



Bundesministerium
Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität,
Innovation und Technologie
Abteilung V/2 (Abfall- und Altlastenrecht)
Stubenbastei 5
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22
1040 WIEN
www.arbeiterkammer.at
erreichbar mit der Linie D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	Fax	Datum
2020- 0.856.824	GSt/UV/HO/SP	Werner Hochreiter	501 65 DW 12614	501 65 DW 142614	12.03.2021

Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Batterien und Altbatterien, zur Aufhebung der Richtlinie 2006/66/EG und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs und nimmt dazu wie folgt Stellung:

Inhalt des Entwurfs

Die neue Verordnung soll dazu dienen, die Europäische Union (EU) bei der Erreichung der Klimaziele im Verkehrssektor und beim Übergang zu einer CO₂-armen Wirtschaft zu unterstützen. Sie ist dabei einer der integralen Bestandteile des Grünen Deals und stützt sich auf den Strategischen Aktionsplan für Batterien, den Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft und die neue Industriestrategie für Europa. Sie folgt einem integrativen, auf alle Aspekte im Lebenszyklus von Batterien abzielenden Ansatz mit hohen Zielen. Batterien sollen über den ganzen Lebenszyklus nachhaltig, leistungsfähig, langlebig und sicher sein sowie mit möglichst geringen Umweltauswirkungen aus Materialien hergestellt werden, die unter vollständiger Einhaltung der Menschenrechte sowie sozialer und ökologischer Standards gewonnen werden.

Das Wichtigste in Kürze

Die BAK begrüßt den integrativen Ansatz und die hohen Ziele, sieht aber deutlichen Nachbesserungsbedarf:

- Zweifel betreffen die Binnenmarktcompetenz, die Verordnungsform und überschießende Gestaltungsbefugnisse der Kommission.

- Klarere End-of-Life-Anforderungen sind nötig und zwar unter Anknüpfung an den allgemeinen Rahmen in der EU-Abfallrahmenrichtlinie (ARRL).
- Die Lieferkettenverantwortung ist erfreulich, hat aber viele Schwachstellen.

Zu den wesentlichen Bestimmungen des geplanten Entwurfs

Die Verordnung über Batterien und Altbatterien, zur Aufhebung der Richtlinie 2007/66/EG und zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/1020, soll dazu dienen, die EU in ihrer Zielsetzung zur Erreichung der Klimaziele im Verkehrssektor zu unterstützen und zu einer Beschleunigung des Übergangs zu einer CO₂-armen Wirtschaft beitragen. Die vorliegende Verordnung ist dabei einer der integralen Bestandteile des Grünen Deals und stützt sich auf den Strategischen Aktionsplan für Batterien, den Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft und die neue Industriestrategie für Europa.

Die Europäische Kommission (EK) geht davon aus, dass die **weltweite Nachfrage nach Batterien** bis 2030 um das 14fache (gegenüber dem Stand von 2018) **steigen wird**, was hauptsächlich auf die Elektromobilität zurückzuführen ist. Bis 2030 könnten 17 % der weltweiten Nachfrage auf die EU entfallen, die damit weltweit an zweiter Stelle stehen würde. Die EU würde weltweit zum zweitgrößten Markt für Batterien werden, auch bei der Batterieherstellung. Für in Elektrofahrzeugen verwendete Energiespeicherbatterien würde die EU im Jahr 2030 18-mal, 2050 schon 60-mal mehr Lithium benötigen. Die Nachfrage nach Kobalt würde sich bis 2050 verfünffach und die Nachfrage nach seltenen Erden, die in Magneten, etwa für Elektrofahrzeuge, digitale Technologien oder Windgeneratoren zum Einsatz kommen, könnte sich bis 2050 verzehnfachen. Es ist offenkundig, dass das Vorhaben nicht bloß eine umwelt-, sondern auch eine entwicklungs-, wirtschafts-, investitions- und handelspolitische Herausforderung darstellt.

Vorrangige Ziele des Verordnungsvorschlags sind daher zur Senkung der verkehrsbedingten Emissionen bis 2050 um 90 % beizutragen und den Aufbau nachhaltiger Wertschöpfungsketten für Batterien in Europa, den Übergang zu Elektromobilität und zu einer CO₂-neutralen Energiespeicherung zu unterstützen.

Die Initiative befasst sich dabei besonders mit drei eng miteinander verknüpften Problemen im Zusammenhang mit Batterien:

1. Das Fehlen von Rahmenbedingungen und Anreizen für Investitionen in Produktionskapazitäten.
2. Das suboptimale Funktionieren von Recyclingmärkten sowie die Lücken in Materialkreisläufen.
3. Mit der Produktion verbundene Sozial- und Umweltrisiken.

In der **Ex-Post-Bewertung der Konsultation** der InteressensträgerInnen und der **Folgeabschätzung** identifizierte die EK vier politische Hauptoptionen und spricht sich für eine Mischung aus Option 2 („mittleres Ambitionsniveau“) und Option 3 („hohes Ambitionsniveau“)

aus. Die Option 1 („keine Veränderung von EU-Rechtsvorschriften“) und Option 4 („sehr hohes Ambitionsniveau“) werden aufgrund von Kostenwirksamkeit, Erfordernis und Effizienz verworfen. Anhand des genannten Optionenmixes **definiert die Verordnung 13 Zielmaßnahmen**, die sich von Klassifizierung und Definition, über die Erhöhung von Sammelquote und Recyclingeffizienz bis hin zu Herstellerverantwortung und Sorgfaltspflichten in der Lieferkette erstrecken.

Die BAK begrüßt den **integrativen, auf alle Aspekte im Lebenszyklus von Batterien abzielenden Ansatz und die hohen selbstgesetzten Ziele des Vorschlags**. Batterien sollen über den ganzen Lebenszyklus nachhaltig, leistungsfähig, langlebig und sicher sein sowie mit möglichst geringen Umweltauswirkungen aus Materialien hergestellt werden, die unter vollständiger Einhaltung der Menschenrechte sowie sozialer und ökologischer Standards gewonnen werden. Und Batterien sollen am Ende ihrer primären Nutzungsdauer für eine weitere Verwendung zugänglich sein, sowie am Ende ihrer Lebensdauer wiederaufbereitet oder recycelt werden, sodass wertvolle Rohstoffe wieder in die Wirtschaft zurückfließen.

Aus der Sicht der BAK sind im Besonderen die **industrie- und investitionspolitischen Ziele** zu begrüßen. Im Sinne der Sicherung und des Ausbaus von Beschäftigung und Wertschöpfung innerhalb Europas sind die Kreislaufwirtschaft und die Herstellung von nachhaltigen Wertschöpfungsketten zentrale Elemente für ein prosperierende CO₂-neutrale Wirtschaft. Wie auch im Verordnungstext selbst angeführt, braucht es zum Erreichen der klima- und energiepolitischen Ziele im Verkehrssektor nicht weniger als die Bereitstellung des Faktors 19 in der weltweiten Batterieherstellung. Die europäische Industrie kann einen wesentlichen Beitrag dazu leisten sowie Wertschöpfung und Beschäftigung schaffen, denn mit rund 70 % steckt der überwiegende Teil der Wertschöpfung bei einem Elektro-Pkw in der Batterie. Mit dem gesteckten Ziel der Anhebung der Ressourceneffizienz über den gesamten Lebenszyklus der Batterien steigt auch der Innovationsdruck. Daraus resultierende technische oder prozessuale Fortschritte in der Ressourceneffizienz helfen auch, insgesamt die Wettbewerbsfähigkeit und Kosteneffizienz europäischer Unternehmen zu fördern. Ebenso ist die regionale und industriepolitische Bedeutung der Weiterentwicklung der Batterie- und Batteriezellenproduktion für Europa aufgrund der rasch steigenden weltweiten Nachfrage nicht zu unterschätzen. Das Ziel der Etablierung geschlossener oder fast geschlossener Wertschöpfungsketten innerhalb Europas ist daher zu unterstützen.

Ebenso ist die integrale Verknüpfung der Verordnung in den Rahmen des **Europäischen Green Deal** wichtig, um im Strukturwandel auch mittel- bis langfristig positive Perspektiven für Einkommen und Beschäftigung zu generieren. Als Baustein trägt die Verordnung dazu bei, den Rahmen für bereits geplante Förderprogramme (wie zB der Europäischen Investitionsbank) zu bieten. Positiv sind natürlich auch die ambitionierten Ziele und Maßnahmen zur **Förderung des Recyclateinsatzes in der Batterieherstellung** und zur **Belebung der Sekundärrohstoffmärkte** zu sehen, einschließlich des Anliegens, gezielte Maßnahmen zur **Förderung der Weiterverwendung von Traktions- und Industriebatterien** im Anschluss an ihren Primäreinsatz zu setzen. Freilich wird hier besonders darauf zu achten sein, dass der mit der geplanten Regelung bewirkte **Nachfragedruck** mit den damit

verbundenen Investitionschancen nicht zu **oligopolistischen Verhältnissen in der (wenig beschränkten) Hand von marktstarken Unternehmen** führt, wie dies im Bereich der Verpackungsentsorgung gut beobachtet werden kann. Vor allem gilt es zu beachten, dass **die Anreize und das Interesse daran umso größer werden**, je höher die Ambitionen und Vorgaben der Regulierung und die dadurch induzierten Kosten sind, was zweifelsohne hier gegeben sein dürfte.

Die BAK hat von Anbeginn die Umsetzung der EU-Regelungen sowie die nationalen Umsetzungsregelungen zu Verpackungen und später zu Elektroaltgeräten, Batterien und Akkumulatoren kritisch begleitet und kürzlich ihre Bedenken und Anliegen zum Thema in ihrem **Positionspapier zum neuen Kreislaufwirtschaftspaket COM (2020)98¹** dargelegt. Die dort vorgeschlagenen Elemente für den neuen Rechtsrahmen für Batterien hat die BAK alle unterstützt. Der nun vorliegende Vorschlag gibt aber Anlass zu kritischen Anmerkungen und Bedenken, die ausgeräumt werden müssen, damit auch die hoch gesteckten Ziele tatsächlich erreicht werden können.

Binnenmarktkompetenz und Verordnungsform überzeugen nicht

Große Bedenken bestehen dagegen, dass der Vorschlag sich auf die Binnenmarktkompetenz gemäß Art 114 AEUV stützen soll. Ebenso problematisch ist die Wahl der Rechtsform. Die vorgebrachten Argumente zu beidem überzeugen nur vordergründig. Wenn für eine Verordnung ins Treffen geführt wird, dass das Vorhaben so schneller auf den Weg gebracht werden kann, so überzeugt das nicht, denn auch eine Verordnung braucht Begleitregelungen in den Mitgliedstaaten, ohne die ein Vollzug kaum machbar ist. Wenn für die Binnenmarktkompetenz und die Wahl der Rechtsform vorgebracht wird, dass Richtlinien unter der Umweltkompetenz leicht zu nationalen Sonderregeln führen und als Beispiel auf die geltende EU-Batterien-Richtlinie verwiesen wird, und dass das nun unterbunden sei, so ist das formal betrachtet natürlich richtig. Es blendet allerdings die Gründe aus, warum es zu Sonderregeln gekommen ist. EU-Richtlinien bewirken dort intensivere nationale Umsetzungsregelungen, wo sie mit bloß grundsätzlichen Festlegungen hinter dem tatsächlichen Regulierungsbedarf zurückbleiben. Das beste Beispiel sind die bloß **rudimentären Vorgaben in den produktbezogenen EU-Richtlinien zu Verpackungen oder Elektroaltgeräten, die keineswegs gewährleisten, dass der offenkundige Klärungsbedarf abgearbeitet wird und keine Wettbewerbsbeschränkungen im End-Of-Life-Management entstehen**. Das zeigen etwa die Verfahren der DG Comp gegen das Deutsche Duale System sowie das österreichische System der Altstoff Recycling Austria. Gegen letztere ist die DG Comp auch erfolgreich wegen Marktmarktmissbrauch vorgegangen. Der beobachtbare Regulierungsbedarf resultiert daraus, dass die Richtlinien Anreize zur Bildung kollektiver monopolartiger Systeme geben, was zum Einschreiten der DG Comp geführt hat, und, dass Klärungsbedarf im Verhältnis zu den kommunalen Erfassungssystemen entsteht. Es ist natürlich eine Frage der Subsidiarität, wo solche Regelungen am zweckmäßigsten getroffen werden. Bis heute bleibt die EU-Abfallrahmenrichtlinie hier zurückhaltend und spricht den Kern des Problems, das ist die

¹ Neuer Aktionsplan Kreislaufwirtschaft: Für ein sauberes und wettbewerbsfähigeres Europa, BAK-Positionspapier vom 22. Juni 2020 <https://www.akeuropa.eu/de/neuer-aktionsplan-kreislaufwirtschaft-fuer-ein-sauberes-und-wettbewerbsfaehigeres-europa>

Gefahr von In-Sich-Geschäften zum Nutzen von marktmächtigen Akteuren in der Wertschöpfungskette², nicht an.

Keinesfalls akzeptabel ist es, die nötigen Regelungen zu unterlassen und mittels Verordnung Batterien aus dem Anwendungsbereich der ARRL mit ihren Tochterrichtlinien faktisch herauszuheben und gleichzeitig nationale Regulierungen zu unterbinden. Dass die Art 8 und 8a ARRL nicht gelten sollen, ist ausdrücklich in Art 47 Abs 13 festgelegt. Aus der Sicht der BAK ist das vorliegende Vorhaben **am Besten unter der Umweltkompetenz Art 191 AEUV aufgehoben**, auch wenn es weiter als alle bisherigen produktbezogenen Abfallregeln den gesamten Lebenszyklus von Batterien ansprechen will. Gegebenenfalls könnte man – ähnlich wie bei Elektroaltgeräten oder bisher in der geltenden EU-Batterien-Richtlinie 2006/66/EG – eine Aufspaltung des Vorhabens andenken, wo nur mehr die für die Herstellung (und Zulassung zur Zweitnutzung) von Batterien relevanten Regelungen im Wege einer Verordnung auf der Basis der Binnenmarktcompetenz geregelt sind, während das End-Of-Life-Management einer Richtlinie unter der Umweltkompetenz zugeführt wird.

Übergroße Gestaltungsspielräume der EK im Wege delegierter Rechtsakte

Bedenken ergeben sich auch gegenüber den bisweilen übergroßen Gestaltungsspielräumen³, die der EK im Wege von delegierten Rechtsakten bzw Vollzugsakten eingeräumt werden sollen. Zu nennen sind:

1. Art 7 - Ab 1. Jänner 2026 sollen Leistungsklassen und ab 1. Juli 2026 ein Höchstwert für den CO₂-Fußabdruck per delegiertem Rechtsakt festgelegt werden.
2. Art 8 - Ab 1. Jänner 2030 bzw 1. Jänner 2035 gelten Zielwerte für den Recyclatgehalt, die die EK dann per delegiertem Rechtsakt ändern kann.
3. Art 9 und 10 – Ab 1. Jänner 2026 gelten Anforderungen an die elektrochemische Leistung und Haltbarkeit von Allzweck-Gerätebatterien und wiederaufladbaren Traktions- und Industriebatterien; die konkreten Mindestwerte dafür soll die EK per delegiertem Rechtsakt (mit großem Gestaltungsspielraum, wo ua auf die Aufwände für die Wirtschaft Bedacht zu nehmen ist) festlegen.
4. Art 39 Abs 7 – Die EK erarbeitet Leitlinien für die Anwendung der in Abs 2 und 3 festgelegten Sorgfaltsanforderungen.
5. Art 39 Abs 8a – Die EK kann die Listen der Rohstoffe und Risikokategorien in Anhang X per delegiertem Rechtsakt (in jede Richtung) ändern.
6. Art 39 Abs 8b – Die EK kann die in Abs 2 bis 4 festgelegten Sorgfaltsanforderungen unter Berücksichtigung von Änderungen der EU-Konfliktmineralien-VO 2017/821 sowie des einschlägigen OECD-Leitfadens per delegiertem Rechtsakt ändern.

² Neuer Aktionsplan Kreislaufwirtschaft aaO S 4ff

³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/implementing-and-delegated-acts_de

7. Art 56 – Die EK kann die allgemeinen Anforderungen an Behandlung per delegiertem Rechtsakt an den wissenschaftlichen Fortschritt anpassen.
8. Art 72 Abs 2 und 3 – Die EK anerkennt „Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette“ und legt auch Kriterien und Methoden dafür in einem Durchführungsrechtsakt nach dem in Art 74 Abs 3 genannten Prüfverfahren fest.
9. Art 72 Abs 3 bis 7 – Die EK prüft die „Systeme“ und widerruft gegebenenfalls die „Anerkennung der Gleichwertigkeit des Systems“ in einem Durchführungsrechtsakt nach dem in Art 74 Abs 3 genannten Prüfverfahren.

Schon in den unter 1. bis 3. sowie 7. genannten Beispielen kann man nicht mehr davon sprechen, dass hier von der EK ausschließlich wissenschaftlich/technische Fragestellungen mit einem klaren Auftrag zu behandeln wären, weil hier – sehr offen formuliert – auf Belange der Unternehmen Bedacht zu nehmen ist, was zu qualitativ ganz unterschiedlichen Wertungen führen kann. Die BAK verkennt nicht, dass das vorliegende Vorhaben auch in zeitlicher Hinsicht äußerst ambitioniert ist und dass bestimmte Festlegungen erst getroffen werden können, wenn es erste Erfahrungen dazu gibt. Das kann aber dennoch nicht dazu führen, dass ins Politische reichende Gestaltungsbefugnisse der EK weitgehend übertragen werden.

Besonders problematisch sind die unter 4. bis 6. und unter 8. und 9. (faktisch uferlos) eingeräumten Gestaltungsbefugnisse, wo teilweise nicht einmal mehr das Europäische Parlament einwirken kann. Aus der Sicht der BAK ist es unerlässlich, dass hier Wege gefunden werden, die eine faire Teilhabe von ArbeitnehmerInnen-Interessensvertretungen und der Zivilgesellschaft ermöglichen. Es ist offenkundig, dass es für die **„Stärkung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette“** derzeit keinen „Stein der Weisen“ gibt, sondern dass die **Inhalte und Methoden dafür erst entwickelt** werden müssen. Dieser **Prozess darf allerdings nicht ohne Beteiligung von ArbeitnehmerInnen-Interessensvertretungen und der Zivilgesellschaft von Statten gehen**. Beteiligung muss dabei auch Antragsrechte von ArbeitnehmerInnen-Interessensvertretungen und der Zivilgesellschaft umfassen und von wirksamen Sanktionen begleitet sein, die gegebenenfalls auch eine zivilrechtliche Haftung umfassen.

Art 47ff – Klarere End-of-Life-Anforderungen sind nötig und zwar unter Anknüpfung an den allgemeinen Rahmen in der ARRL

Schon eingangs ist angeklungen, dass durch die Rechtsform „Verordnung“ die erst kürzlich präzisierten Anforderungen der ARRL an Systeme der Erweiterten Herstellerverantwortung (im Folgenden kurz: EPR-Systeme) für Batterien offenbar nicht mehr gelten sollen (so ausdrücklich Art 47 Abs 13) und hier die abfallrechtlichen Anforderungen völlig eigenständig und neu definiert werden sollen. **Dieses Vorgehen wird kategorisch abgelehnt. Es ist weder effizient noch effektiv. Denn es ist anfällig für Lücken und Widersprüche und könnte das Bemühen der ARRL, die Anforderungen an EPR-Systeme produkt- und stoffübergreifend zu stärken und zu vereinheitlichen, wieder zunichtemachen.** Zum ändern **dürfte** der Vorschlag auch diverse **nationale Vorschriften, die ein hohes ökologisches Niveau sicherstellen wollen, wieder untergraben.**

Vermutlich würden die nationalen Umweltbehörden im Vollzug der neuen Regeln schnell auf zahlreiche ungelöste Fragen stoßen. **Art 47 Abs 6 und Art 47 Abs 11** (~ EK erlässt Leitlinien zu Art 47 Abs 4 lit a) greifen hier viel zu kurz.

Alleine das Nebeneinander von mehreren EPR-Systemen, wovon der Vorschlag offenbar ausgeht (Art 47 Abs 6), wirft die **Frage** auf, **wie Behörden vorgehen sollen, wenn die EPR-Systeme dem Appell zur Zusammenarbeit in Art 47 nicht Folge leisten**. Unklar ist auch, was an der **Schnittstelle zu den kommunalen Abfallwirtschaftssystemen** gelten soll. Es ist festzuhalten, dass der Vorschlag in vielen Facetten den gewünschten Zustand darstellt. Rechtsnormen werden allerdings dann dort gebraucht, wo die Akteure nicht von sich aus diesem Wunschbild folgen wollen. Solche Normen fehlen.

Aus der Sicht der BAK **sollten die Anforderungen der ARRL an EPR-Systeme auch hier gelten**. Der Vorschlag sollte nur **die für Batterien nötigen Sonderregeln umfassen**. Unklar sind im Übrigen die Konsequenzen von **Art 58 (Verbringung) und Art 59 (Umnutzung und Wiederaufarbeitung von Traktions- und Industriebatterien)**: Es wäre nicht vertretbar, wenn durch diese Vorschriften der **Schutz durch die geltenden Abfallende-Vorschriften ausgehebelt** würde.

Nochmals: Grundlegende Schwächen der ARRL beheben

Die BAK möchte an dieser Stelle nicht versäumen, nochmals an den Ergänzungsbedarf in der ARRL zu erinnern, was schon im BAK-Positionspapier zum neuen Kreislaufwirtschaftspaket COM (2020)98⁴ ausführlich dargestellt ist. Dieser Ergänzungsbedarf ist auch hier bedeutsam:

Konkret geht es zum einen darum, **dass es im Zuge von Maßnahmen der Kreislaufwirtschaft umso mehr eine von Herstellerinteressen unabhängige KonsumentInneninformation sowie auch eine entsprechende Einbeziehung von KonsumentInnenorganisationen in die Öffentlichkeitsarbeit der EPR-Systeme braucht**. Das fehlt auch in diesem Vorschlag weitgehend. Er lässt die gebotene Sensibilität für die Anliegen vermissen:

- Völlig lapidar wird das **Thema „Information“** in Art 47 Abs 1 lit d nur angerissen, als ob sich alles weiter von selber verstehen würde.
- Die nötige **Teilhabe von KonsumentInnenorganisationen im Rahmen von EPR-Systemen** wird in Art 47 Abs 11 ebenso unscharf wie in Art 8a Abs 6 ARRL festlegt.

Zum anderen **sollte der Vorschlag unmissverständlich ausdrücken, dass Unvereinbarkeiten und Interessenskollisionen in EPR-Systemen unerwünscht sind und verhindert werden müssen**.

Die in Art 8a Abs 1 lit a ARRL enthaltene Vorgabe, dass die Rollen und Verantwortlichkeiten in EPR-Systemen „genau definiert“ sein sollen, ist dafür leider viel zu „schwammig“

⁴ Neuer Aktionsplan Kreislaufwirtschaft aaO ab S 2ff, 7f

ausgefallen. Wenn Unternehmen, die sich als Dienstleister von EPR-Systemen in der Sammlung, Sortierung oder Verwertung der erfassten Abfälle betätigen, gleichzeitig in den Eigentümergremien der EPR-Systeme maßgeblichen Einfluss haben, dann leidet darunter nicht nur der Wettbewerb auf den betreffenden Märkten, sondern es steigen auch die Kosten und werden mitunter sogar die ökologischen Ziele unterlaufen. **Vor allem marktstarke Unternehmen in der Wertschöpfungskette werden sich um entsprechenden Einfluss in den EPR-Systemen bemühen, was zu kartellartigen Entscheidungsstrukturen in diesen Systemen führt.**

Negatives – und noch immer ungelöstes – Beispiel aus österreichischer Sicht ist das ARA-Verpackungssammelsystem, gegen das die EK ermittelt⁵ und 2016 wegen Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung eine Strafe von 6 Mio Euro verhängt hat⁶. Klar ist, dass der ökonomische Anreiz zu solchem Verhalten am Markt umso größer ist, je anspruchsvoller die ökologischen Ziele einer Regelung sind, was zweifelsohne auch hier bei Batterien gegeben ist. Reiches Anschauungsmaterial, welche Gefahren und Verwerfungen drohen, haben schon die **Anfänge der Umsetzung der EU-Verpackungsrichtlinie – insbesondere im Wege des sogenannten Grünen-Punkt-Systems** – geboten⁷. Die schon eingangs erwähnte Notwendigkeit, In-Sich-Geschäfte im Rahmen von kollektiven EPR-Systemen zu verhindern, ist nur eine Facette unter vielen.

Welche Bedeutung es hat, wenn Kartellbehörden konsequent gegen solch kartellartige Gesellschafterstrukturen vorgehen, hat sich am Beispiel des Schwestersystems von ARA, dem Dualen System Deutschland (DSD), gezeigt: Dort ist das Bundeskartellamt ab 2003 mit Verbotsverfügung gegen die (in ARA gleichartige) kartellartige Gesellschafterstruktur in DSD vorgegangen. Diese AkteurInnen (Großformen des Lebensmittelhandels, Papier- und Glasindustrie, ...) mussten aus DSD ausscheiden, womit auch das DSD-Monopol in der deutschen Haushaltsverpackungssammlung gebrochen war. **Die Kosten der (deutschen) Verpackungsverordnung für KonsumentInnen haben sich seither von etwa 2 Mrd Euro/Jahr auf unter 1 Mrd Euro/Jahr fast halbiert**⁸. Es ist allerdings nicht selbstverständlich, dass Kartellbehörden so eingreifen. Denn die Märkte im Abfallbereich sind vergleichsweise kleinräumig und fallen so oft zu spät in den behördlichen Fokus.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass vor allem **die tatsächlichen Hersteller von Batterien oder Batteriezellen Träger von EPR-Systemen sein sollen**. Es ist aber offenkundig, dass der vorliegende Vorschlag auch das **Interesse der großen Kraftfahrzeughersteller** wecken wird⁹, sich sowohl in der Herstellung von Batterien als auch im End-of-Life-Management zu engagieren¹⁰. Damit werden auch alle schon bei der Umsetzung der EU-Altfahrzeug-Richtlinie

⁵ EK-Presserklärung vom 18. Juli 2013: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-711_de.htm; vgl dazu die Entscheidung der EK gegen ARA vom 16. Oktober 2003, ABI L 75/59 vom 12. März 2004; siehe <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:075:0059:0097:DE:PDF> und das Urteil des Gerichts vom 22. März 2011 – Altstoff Recycling Austria/Kommission (Rechtssache T-419/03) ABI C 139/15 vom 7. Mai 2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:139:0015:0015:DE:PDF>

⁶ Zusammenfassung des Beschlusses der EK vom 20. September 2016 in einem Verfahren nach Art 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU und Art 54 des EWR-Abkommens (Sache AT 39759 – Marktabschottung durch ARA) (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2016) 5586); zum Gang des Verfahrens vgl unter http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result&policy_area_id=1,2,3&case_number=39759

⁷ Vgl etwa DG Competition Paper Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems 2004 https://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/waste_management.pdf

⁸ P. Kienapfel und G. Miersch (2006), Competition issues in waste management systems, Competition Policy Newsletter No 1 pp 52-56.

⁹ Pressemeldung: Bundeskartellamt legt Sektoruntersuchung duale Systeme vor – Wettbewerbsöffnung senkt die Kosten der Verpackungsentsorgung um eine Mrd Euro/Jahr; Bundeskartellamt, Sektoruntersuchung Duale Systeme – Zwischenbilanz der Wettbewerbsöffnung, Bericht gemäß § 32e GWB – Dezember 2012 unter www.bundeskartellamt.de/DE/UEberUns/Publikationen/Sektoruntersuchungen/sectoruntersuchungen_node.html

¹⁰ Vgl nur die Meldung „Spanien will mit Seat Batteriewerk bauen“ vom 4. März 2021 - <https://orf.at/stories/3204009/>

¹¹ So wie sich Papier- und die Glasindustrie im Allgemeinen sehr erfolgreich darum bemüht haben, die Altstofferrfassung unter ihre Kontrolle zu bringen.

beobachtbare Probleme wiederkehren, insbesondere die Gefahr, dass **markenungebundene Unternehmen** von der Erfassung und in der Folge vom Bereich der Second-Life-Nachnutzung von Traktionsbatterien ausgegrenzt werden.

Zu den Art 9ff – Grundsätzliches aus KonsumentInnensicht

Aus konsumentenpolitischer Perspektive werden regulatorische Maßnahmen begrüßt, die KonsumentInnen besser schützen und ihnen dabei helfen, Konsumgüter lange zu nutzen. Folgende Maßnahmen sind daher wesentlich:

- Es wird empfohlen, verpflichtende **Mindestlebensdauern** für Batterien festzusetzen. Als Grundlage für eine Mindestlebensdauer könnten dabei die derzeit am besten am Markt operierenden Batterien dienen. Nicht-wiederaufladbare Einweg-Batterien sollten in absehbarer Zeit gänzlich vom Markt genommen werden.
- In vielen Konsumgütern sind Batterien/Akkus noch immer nicht, bzw nicht mehr austauschbar. Die Performanceleistung der Akkus nimmt aber oft rasch ab und eine zufriedenstellende kabellose Nutzung ist oft nach kurzer Zeit nicht mehr möglich. Daher ist **neben der Lebensdauer die Austauschbarkeit von Batterien/Akkus in allen Geräten verpflichtend sicherzustellen**.
- Zur Erhöhung der Nutzungsdauer von Konsumgütern ist auch die **Interoperabilität von Akkus sicherzustellen**, um nicht mehr benötigte Akkus eines Geräts in einem anderen verwenden zu können.
- **Konsumenteninformationen** sind eine ergänzende Maßnahme, die KonsumentInnen helfen können, nachhaltige Kaufentscheidungen treffen zu können. Sie sind jedoch nur als komplementäre Maßnahme zu oben genannten Punkten zu betrachten.

Zu Art 50ff – Pflichten der (privaten) Endnutzer müssen angemessen sein

Die BAK anerkennt natürlich, dass auch die **gewerblichen, wie privaten Endnutzer** von Batterien und Akkumulatoren ihren Beitrag zur Erreichung der Ziele leisten werden müssen. Allerdings muss sichergestellt sein, dass sie über ausreichende, kohärente und glaubhafte Informationen verfügen und die Sammelstrukturen entsprechend leicht zugänglich sind. Beides ist im Lichte bisheriger Erfahrung mit Sammel- und Verwertungssystemen keineswegs selbstverständlich, vor allem für die privaten Endnutzer. In Österreich wird derzeit die nationale Batterieverordnung überarbeitet. Dort soll eine Pflicht der Händler zur „Information der Endnutzer über die Rückgabemöglichkeiten im Handel“ geschaffen werden, weil nicht einmal etwas derartig Banales selbstverständlich ist.

Überhaupt nicht annehmbar ist, dass die Endnutzer – gleichsam vorsorglich – zu 100 % zum Getrenntsammeln verpflichtet und dann offenbar auch strafbar sein sollen, während die Hersteller zB bei Gerätebatterien nur eine bestimmte Quote – konkret von 45 % per 2023 bzw 70 % per 2030 (Art 48 Abs 4) – erreichen müssen. Denn die Hersteller werden ihre Anstrengungen an den Zielen ausrichten. Diffuse kollektive Pflichten für alle Wirtschaftsbeteiligten, für ein ausreichendes Netz zur Rücknahme zu sorgen, werden

wirkungslos bleiben, solange die Vollzugsbehörden über keine wirksame Handhabe für eine verpflichtende Koordination verfügen. Zu weit sind auch die **Ausnahmen von der Rücknahmepflicht der Händler in Art 50** ausgestaltet.

Natürlich könnte es Sinn machen, über zusätzliche Anreize für die Endnutzer, etwa ein Pfand nachzudenken, vor allem in Hinblick auf das **erhebliche Risiko der von Lithium Batterien/Akkus ausgehenden Brandgefahr** bei nicht sachgerechter Entsorgung insbesondere über den Restmüll. Mit zunehmender Verbreitung der Lithium Batterien/Akkus ist ein massiver Anstieg der Problematik für die Abfallwirtschaft zu erwarten. Es stellt sich die Frage, ob nicht entsprechend diesem Risiko die Sicherstellung der getrennten Sammlung von 100 % der in den Verkehr gebrachten Lithium Batterien/Akkus (allenfalls über ein Pfandsystem) geboten ist; jedenfalls ab einer bestimmten Leistung. Zumindest ein wirklich auffälliger Warnhinweis für die Endverbraucher scheint angebracht. **Worauf es bei einer Pfandlösung ankommt**, hat die BAK schon in ihrem **Positionspapier zum neuen Kreislaufwirtschaftspaket COM (2020)98**¹¹ dargelegt. Die Fehler rund um das sogenannte „Kühlschrankpickerl“ sowie das „Lampenfand“ dürfen sich nicht wiederholen.

Zu Art 61: Die Meldeverpflichtung der Abfallbewirtschafter sollte an die „Übernahme“ von Altbatterien und nicht nur an die „Abholung“ geknüpft werden. Es kann nicht generell davon ausgegangen werden, dass die Altbatterien vom Abfallbewirtschafter abgeholt werden.

Lieferkettenverantwortung – erfreulich, aber mit vielen Schwachstellen

Das vorgestellte System der **Lieferkettenverantwortung in den Art 39 iVm mit Anhang X und Art 69 und Art 72** kann die vollmundigen Versprechen zum Vorschlag noch nicht einlösen. Die BAK begrüßt natürlich das Bemühen zu diesem Vorschlag, der allerdings noch deutlich nachgebessert werden muss. Die BAK hat sich zuletzt im Dezember 2020 anlässlich der **Konsultation der EK zum Vorschlag für eine Initiative für nachhaltige Corporate Governance** grundlegend zum Thema geäußert¹². Hinter den dort skizzierten Anforderungen bleibt der Vorschlag weit zurück: Es braucht mehr Ambition für eine effektive und eine effiziente Lösung. Viele Fragen wirft schon der im Vorschlag angedachte Vollzug der Vorschriften auf, vor allem fehlt es an

- konkreten Antragsrechten von ArbeitnehmerInnen-Interessensvertretungen oder Organisationen der Zivilgesellschaft,
- wirksamen Sanktionen und
- einer zivilrechtlichen Haftung der verpflichteten Wirtschaftsakteure.

Im Einzelnen ist festzuhalten:

- **Art 39 Abs 1 des Vorschlags legt in Verbindung mit Art 2 Zi 14** den Erstinverkehrbringer auf dem Binnenmarkt als Lieferkettenverantwortlichen fest. Welche

¹¹ Neuer Aktionsplan Kreislaufwirtschaft aaO S 11f

¹² EU Konsultation Nachhaltige Corporate Governance

https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/eu/positionspapiere/EU_Konsultation_Nachhaltige_Corporate_Governance.html

Unternehmen das heute sind und womit in den nächsten Jahren zu rechnen ist, lässt sich den Erläuterungen nicht entnehmen. Es erhebt sich die **Frage, ob eine sinnvolle Umsetzung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette auch erwartet werden kann, wenn das konkrete Unternehmen wenig marktkräftig ist.** Es ist eine Frage der Wirtschaftsstärke, ob Unternehmen ihre Lieferanten und Vorlieferanten in die Pflicht nehmen können. Was gilt, wenn das konkrete Unternehmen sich dazu nicht in der Lage sieht?

- Zu **Art 39 Abs 3 Unterabsatz 1 lit a**: Die in Anhang X Zi 2 genannten Risikokategorien sollten noch näher konkretisiert werden. So sollte beispielsweise jedenfalls das Koalitionsrecht von betroffenen ArbeitnehmerInnen umfasst sein.
- Zu **Art 39 Abs 3 Unterabsatz 2** erhebt sich die Frage, mit wem die **Strategie zur messbaren Risikominderung zu vereinbaren** ist. Mit allen dort Genannten? Was gilt, wenn ein Akteur die Zustimmung verweigert?
- **Art 39 Abs 5** bestimmt, dass den Marktüberwachungsbehörden **Berichte und Nachweise nur „auf Verlangen“ zu übermitteln sind. Das ist unzumutbar.** Die Unternehmen müssen verpflichtet sein, den Behörden unaufgefordert und zeitnah ihre Berichte und Nachweise zu übermitteln. Außerdem sollten diese von den Behörden auch öffentlich zugänglich gemacht werden.
- Die **grundlegenden Bedenken zu Art 39 Abs 7 und 8** wurden schon oben dargelegt. Es ist unannehmbar, dass diese Gestaltungsbefugnisse der EK keinerlei faire Teilhabe von ArbeitnehmerInnen-Interessensvertretungen und der Zivilgesellschaft vorsehen.
- Die Vorschriften über den Vollzug durch die Marktüberwachungsbehörden (Art 66ff) sehen **keine ausdrückliche Pflicht zur Kontrolle** vor, was völlig unangemessen erscheint. Hier gilt es zu bedenken, dass klassische Marktüberwachung an Grenzen stößt, wenn genuine Umweltschutzvorgaben (zB ein Höchstwert für den CO₂-Fußabdruck) oder Sorgfaltspflichten in der Lieferkette umgesetzt sein sollen. Anders als klassische produktbezogene technische Erfordernisse sind **produktbezogene Vorgaben** keineswegs „self-executing“. Hier braucht es in der Kontrolle einen Paradigmenwechsel: **Es braucht proaktives und systematisches behördliches Kontrollhandeln.** Erschwerend kommt hinzu, dass die Behörden in den Mitgliedstaaten ohnedies die natürliche Neigung haben werden, „ihren ansässigen Unternehmen“ keine unnötigen Schwierigkeiten zu machen. Aus der Sicht der BAK ist hier eine ausdrückliche **Pflicht zur systematischen Kontrolle, wie sie beispielsweise in Art 11 der Konfliktmineralienverordnung (EU) 2017/821¹³ festgehalten** ist, jedenfalls nötig.
- Der Vorschlag sieht als einzige **Sanktion für ein Zuwiderhandeln gegen die Pflichten gemäß Art 39 das Verbot des Inverkehrbringens** vor, allerdings nur „als letztes Mittel“ und nur, wenn der Verstoß „schwerwiegend“ ist (**Art 69 Abs 3**). Das ist an Zurückhaltung und Unbestimmtheit kaum zu überbieten und könnte den Vollzug von Art 39 weitgehend lahmlegen. Außerdem brauchen die zentralen **Pflichten gemäß Art 39** (Sorgfaltspflichten in der Lieferkette) auch Strafsanktionen.

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32017R0821>

- Die **grundlegenden Bedenken zu Art 72 („Systeme zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten in der Lieferkette“)** wurden schon oben dargelegt. Abgesehen davon, dass auch hier der EK de facto ein äußerst weites Eingriffsermessen zugestanden wird, ist es unannehmbar, dass diese Gestaltungsbefugnisse der EK keinerlei faire Teilhabe von ArbeitnehmerInnen-Interessensvertretungen und der Zivilgesellschaft vorsehen.

Ein solch ambitioniertes Vorhaben braucht wirksame Sanktionen für Unternehmen

Zunächst ist nochmals festzuhalten, dass auch die **Pflichten gemäß Art 39** (Sorgfaltspflichten in der Lieferkette) Strafsanktionen brauchen. Das ist klarzustellen.

Art 76 sieht zudem keinerlei Sanktionen gegen Unternehmen vor. Das ist realitätsfremd. Abgesehen von denkbaren Verstößen privater Endnutzer, werden die handelnden Akteure immer Unternehmen, zumeist in Form von juristischen Personen sein. Klassische Strafen im Verwaltungsrecht habe dann die **Tendenz, die Strafbarkeit nach unten zu verlagern. Das nimmt Strafdrohungen die Wirksamkeit. Strafen müssen sich ausdrücklich auch gegen Unternehmen richten**, damit sie wirksam sein können, wie etwa im Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates vom 27. Jänner 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht, der zwar nicht mehr in Kraft ist, aber in Art 6¹⁴ modellhaft zeigt, was gebraucht wird.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung ihrer Anliegen und Anregungen.

¹⁴ Rahmenbeschluss 2003/80/JI des Rates vom 27. Jänner 2003 über den Schutz der Umwelt durch das Strafrecht
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32003F0080>

