



Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft
Abteilung V/2, Abfall- und Altlastenrecht
Stubenbastei 5
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T 01 501 65
www.arbeiterkammer.at
DNR 1048364

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel 501 65 Fax 501 65	Datum
-	GSt/UV/Ho/Hu	Werner Hochreiter	DW 2624 DW 2105	19.01.2016

Mitteilung der Kommission an das europäisches Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen

Kreislaufwirtschaftspaket – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des im Betreff genannten Kreislaufwirtschaftspakets und begrüßt die Absicht der Europäischen Kommission, eine – gemessen am Vorschlag 2014¹ – ambitioniertere Initiative zur Förderung der Kreislaufwirtschaft vorzulegen². Die BAK hat sich schon im Vorfeld zu Fragen der Erweiterten Herstellerverantwortung ausführlich geäußert³ und verweist auf ihre weiter gültigen Ausführungen im Rahmen der Konsultation der Europäischen Kommission im Herbst 2015⁴.

Grundsätzliches – zur Mitteilung COM(2015) 614 final

Die **Mitteilung** „Den Kreislauf schließen - Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“ COM(2015) 614 final konkretisiert die schon im 7. EU-Umweltaktionsprogramm noch recht allgemein deklaratorisch verankerten Überlegungen zu einem **Aktionsplan mit Zielen, Maßnahmen und einem Zeitplan für die Bereiche Produktion und Konsum, Abfallwirtschaft und Ressourcenwirtschaft und für spezielle Schwerpunktbereiche** (Kunststoffe, Lebensmittelverschwendung, kritische Rohstoffe, Bau- und Abbruchabfälle, Biomasse und biobasierte Produkte und Innovationen/Investitionen). Die der Mitteilung **angeschlossenen Legislativvorschläge** enthalten zahlreiche der abfallbezogenen Maßnahmen.

Die Kommission legt damit ein äußerst **breites Konzept zur Kreislaufwirtschaft** vor, das auch strukturelle Änderungen im Wirtschaftssystem erfordert. Diese Ambitionen sind prinzi-

¹ BAK Positionspapier „Mitteilung der Europäischen Kommission „Zero Waste Programme for Europe“ und Richtlinienvorschlag COM(2014) 397 final“ vom 7.10.2014 - http://akeuropa.eu/de/publication-full.html?doc_id=351

² http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_de.htm

³ EU-Studie Leitlinien für die Erweiterte Herstellerverantwortung: Antworten der Bundesarbeitskammer (BAK) im Rahmen der Schriftlichen Stakeholder Konsultation zu möglichen Goldenen Prinzipien und Leitlinien vom Dez.2013 - http://akeuropa.eu/de/publication-full.html?doc_id=348

⁴ BAK Positionspapier „Auf dem Weg zu einer Kreislaufwirtschaft“ vom Okt 2015 - http://akeuropa.eu/de/publication-full.html?doc_id=379&vID=75

piell zu begrüßen, da sie nicht nur positive ökologische, sondern auch soziale Wirkungen haben können.

Der (in der Mitteilung nur einmal angesprochene!) **Soziale Dialog** sollte sich daher auch nicht auf den Kontext „Ausbildung und Beschäftigung“ beschränken sondern breiter angelegt werden (siehe unser Positionspapier vom Okt 2015).

Ebenso erübrigt das neue Paradigma „Kreislaufwirtschaft“ nicht, dass Politiken und Handlungsfelder weiterhin das **Ziel der „Verringerung der Umweltbelastungen aus Produktion und Konsum“** im Auge behalten müssen (siehe unser Positionspapier vom Okt 2015).

Konsumentinnen und Konsumenten haben mit ihren Kauf- und Konsumententscheidungen erheblichen Einfluss auf die Kreislaufwirtschaft. Vor allem durch **lange Nutzungsdauern** können Ressourcen massiv geschont werden, insbesondere bei elektronischen sowie energiebetriebenen Geräten. Daher sind aus Sicht des Konsumentenschutzes im Hinblick auf die Kreislaufwirtschaft vor allem Maßnahmen zu setzen, die längere Nutzungsdauern fördern. Wichtig ist dabei vor allem, dass kurzlebige, schwer reparierbare Produkte erst gar nicht auf den europäischen Markt gelangen. Hier muss **bei den Herstellern und dem Handel angesetzt** werden – die Produkte müssen länger halten, leichter reparierbar sein und die Verfügbarkeit der Ersatzteile muss sichergestellt sein. Die **Ökodesign-Richtlinie** ist dabei eine sehr aussichtsreiche Maßnahme, um diese Ziele zu erreichen. Dafür benötigt es jedoch in der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie strengere und präzisere Kriterien in den Verordnungen, die nicht nur wie bislang auf die Energieeffizienz, sondern auch auf die erwähnten anderen Kriterien abzielen – wie in der Mitteilung auch ausgeführt wird. Daher ist bei einer Überarbeitung der Richtlinie insbesondere darauf zu achten, dass Kriterien zur Lebensdauer und Reparierbarkeit als Muss-Kriterien aufgenommen werden.

Ein stärkerer Fokus im Hinblick auf Langlebigkeit von Gütern muss gelegt werden. Für Unternehmen heißt dies eine bedeutende Umstellung, da sich der Warenumschlag auf lange Sicht reduzieren müsste. Dies bedeutet, mehr auf **Serviceorientierung**, wie Reparaturdienstleistungen, als auf Verkauf von neuen Produkten zu setzen. Dies kann gerade KMUs zu Gute kommen und die regionale Wirtschaftsleistung fördern. Die Änderung des **Gewährleistungsrechts** durch Ausweitung der jetzigen zweijährigen Gewährleistungsfrist und durch die Verlängerung der Beweislastumkehr wären dabei gesetzlich notwendige Begleitmaßnahmen. Die Mitteilung bleibt in dieser Hinsicht leider sehr vage und unverbindlich. Konkretere Vorschläge sind notwendig. Weiters müssten **gesetzlich verpflichtende Herstellergarantien**, welche die Funktionsfähigkeit der Produkte sowie die langjährige Verfügbarkeit von Ersatzteilen garantieren, eingeführt werden.

Ein **Prüfprogramm**, das die sogenannte qualitative Obsoleszenz analysiert, wie es in der Mitteilung genannt wird, ist prinzipiell zu begrüßen. Weiters sollten jedoch auch die anderen Arten der Obsoleszenz bekämpft werden, diese werden in der Mitteilung gar nicht erwähnt. Die **psychologische Obsoleszenz** liegt vor, wenn Produkte schon vor Ablauf ihrer Lebensdauer ersetzt werden. Diese Konsumententscheidungen werden nicht nur von den Konsumentinnen und Konsumenten individuell getroffen, sondern sind beeinflusst von verschiedenen Faktoren, wie zB **Werbung und Marketing**. Damit wird sozialer Druck aufgebaut und weckt das Verlangen nach neuen Produkten. Studien zeigen, dass Produkte immer kürzer genutzt

und aufgrund von Innovationen oder anderen Faktoren immer rascher ersetzt werden. Die alleinige Verantwortung im Hinblick auf die Nachhaltigkeit hier den Konsumentinnen und Konsumenten zu übertragen, wäre jedoch fatal, sondern es müssten Zieländerungen in Richtung Wirtschaft vorgegeben werden. So müssen die schnellen Produktinnovationszyklen (auch **funktionelle Obsoleszenz** genannt), die vielfach künstlich erzeugt werden, unterbunden werden und die damit einhergehenden Marketingmaßnahmen stark reduziert werden. Die funktionelle Obsoleszenz ist besonders dann fatal, wenn die Hardware der elektronischen Produkte eigentlich noch funktionieren würde, jedoch die Software nicht mehr upgedatet und gewartet wird (zB Betriebssystem am Handy). Maßnahmen in diese Richtung fehlen in der Mitteilung komplett, aber müssen bei einer umfassenden Herangehensweise unbedingt mitentwickelt werden.

KonsumentInneninformation ist für Transparenz und Wissen der Konsumentinnen und Konsumenten wichtig, jedoch ist diese nur als begleitende und ergänzende Maßnahmen zu sehen, vorrangig müssen oben genannte Maßnahmen umgesetzt werden, um die Komplexität hinsichtlich Kaufentscheidungen schon vorab zu reduzieren.

Dessen ungeachtet bedarf es verstärkter Maßnahmen zu einer **unabhängigen KonsumentInneninformation**, die zudem auch die in diesem Bereich tätigen NGOs unterstützen (siehe unser Positionspapier vom Okt 2015).

Zum Thema „Wiederverwendung von Wasser“ sollte die Europäische Kommission vorrangig darauf bedacht nehmen, die **Leitungsverluste von Wasser so gering als möglich zu halten**. Denn diese sind in manchen Ländern (zB Großbritannien) sehr hoch. Es müsste zuerst geprüft werden, welche Effekte Verbesserungen hier bringen. Dies sollte dann in Relation zu den Kosten der Wiederverwertbarkeit von Wasser gestellt werden, bevor dazu Legislativvorschläge der EK vorgelegt werden. Daher sollten Maßnahmen zur Begrenzung von Leitungsverlusten EU-weit vorangetrieben werden.

Bemerkungen zu den angeschlossenen abfallrechtlichen Legislativvorschlägen

Speziell zum Bereich Abfallwirtschaft werden die Bemühungen begrüßt, auch die **Wiederverwendung** in das System der ziffernmäßigen Ziele miteinzubeziehen.

Positiv ist auch die verstärkte Forcierung von ökonomischen Anreizinstrumenten insb in Art 4 RL Abfälle, allerdings fehlt eine Grundlage zur verpflichtenden **Einführung von Deponierungsabgaben** in allen Mitgliedstaaten. Deponierungsabgaben sind unerlässlich, um die Deponierung im gewünschten Ausmaß einzuschränken. Die Maßnahmenbündel, um „nachhinkende“ Mitgliedstaaten mit hohem Deponierungsanteil an zeitgemäße Standards heranzuführen, werden grundsätzlich begrüßt.

Gleiches gilt auch für das Bemühen, wirksame **Mindestanforderungen** für Systeme der **Erweiterten Herstellerverantwortung** (im Folgenden kurz: EPR-Systemen), insb auch die bestehenden EPR-Systeme festzulegen.

Skeptisch werden aber die weit in politische Gestaltung reichenden Befugnisse der Kommission zu delegierten Rechtsakten insb beim **Abfallende und Nebenprodukten** gesehen (Art 5 und 6 RL Abfälle). Dadurch wird die Mitwirkung des europäischen Parlaments untergraben

A. Zum Richtlinienvorschlag COM(2015) 595 final – RL Abfälle

Die in Art 1 enthaltene **Definition „Siedlungsabfälle“** ist problematisch, weil das eingefügte Mengenkriterium⁵ die derzeit gegebenen Gestaltungsbefugnisse der Kommunen unnötig einschränkt. Studien zeigen, dass das zu erheblichen Müllgebührensteigerungen führen kann, wenn die öffentliche Abfallentsorgung auf die Privathaushalte beschränkt wird. Das Mengenkriterium soll entfallen; diese Frage sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

Kritisch werden die weit ins Politische reichenden **Befugnisse der Kommission zu delegierten Rechtsakten** beim Abfalle und Nebenprodukten (Art 5 und 6 RL Abfälle), aber auch im Zusammenhang mit der Kontrolle der Wege der Abfälle gesehen (Art 25 und 26 RL Abfälle).

Positiv ist, wenn die Kommission einen **Erfahrungsaustausch zwischen Mitgliedstaaten und den an EPR-Systemen beteiligten Akteuren** initiieren will (Art 8 Abs 5 RL Abfälle). Dazu sollten aber auch KonsumentInnenvertreter beigezogen werden.

Nach wie vor schwammig bis nichtssagend ist die in Art 8a Abs 1 enthaltene Vorgabe, dass die Rollen und Verantwortlichkeiten in EPR-Systemen „genau definiert“ sein sollen – besser sollen **Unvereinbarkeiten/Interessenskollisionen** verhindert werden.

Art 8a Abs 2 drückt nicht klar genug aus, dass die **(unabhängige) Information der KonsumentInnen über Abfallvermeidung** weiterhin eine nicht-delegierbare Aufgabe der Mitgliedstaaten ist.

Die Vorgaben zu **Kontrolle, Eigenkontrolle und Transparenz von EPR-Systemen** sind positiv, insb das Erfordernis einer (von Betreiberinteressen) „unabhängigen Behörde“, wenn mehrere EPR-Systeme am Markt sind (Art 8a Abs 3 und 5 RL Abfälle).

Kritisch wird das in Art 8a Abs 4 lit a enthaltene Erfordernis gesehen, dass Hersteller per se die **Gesamtkosten** tragen sollen, weil so Systeme der geteilten Verantwortung zwischen Kommunen und Wirtschaft von vornherein unterbunden werden; unklar bleibt, wie EPR-Systeme in der Praxis Ökodesignaspekte in ihrer Beitragsgestaltung berücksichtigen sollen (lit b); durchaus positiv ist aber, wenn die Kosteneffizienz von kommunalen Dienstleistern angesprochen wird (lit c).

Begrüßt wird auch, dass Mitgliedstaaten **Dialog-Plattformen zu EPR-Systemen** einrichten sollen; dazu sollten aber auch KonsumentInnenvertreter verpflichtend beigezogen werden (Art 8a Abs 6).

Positiv sind die in Art 9, 11 und 11a enthaltenen **verbindlicheren Maßnahmen zur Förderung der Abfallvermeidung und Wiederverwendung**, auch was die Qualität des Recyclings anlangt. Es ist sinnvoll einzumahnen, dass den in der Wiederverwendung tätigen Einrichtungen der Zugang zu den gesammelten Abfällen zu gestatten ist.

Die in **Anhang VI vorgeschlagene Formel** wird begrüßt, da so erstmals auch Systeme der Wiederverwendung, insb Pfandsysteme berücksichtigt und damit auch gestärkt werden.

⁵ Siedlungsabfälle sind(b) gemischte Abfälle und getrennt gesammelte Abfälle aus anderen Quellen, die in Bezug auf Beschaffenheit, Zusammensetzung und Menge mit Haushaltsabfällen vergleichbar sind; ...

B. Zum Richtlinienvorschlag COM(2015) 596 final – RL Verpackungsabfälle

Positiv ist, wenn Art 6 nun getrennte Zielvorgaben für **Aluminium- und Eisenmetallverpackungen** vorsieht, und dass Art 6a auch die Wiederverwendung und Pfandsysteme in das System der ziffernmäßigen Ziele miteinbezieht.

Die im Anhang IV vorgeschlagene Formel wird begrüßt, da so erstmals auch Systeme der Wiederverwendung, insb **Pfandsysteme** berücksichtigt und damit auch gestärkt werden. Funktionierende Glasflaschenmehrwegsysteme zeigen hier einen spürbaren Beitrag: Bezieht man die bestehenden Getränkemehrwegsysteme ein, so erhöht sich die derzeitige Glas-Recyclingquote von rund 85% auf 95%!⁶

Art 13 drückt nicht klar genug aus, dass die **(unabhängige) Information der KonsumentInnen über Abfallvermeidung** weiterhin eine nicht-delegierbare Aufgabe der Mitgliedstaaten ist.

C. Zum Richtlinienvorschlag COM(2015) 593 final – RL Altfahrzeuge, Batterien, EAGs

In allen drei Richtlinien ist nicht klar genug ausgedrückt, dass die **(unabhängige) Information der KonsumentInnen über Abfallvermeidung** weiterhin eine nicht-delegierbare Aufgabe der Mitgliedstaaten ist.

Unklar ist, warum Art 22 der EAG-RL (Sanktionen) gestrichen werden soll.

D. Zum Richtlinienvorschlag COM(2015) 594 final – RL Deponien

Diesen **Vorschlägen** kommt zentrale Bedeutung im Rahmen der abfallwirtschaftlichen Legislativvorschläge zu. Sie haben aber **große Schwächen** (siehe dazu schon ausführlich unser Positionspapier vom Okt 2015):

Die Vorschläge zu Art 5 RL Deponien setzen etwas moderatere Ziele für die Zukunft, als dies der Vorschlag COM (2014) 397 final getan hat. Kritisch war da schon anzumerken, dass ein **Prozentsatz** nicht auf die Siedlungsabfallmenge als Ganzes bezogen werden sollte.

Art 5 Abs 5 schlägt nun vor, dass ab 2030 nur mehr 10% der Siedlungsabfälle auf Deponien abgelagert werden sollen. Klarer ist es, wenn Verringerungsziele nur auf diejenigen gemischten **Fraktionen, die biologisch abbaubare Abfälle** enthalten bezogen werden. Dieser Prozentsatz sollte dann streng gefasst sein und mittelfristig auf ein **Deponierungsverbot** hinauslaufen.

Der größte Mangel besteht weiterhin darin, dass die Europäische Kommission zwar die Schwierigkeiten der („nachhinkenden“) Mitgliedstaaten sieht, eine vorausschauende Kapazitätsplanung und -politik zu betreiben, aber dennoch das wichtigste Instrument – das sind **nationale Deponierungsabgaben** – nicht in den Blick nimmt. Denn diese bewirken in Abhängigkeit von der Abgabenhöhe schon für sich eine entsprechende Förderung von Recycling und sonstiger Verwertung und helfen, die nationalen Entsorgungswirtschaften auf die Umsetzung eines strengen Deponierungsverbots vorzubereiten. Deponiebetreiber spüren

⁶ Der Berechnung liegen folgende Annahmen zugrunde: In Österreich fallen derzeit rund 200 000 Jahrestonnen (jato) Glasverpackungsabfälle an; rund 170 000 jato davon werden recycelt; 5,7 Mio hl Getränke in MW-Glasflaschen ergeben umgerechnet rund 400 000 jato (!) wiederverwendete Glasverpackungen.

die sinkende Nachfrage, weil die Nachfrage nach Recycling und sonstiger Verwertung steigt; die Gefahr von Überkapazitäten in der Verbrennung dramatisiert die Kommission unnötig.

Skeptisch werden die weit ins Politische reichenden **Befugnisse der Kommission zu delegierten Rechtsakten** gemäß Art 16 gesehen.

Mit freundlichen Grüßen

Rudi Kaske
Präsident
FdRdA

Maria Kubitschek
iV des Direktors
FdRdA