschläge tatsächlich eine spürbare Größe annehmen und von denen in anderen Mitgliedstaaten signifikant abweichen.

Insofern drängt sich die Frage auf: Wer anders als der Europäische Gesetzgeber kann die „unabhängige dritte Stelle“ sein?

On this topic, what would you expect from the European Commission (in terms of technical guidance on fees modulation, targets and objectives on prevention, etc.)? (max. 15 lines)

Insert text

Statement n°8: Transparency is required on performances and costs.

Information on the environmental performance of the EPR schemes (achievement of recycling and collection targets) as well as on the financial aspects of the schemes should be provided and made publicly available, taking into account that cost effectiveness is part of the performance measurement.

This would contribute to several objectives, for example:

- for public authorities (national and European), to monitor and evaluate cost effectiveness as a fundamental part of the performance of a scheme; in order to allow for benchmarking, performance evaluation, and continuous improvement of national and European policies, transparent information on costs should be provided;
- for producers, who are financially and/or physically responsible for the end-of-life management of their products, to have sufficient information to help their decision-making in terms of product design and contribution to the waste management chain;
- for citizens, who contribute to the waste management costs both as tax-payers (contributing to the share of the costs supported by local and national authorities) and as consumers (contributing to the share of the costs supported by the obliged industry, through the eco-fees integrated in the purchasing prices of the products), to get better information about the efficiency of the systems they pay for.

What is your opinion regarding this statement? (max. 15 lines)

Diesem Statement ist voll zuzustimmen.

Extra wollen wir noch betonen, dass wir unter diesem Gesichtspunkt keinen Unterschied sehen, welche Gestaltungsvariante – siehe dazu schon unsere Empfehlung zu statement Nr 3 – konkret angewandt wird. Vor allem können wir aus den Erfahrungen zur Verpackungssammlung in Österreich nicht erkennen, dass die Existenz eines einzigen Monopolsystems dazu beitragen soll, dass freiwillig bessere Datentransparenz gegeben ist. Dass Daten zu Mengen und Kosten in Österreich den Behörden bekannt gegeben werden, beruht auf umfangreichen Berichtspflichten der Systeme. Ohne solche gesetzlichen Pflichten wäre dies nicht denkbar.

On this topic, what would you expect from the European Commission (in terms minimal level of information on performance and costs to be provided and made public)? (max. 15 lines)

Insert text

Statement n°9: Harmonisation of key definitions and reporting modalities is needed at the European level

Generally speaking, there is today a lack of harmonisation in the definition and reporting modalities for performance of EPR schemes among EU Member States. It is sometimes argued that there is also a lack of control at the European level of figures provided by Member States. This makes performance comparison very difficult.

Key definitions (definition of treatment operations – recycling, recovery; definition of products and waste categories – household, municipal, industrial, commercial, professional, post-consumer, etc.) and reporting modalities (type of data submitted to national authorities, frequency of updates, scope and perimeter) should therefore be harmonised at the European level, and a more thorough quality check and control of the provided data should be performed, in order to allow for benchmarking of performance, share of best practices, and continuous improvement of European and national policies.

The European Commission could develop and propose a set of common definitions and reporting modalities, to be applied by Member States once they are available.

What is your opinion regarding this statement? (max. 15 lines)

Dem statement wird voll zugestimmt.

On this topic, what would you expect from the European Commission (in terms of definitions to be harmonised, clarification of reporting modalities, etc.)? (max. 15 lines)

Insert text

Statement n°10: Member States and obliged industry are co-responsible for the enforcement, and should ensure that the adequate means for monitoring and control are in place.

The minimum requirements in order to undertake this control would be:

- a formal authorisation procedure of the PROs by the authorities, including control procedures over PROs;
- public control (endow relevant administrations with sufficient staff to fulfil effective enforcement, put in place a system of compliance promotion and enforcement that effectively discourages free-riders, define ambitious targets and develop the indicators and reporting obligations to allow their monitoring, ensure the quality of statistics reported, define and enforce control procedures on quality of recycling for exported materials);
- auto-control by obliged industry/PROs (perform regular audits on data reported and waste management activities, ensure the quality of reporting through third-party verification, ensure complete transparency on data management methods and results, assist national authorities in control, e.g. controls on exported materials);

This control should ensure producers compliance, respect of minimum requirements regarding collection, treatment and recycling operations, control over waste shipments, sound financial management of the systems.

What is your opinion regarding this statement? (max. 15 lines)

Dem statement wird voll zugestimmt.

On this topic, what would you expect from the European Commission (in terms of minimum level of control, share of responsibility and between national authorities and obliged industry)? (max. 15 lines)

Insert text

Additional comments

Is there any other topic you would like to share with us and that could be developed into guidance or common principles by the European Commission? The topic could cover for example one of the following aspects: status of PROs (profit or non-for-profit, open to all economic actors or owned by obliged companies), ownership of waste, access to the waste streams for private operators, additional instruments favouring good implementation of EPR etc. Please elaborate (max. 30 lines)

Zu den Aspekten "profit or non-for-profit" sowie „open to all economic actors or owned by obliged companies" verweisen wir auf unsere Bemerkungen zum statement Nr 4:

Problematisch wird es, wenn ein EPR-System eine kartellartige Eigentümerstruktur aufweist und selber als Nachfrager auf den nachgelagerten Entsorgungsmärkten auftritt. Beide oben genannten Aspekte machen hier keinen Unterschied, egal welche Variante man wählt. Das Problem sind dann die In-Sich-Geschäft-Konstellationen, die sich daraus ergeben, dass Dienstleister wie zB die Papierindustrie über ihre Eigenschaft als Eigentümer des EPR-Systems dann Einfluss auf ihre Vertragsbedingungen als

Verwerter von Altpapierverpackungen nehmen können. Das beschränkt den Wettbewerb. Ob hier eine strikte Regel, dass Dienstleister nicht gleichzeitig Eigentümer des EPR-Systems sein können, ausreicht, kann man bezweifeln. Das Deutsche Bundeskartellamt ist 2002 genau aus diesen Gründen mit Untersagungsverfügung gegen das Duale System Deutschland vorgegangen (siehe BKA, Sektoruntersuchung Duale Systeme 2012).