AK EUROPA

Positionspapier
November 2018
Umwelt und Verkehr

Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt

COM (2018) 340

Die Position der Arbeiterkammer

Grundsätzliches - Was bisher geschah

Die Bundesarbeitskammer (BAK) hat sich im Rahmen der Konsultation **Circular Economy**[1] der Europäischen Kommission beteiligt und dazu im Oktober 2015 ein Positionspapier vorgelegt[2]. Die BAK hat die Absicht der Europäischen Kommission, eine – gemessen am Vorschlag 2014[3] – ambitioniertere Initiative zur Förderung der Kreislaufwirtschaft vorzulegen, sehr begrüßt. Schon im Vorfeld hat sich die BAK zu **Fragen der Erweiterten Herstellerverantwortung** (Extended Producer Responsibility – EPR) ausführlich geäußert (Dezember 2013)[4].

Im Jänner 2016 hat die BAK das im Dezember 2015 vorgelegte Kreislaufwirtschaftspaket[5] – mit seinem EU-Aktionsplan[6] und den der Mitteilung angeschlossenen abfallbezogenen Legislativvorschlägen – **als äußerst breites Konzept zur Kreislaufwirtschaft grundsätzlich begrüßt**, aber auch die verbesserungsbedürftigen Punkte deutlich hervorgehoben[7].

Auf der Grundlage ausführlicher Beratungen hat der **Rat (Umwelt) am 20. Juni 2016 seine Schlussfolgerungen zum EU-Aktionsplan** angenommen[8]. Im Mai 2018 haben sich nun Rat und Parlament auf die **endgültige Fassungen der abfallbezogenen Legislativschritte** geeinigt[9]. Mit dem vorliegenden Vorschlag sollen die seitens der Europäischen Kommission im Rahmen der europäischen **Kunststoffstrategie**[10] angekündigten Zielsetzungen zur Reduktion von Plastikmüll im Meer durch die Erlassung konkreter Maßnahmen in Bezug auf littering-anfällige Einwegkunststoffartikel ergänzt werden.

Circular Economy wird noch immer zu eng gedacht – Circular Economy braucht auch Sozialen Dialog und Verbesserungen aus Verbrauchersicht

Aus Anlass dieses Richtlinienvorschlags möchte die BAK unter anderem daran erinnern, dass

- ein derart breiter Ansatz – wie insbesonders im EU-Aktionsplan vorgezeichnet – nicht nur positive ökologische, sondern auch soziale Wirkungen hat, die über die in Aussicht gestellten Beschäftigungseffekte deutlich hinausgehen und nicht nur immer positiv – und für alle Betroffenen ein Gewinn – sind. Der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft beinhaltet auch einen **gesellschaftlichen Transformationsprozess**.

  Der (in der Mitteilung leider nur einmal angesprochene!) **Soziale Dialog** darf sich daher auch nicht auf den Kontext „Ausbildung und Beschäftigung" beschränken, sondern muss breiter angelegt werden. Die AK tritt 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,

- dass auch **Konsumentenvereinigungen** zu denjenigen Akteuren gehören, die beizuziehen sind, wenn die Kommission einen **Erfahrungsaustausch zwischen Mitgliedstaaten zur Umsetzung der neuen Anforderungen an EPR-Systemen** initiieren will. Gleiches gilt auch für die **Dialoge, zu denen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 8a Absatz 6 ARRL regelmäßig einladen sollen**.

  Der Wortlaut von Artikel 8 Absatz 5 ARRL lässt das derzeit überhaupt nicht erkennen. Der Fokus auf „beteiligte" Akteure ist eine wenig sinnvolle Beschränkung, wodurch nur die an solchen Systemen beteiligten Hersteller, Vertreiber und Recyclingindustrien erfasst sein könnten. Der nötige kritische Blick aufs Ganze, der auch die Außensicht der

Betroffenen einschließen sollte, wird sich so nicht bewerkstelligen lassen. Genaugenommen wären so nicht einmal die **Gemeinden und Städte** erfasst, die im Regelfall höchstens in Vertragsbeziehungen zu den EPR-Systemen stehen. Zum Verständnis, wer zu den „beteiligten" Akteuren gehört, sollte wenigstens Artikel 8a Absatz 6 ARRL herangezogen werden[11], der in der englischen Sprachfassung breiter von „relevant stakeholders involved" spricht. Unter den dort genannten **zivilgesellschaftlichen Organisationen** sollten in erster Linie **Konsumentenvereinigungen** verstanden werden und

- dass **es eine von Herstellerinteressen unabhängige KonsumentInneninformation braucht**. Artikel 8a Absatz 2 ARRL drückt nicht klar genug aus, dass die (unabhängige) Information der KonsumentInnen über Abfallvermeidung weiterhin eine nicht-delegierbare Aufgabe der Mitgliedstaaten ist. In der Praxis führt die Tatsache, dass EPR-Systeme die Kosten der Information zu tragen haben auch dazu, dass sie die Inhalte der Information im Sinne ihrer Eigeninteressen bestimmen, die sich daraus ergeben, dass in den EPR-Systemen klassischerweise Hersteller und Vertreiber von Einwegverpackungen vertreten sind. Was nachhaltiger Konsum ist, kann nicht in die Definitionshoheit der EPR-Systeme gelegt werden. Eine wirksame und glaubhafte KonsumtenInneninformation, bedürfnisgerechte und anschlussfähige Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung, wie sie auch dieser Vorschlag für nötig erachtet, werden sich so nicht bewerkstelligen lassen. **Private und öffentliche KonsumentInnenvereinigungen** in den Mitgliedstaaten leisten hier heute schon vielfältige Beträge und **sollten die ersten Ansprechpartner der Mitgliedstaaten sein**.

… insbesondere sind die Anforderungen an EPR-Systeme „auf halbem Wege stehen geblieben"

Zudem stellen **die nun beschlossenen Anforderungen an EPR-Systeme leider nicht deutlich genug sicher, dass In-Sich-Geschäft-Konstellationen im Rahmen von solchen Systemen hintangehalten werden**: Nach wie vor schwammig bis nichtssagend ist die in Artikel 8a Absatz 1 lit. a ARRL enthaltene Vorgabe, dass die Rollen und Verantwortlichkeiten in EPR-Systemen „genau definiert" sein sollen. **Besser wäre es, wenn klar gesagt würde, dass Unvereinbarkeiten und Interessenskollisionen verhindert werden müssen**[12]. Wenn Unternehmen, die sich als Dienstleister von EPR-Systemen in der Sammlung, Sortierung oder Verwertung der erfassten Abfälle betätigen[13], 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.

Negatives Beispiel aus österreichischer Sicht ist das ARA-Verpackungssammelsystem, gegen das die Europäische Kommission ermittelt[14] und 2016 wegen Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung eine Strafe von 6 Mio. Euro verhängt hat[15]. Das Verfahren hat sich aber nur mit übergeordneten Fragen beschäftigt und ist zur Frage von In-Sich-Geschäft-Konstellationen gar nicht vorgedrungen. Große Auftragnehmer von ARA, die sowohl in der Sammlung (große Lebensmittelketten) als auch in der Verwertung von Verpackungsabfällen (altstoffverwertende Industrien) tätig sind, sind daher leider noch immer im ARA-Aufsichtsrat vertreten, der das zentrale Entscheidungsgremium ist[16]. Dies dürfte auch erklären, warum das Vorgehen der Europäischen Kommission nicht den gewünschten wettbewerblichen Erfolg auf den relevanten Märkten gezeigt hat, wo die Mitbewerber nach wie vor nur ein Schattendasein führen[17].

Innovative Umweltpolitik bedeutet, Umweltbelastungen entlang der ganzen Wertschöpfungskette vermindern – EPR-Systeme sind dafür keine Lösung

Und zuletzt ist daran zu erinnern, dass **innovative Umweltpolitik** sich ständig bemühen muss, **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**. Es braucht daher **Anreize zu Ökodesign**. Und es gilt die **Nutzungsphase von Produkten umweltverträglich zu gestalten**.

Hier muss man sich aber der **Grenzen von EPR bzw. von EPR-Systemen** bewusst sein. Fortschritte sind hier nur über ambitionierte Vorgaben von der europäischen Ebene aus zu erwarten. Die bloße Delegation der Aufgabe an EPR-Systeme ist nutzlos. Denn Hersteller und Vertreiber (und die oft dort vertretenen Recyclingindustrien haben naturgemäß kein Interesse an Abfallvermeidung, d.h. Vermeidung ihrer Produkte. Die Gesetzgebung muss daher immer fragen, welcher Akteur/Stakeholder dieses spezifische Ziel am besten umsetzen kann. Das muss nicht immer der Hersteller sein. Außerdem bringt der Trend zum

Ausbau von Rücknahmesystemen für Abfälle mit sich, dass die individuelle Erfüllung von Umweltzielen durch die Hersteller ohnedies immer schwieriger wird (z.B. durch Teilnahmezwang, um das free-rider-Problem zu minimieren). Professionell gemanagte Rücknahmesysteme sind daher gewöhnlich ein Finanzierungsinstrument zur Entsorgung von Abfällen, bieten aber dem einzelnen Hersteller kaum mehr Anreize zu Ökodesign, was ein Zielkonflikt ist.

Grundsätzliches zum Regelungsvorschlag

Die im Vorschlag angeführten „Gründe und Ziele des Vorschlags" könnten noch weiter mit unterstützenden Daten und Fakten ergänzt werden. Alle diese zeigen, dass es natürlich nicht darum geht, Kunststoffe als Material anzuzweifeln, sondern **dass ein anderer Umgang mit dem Werkstoff Kunststoff notwendig ist**. Die ganze Wertschöpfungskette von Kunststoffen – von der Herstellung bis hin zur Entsorgung – muss sich dieser Frage stellen. Dies betrifft auch Konsumentinnen und Konsumenten.

KonsumentInnen sind hier zugleich Handelnde wie Betroffene. KonsumentInnen sind zunehmend besorgt über die Auswirkungen von Kunststoffen auf die Gesundheit[18] und die Umwelt und darüber, in einer Wegwerfgesellschaft zu leben, in der Produkte aus Kunststoff nur einmal oder nur kurz verwendet werden. Dennoch fehlen oft das Wissen oder greifbare Alternativen, um das alltägliche Aufkommen an Kunststoffabfällen im eigenen Bereich wirksam verringern zu können[19].

Lange Zeit sind Kunststoffe, wenn sie mit Absicht oder aus Nachlässigkeit diffus in die Umwelt gelangen, bloß als optische Verunreinigung mit geringer ökologischer Bedeutung betrachtet worden. Die vorliegenden Fakten zeigen schon länger, dass diese Auffassung nicht zutrifft. Vielmehr geht es nun darum, **in die Umwelt ausgebrachte Kunststoffe als Schadstoffe zu begreifen**. Es gilt die kurzfristigen wie langfristigen Schadwirkung für Fauna und Flora von in die Umwelt ausgebrachten Kunststoffen besser zu verstehen und angemessen zu beurteilen, um daraus auch die richtigen Schlüsse zu ziehen.

Eine Politik, die nur auf die Förderung des Recyclings setzt, so wie es bisher Schwerpunkt der abfallbezogenen Regelungen des EU-Kreislaufwirtschaftspakets war, greift zu kurz. Die vorliegenden **Fakten sind ausreichend, um weitergehende Maßnahmen darüber hinaus begründen zu können**. Dennoch besteht auch noch Forschungsbedarf, der mit ebensolcher Ambition abzuarbeiten sein wird.

Littering ist auch in einem Binnenland mit funktionierender Abfallerfassung ein Problem

Übergeordnetes Ziel des Regelungsvorschlags, der auf die Europäische Kunststoffstrategie[20] zurückgeht, ist die **Vermeidung von Makroplastik-Abfällen im Meer**. An europäischen Stränden aufgefundene Meeresabfälle stammen zu wesentlichen Teilen aus Einwegkunststoffartikeln und Fischfanggeräten, was die Stoßrichtung dieses Vorschlags erklärt.

Aus der Sicht eines Binnenlandes mit einer grundsätzlich funktionierenden Abfallerfassung könnte da schnell die Frage gestellt werden, inwieweit hier überhaupt ein weiterer Beitrag dazu möglich ist. Selbstverständlich sind funktionierende nationale Abfallerfassungssysteme, was auch wirksame Maßnahmen gegen illegale Abfallentsorgungspraktiken einschließt, eine Grundbedingung, um der weiteren Vermüllung der Meere vorzubeugen. Dies gehört zu den Hausaufgaben jeder nationalen Abfallwirtschaftspolitik. Dem widmet sich auch ein anderes Maßnahmenbündel der Europäischen Kunststoffstrategie.

Betrachtet man allerdings das **Problem des „Litterings"**[21], dem sich der Regelungsvorschlag bezogen auf Kunststoffabfälle widmet, so zeigt sich, dass dieses **sich auch aus der Sicht eines Landes mit an sich funktionierender Abfallerfassung stellt**. Littering ist das achtlose Liegenlassen und Wegwerfen von Abfällen (Verpackungen, Zeitungen, Zigarettenstummel usw.) an ihrem Entstehungsort im öffentlichen Raum, ohne die dafür vorgesehenen kostenlosen Entsorgungsmöglichkeiten (öffentliche Abfalleimer) zu benutzen. Eine kürzlich im Auftrag des Landes Salzburg durchgeführte repräsentative Abfallanalyse[22] des bei einer Flurreinigungsaktion in sieben Salzburger Gemeinden gesammelten Materials hat gezeigt, dass fast 40 % aller gesammelten Flurreinigungsabfälle „Littering" sind. Neben der optischen Verunreinigung bewirken Littering-Abfälle Gefahren für Menschen und Tiere und verursachen bedeutsame Kosten. Eine Studie, durchgeführt vom Schweizer Bundesamt für Umwelt (BAFU) im Jahr 2011, beziffert die Kosten des zusätzlichen Reinigungsaufwands für Schweizer Gemeinden auf jährlich 131 Mio. Euro. Weiters ergab diese Studie, dass Littering ebenfalls hohe Kosten beim öffentlichen Verkehr verursacht, die in der Höhe von 44 Mio. Euro abgeschätzt wurden. Die Gesamtkosten für zusätzliche Reinigungen durch Littering betragen somit 175 Mio. Euro und kosten pro Einwohner (rd. 8,5 Mio. EinwohnerIn in Österreich) somit 21 Euro[23]. Die Studienergebnisse bestätigen die zum Teil nun vorgeschlagenen Maßnahmen.

Aber auch sonst ist der vorliegende Regelungsvorschlag grundsätzlich sehr positiv zu beurteilen, weil er vom offenkundigen Bemühen getragen ist, dass **schon auf der Ebene der EU-Richtlinie die nötigen ökologischen Akzente gesetzt werden**. Er greift mit seinen Maßnahmen Themen auf, zu denen nationale Abfallvermeidungspolitiken nicht in der Lage wären und interessensbedingt auch aus EPR-Systemen heraus überhaupt nicht erwartet werden könnten.

Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln des Vorschlags

Artikel 4 des Vorschlags – Verbrauchsminderung bei bestimmten Lebensmittelverpackungen

Die Mitgliedstaaten müssen erforderliche Maßnahmen setzen, um in ihrem Hoheitsgebiet eine spürbare Verminderung des Verbrauchs der in Teil A (Lebensmittelverpackungen und Trinkbecher) des Anhangs aufgeführten Einwegkunststoffartikel herbeizuführen. Die vorgesehene Verbrauchsminderung kann im Sinne der Stärkung von wiederverwendbaren Alternativen unterstützt werden.

Artikel 5 des Vorschlags – Verbot des Inverkehrbringens bei bestimmten Einwegkunststoffartikeln

Die Mitgliedstaaten verbieten das Inverkehrbringen der in Teil B des Anhangs aufgeführten Einwegkunststoffartikel (z.B. Wattestäbchen, Besteck, Teller, Trinkhalme etc.).

Die Verbote können aus österreichischer Sicht eher nicht mit dem achtlosen Wegwerfen oder unsachgemäßer Entsorgung begründet werden. Allerdings sollen Alternativen bestehen. Große Probleme bereiten Feuchttücher bei unsachgemäßer Entsorgung über die Kanalisation; diese sind allerdings nur in den Teilen D und E des Anhangs erfasst.

Artikel 6 des Vorschlags – Produktanforderungen Verschlüsse und Deckel

Hier werden Anforderungen an das Produktdesign von Getränkebehältern festgelegt, bei denen es sich um Einwegkunststoffartikel handelt, um sicherzustellen, dass ihre weitgehend aus Kunststoff bestehenden Verschlüsse und Deckel während der Verwendungsdauer am Behälter befestigt bleiben, sodass dieser Abfall nicht in die Umwelt gelangt.

Diese Anforderung ist nicht unplausibel, könnte aber eine Herausforderung darstellen.

Artikel 7 des Vorschlags – Kennzeichnungsvorschriften

Hier werden Kennzeichnungsvorschriften für bestimmte Einwegkunststoffartikel festgelegt, um zu vermeiden, dass diese unsachgemäß entsorgt werden, z.B. über die Toilette.

Dies ist zu begrüßen, sollte aber jedenfalls dadurch ergänzt werden, dass Getränke – am Gebinde oder wenigstens an der Abgabestelle – dahingehend zu kennzeichnen sind, ob die gewählte Verpackung eine Einwegverpackung ist oder sie zur Wiederverwendung (Mehrweg) bestimmt ist[24]. Dies ist für KonsumentInnen derzeit nur unzureichend erkennbar.

Artikel 8 des Vorschlags – EPR-Systeme für Fanggeräte mit Kunststoffanteil und bestimmte Einwegkunststoffartikel

Mit dieser Bestimmung werden Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung für Fanggeräte mit Kunststoffanteil und bestimmte Einwegkunststoffartikel festgelegt. Für diese Systeme gelten bereits die in der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle festgelegten allgemeinen Mindestanforderungen für Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung, doch werden nun auch spezifische und **zusätzliche Anforderungen an die finanzielle Verantwortung der Hersteller** eingeführt, insbesondere **für Sensibilisierungskampagnen** und – im Falle der Einwegkunststoffartikel – auch **für Säuberungsaktionen**.

Beide Erweiterungen sind nötig. Allerdings ist zum Ersten schon auf das oben unter Punkt 2 Ausgeführte zu verweisen: **Es bedarf einer von Herstellerinteressen unabhängigen KonsumentInneninformation**. Eine (unabhängige) Information der KonsumentInnen über Abfallvermeidung muss weiterhin eine nicht-delegierbare Aufgabe der Mitgliedstaaten sein. Es braucht eine wirksame und glaubhafte KonsumtenInneninformation, bedürfnisgerechte und anschlussfähige Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung. Private und öffentliche KonsumentInnenvereinigungen in den Mitgliedstaaten leisten hier heute schon vielfältige Beträge und sollten die ersten Ansprechpartner der Mitgliedstaaten sein.

Welches große Ausmaß die Kosten von Säuberungsaktionen haben, wurde schon eingangs dargestellt. Allerdings sollte der Ansatz, die Konzeptions-, Umsetzungs- und Finanzierungsverantwortung für Säuberungsaktionen pauschal an EPR-Systeme abzutreten, überdacht werden. Viel wirkungsvoller scheint ein Ansatz, in dem **die Konzeption und Steuerung von Säuberungsaktionen eine nicht-delegierbare**

Aufgabe der Mitgliedstaaten bleibt. Außerdem sollte die Möglichkeit der Überwälzung der Kosten auf die Hersteller im Wege von EPR-Systemen nicht überbewertet werden. Denn im Regelfall erfolgt die Abwicklung über kollektive EPR-Systeme, was bewirkt, dass die Anreize für Ökodesign für den einzelnen Hersteller „gegen Null" gehen. Letztlich werden dann alle diese Kosten ohnedies wieder auf die Produktpreise überwälzt werden, wo es ihnen ebenfalls oft an Steuerungswirkung fehlt. Außerdem ist hier von einer geteilten Verantwortung zwischen Herstellern und KonsumentInnen auszugehen. **Eine anteilige Finanzierungsverantwortung der Hersteller erscheint allerdings jedenfalls gerechtfertigt und angebracht. Diese sollte aber spürbar sein und sollte im Vorschlag nicht so unbestimmt, sondern noch viel konkreter als Mindestschwelle festgelegt werden**. Dass sich nationale EPR-Systeme um Öffentlichkeitsarbeit und Event-Betreuung bemühen, so wie dies in Österreich erfolgt, ist sicher begrüßenswert, aber noch nicht ausreichend. Der finanzielle Beitrag zu Säuberungsaktionen darf darüber hinausgehen und sollte vor allem diejenigen Hersteller und Vertreiber treffen, die littering-trächtige Produkte und Dienste anbieten.

Interessant ist der in der Schweiz gewählte Ansatz, dass Betreiber von littering-trächtigen Wirtschaftsaktivitäten (z.B. Take-Away-Restaurants) direkt in Kontakt mit der jeweils betroffenen Kommune bzw. dem betroffenen öffentlichen Verkehrsunternehmen kommen sollen und eine abgestimmte Vorgangsweise zu entwickeln ist, wie der Betreiber einerseits selber vorsorgt, indem er betriebliche Vorkehrungen verbessert und seine KundInnen zielgerechter informiert und wie er sich andererseits anteilig an den Kosten der Säuberung öffentlicher Orte beteiligt.

Artikel 9 des Vorschlags – Mindestziel Einwegkunststoffgetränkeflasche

Diese Bestimmung will die Mitgliedstaaten verpflichten, für Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff ein Mindestziel von 90 % für die Getrenntsammlung zu erreichen.

Die BAK begrüßt diese anspruchsvolle Zielsetzung. Aus der Sicht der BAK wollen die aufkommenden Debatten, die diese Bestimmung daran messen wollen, ob diese Vorgabe im Rahmen der bestehenden Verpackungssammlungen technisch umsetzbar sei, in die Irre führen. Es ist offenkundig, dass ein solches Ziel kaum im Rahmen klassischer als Bringsystem konzipierter Sammlungen umsetzbar ist. Vielmehr **erfordert ein solches Ziel, viel stärkere Anreize wie etwa durch die Einführung eines flächendeckenden Pfandsystems**, so wie dies in Deutschland geschehen ist. Genau dies oder vergleichbar Wirksames will die Europäische Kommission erreichen, was zu unterstützen ist.

Sowohl die Rücklaufquote als auch die Qualität der Sammelware – sortenrein und frei von Fremdstoffen und anderen Verunreinigungen – sind in einem Pfandsystem hervorragend und unübertreffbar, sofern **sichergestellt ist, dass dafür gesorgt ist, dass die Rückgabe und Pfandeinlösung für KonsumentInnen bequem überall möglich ist**. Auch in diesem Punkt sollte man die Lehre aus den Erfahrungen in Deutschland ziehen, wo es Vertreibern eine Zeitlang möglich war, den Verbrauchern die Rückgabe zu erschweren und sich so aus den nicht-behobenen Pfandgeldern zu bereichern („Pfandschlupf").

Die BAK möchte an dieser Stelle aber auch betonen, dass **der Vorschlag der Kommission zu wenig die „Mehrfachverwendung von Getränkeflaschen" (Mehrweg) als in erster Linie wünschenswerte Alternative herausstreicht**. Mehrweg von Getränkeflaschen ist eine Maßnahme, wo der Gedanke der Förderung der Wiederverwendung am leichtesten umzusetzen ist. Mehrweg von Getränkeflaschen aus Kunststoff ist darüber hinaus die ökologisch beste Variante, auch im Vergleich mit der Mehrweg-Glasflasche. Sie vereint die Vorteile einer Pfandlösung, indem sie dem Littering vorbeugt als auch eine sortenreine Erfassung, wenn die Flaschen nicht mehr verwendbar sind, gewährleistet. Zudem dient Mehrweg aber auch deutlich besser der Ressourcenschonung und anderen Umweltzielen. **Artikel 9 sollte daher die Mitgliedstaaten auffordern, für Kunststoffgetränkeflaschen ambitionierte und verbindliche, mit Sanktionen bewehrte Mehrwegziele vorzuschreiben und diese dann zu beobachten und weiter zu erhöhen**.

Die BAK beobachtet die **Auseinandersetzungen um die rechtliche Förderung von Getränkemehrwegsysteme in Österreich seit den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts**[25]. Seit damals **hat der Anteil der in Mehrweggebinden verkauften Getränke im Lebensmittelhandel dramatisch abgenommen**. Der Wettbewerb der Getränkeabfüller um den Platz im Regal der Großformen des Lebensmittelhandels, vor allem aber die Abneigung der Letzteren gegen den mit der Rücknahme von Mehrweg verbundenen Handling-Aufwand, haben auch bewirkt, dass die (damals neue) **Kunststoffmehrwegflasche nur kurz in den Regalen** angeboten worden ist.

Auch sonst war und ist zu beobachten, dass immer dann, wenn neue Produkte oder Produktneuheiten auf den Markt gekommen sind (wie z.B. etwa die Near-Watergetränke oder Bier in der 0,33l-Glasflasche), dies praktisch immer in Einwegverpackungen erfolgt ist,

weil sie angeblich die „modernere" Verpackungsart ist. Und es ist in diesem Zusammenhang eine **gute Frage, ob dieser Trend vorrangig von der Verbrauchernachfrage getrieben ist**, wie dies von Seiten der Großformen des Handels gern vorgebracht wird, **oder ob sich darin eine Präferenz im Handel spiegelt**, der auch die Abfüller gern Rechnung tragen, alleine um im Wettbewerb um den Platz im Regal erfolgreich zu sein.

Das war alles möglich, weil Gesetzgebung und Vollzug in Österreich nicht vom Willen getragen waren, auf eine ernsthafte Umsetzung der Anfang der 90er Jahre festgelegten hohen (Mehrweg)Verpackungsziele zu drängen, als deren Zielverfehlung absehbar geworden ist; regulatorische Vorgaben hätten sich in erster Linie an die Großformen des Lebensmittelhandels richten müssen, wo zwei Ketten seit geraumer Zeit fast 80 % des Marktes als „gatekeeper zwischen KonsumentInnen und Abfüllern" abdecken[26]. Unter diesen Bedingungen **ist 2011 die sogenannte „Sozialpartnerempfehlung Mehrweg"[27] zustande gekommen, die zwar dazu beigetragen hat, die damalige „Talfahrt" von Mehrweg zu stoppen**. Heute hält sich die Quote der in Mehrweg vertriebenen Getränke stabil bei etwa 22 %, genauso wie vereinbart[28].

Dass die Vereinbarung jedoch keine Mechanismen enthält, um auf eine kontinuierliche Steigerung dieses Anteils hinzuwirken, erklärt sich aus dem damaligen Kontext: Hätte die Wirtschaftskammer Österreich damals dem Stabilisierungsziel nicht zugestimmt, hätte sie riskiert, dass im Parlament doch gesetzliche Maßnahmen ergriffen worden wären. Hätte die BAK damals auf weitergehenden Zielsetzungen bestanden, so hätte sie riskiert, dass gar keine Vereinbarung zustande kommt, was wohl das baldige Ende von Mehrweg im Mineralwasserbereich bewirkt hätte. Eine solche Forderung auf eine kontinuierliche Steigerung des Mehrweganteils hätte nur von den jeweils zuständigen Umweltministern kommen können. Keiner von ihnen hat sich seither darum bemüht, was die Notwendigkeit einer EU-Mindestregelung unterstreicht.

Artikel 10 des Vorschlags – Sensibilisierungsmaßnahmen

Diese Bestimmung will die Mitgliedstaaten verpflichten, Maßnahmen zu treffen, um VerbraucherInnen für die Auswirkungen der Vermüllung und einer unangemessenen Abfallentsorgung auf die Umwelt, insbesondere das Meeresmilieu, sowie für die Möglichkeiten der Wiederverwendung und Abfallbewirtschaftung und für bewährte Verfahren zu sensibilisieren.

Hier ist schon auf das oben unter Punkt 2 Ausgeführte zu verweisen: **Es bedarf einer von Herstellerinteressen unabhängigen KonsumentInneninformation**. Eine (unabhängige) Information der KonsumentInnen über Abfallvermeidung muss weiterhin eine nicht-delegierbare Aufgabe der Mitgliedstaaten sein. Es braucht eine wirksame und glaubhafte KonsumtenInneninformation, bedürfnisgerechte und anschlussfähige Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung. Private und öffentliche KonsumentInnenvereinigungen in den Mitgliedstaaten leisten hier heute schon vielfältige Beiträge und sollten die ersten Ansprechpartner der Mitgliedstaaten sein.

Die Informationpflichten der Mitgliedstaaten in Artikel 10 sollten noch um eine lit. c) ergänzt werden, die lautet:

> *„(c) über die Notwendigkeit, den Verbrauch der in Annex G genannten Einwegkunststoffartikel zu verringern oder zu vermeiden, und über nachhaltige Alternativen dazu."*

Artikel 12 des Vorschlags – Aarhus

Diese Bestimmung will das Übereinkommen von Aarhus in Bezug auf den Zugang zu Gerichten umsetzen. Sie steht im Einklang mit Artikel 47 der Charta der Grundrechte. BürgerInnen und Nichtregierungsorganisationen sollten die Möglichkeit haben, eine juristische Überprüfung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen dieser Richtlinie gefassten Entscheidungen zu beantragen.

Diese Bestimmung ist grundsätzlich zu begrüßen. Obwohl die Aarhus-Konvention die Einführung eines derartigen Überprüfungsrechts seit langem fordert, bestehen solche Rechte im österreichischen Abfallrecht bis jetzt nicht und sind auch nicht im Aarhus-Beteiligungsgesetz 2018, das demnächst beschlossen werden soll, vorgesehen[29]. Hätte es schon bisher eine vergleichbare Bestimmung gegeben, so hätte bspw. das Untätigsein des Umweltministers, nachdem der Verfassungsgerichtshof 2002 die abgesenkten Verpackungsziele für gesetzwidrig befunden und aufgehoben[30] hat, einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden können. Damals bestand die Möglichkeit nicht[31].

Fußnoten

01 Public Consultation on the Circular Economy – http://ec.europa.eu/environment/consultations/closing_the_loop_en.htm

02 BAK Positionspapier „Auf dem Weg zu einer Kreislaufwirtschaft“ vom Oktober 2015 – http://akeuropa.eu/de/auf-dem-weg-zu-einer-kreislaufwirtschaft

03 BAK Positionspapier „Mitteilung der Europäischen Kommission „Zero Waste Programme for Europe“ und Richtlinienvorschlag COM(2014) 397 final“ vom 7. Oktober 2014 – http://akeuropa.eu/de/mitteilung-der-europaeischen-kommission-zero-waste-programme-europe-und-richtlinienvorschlag

04 EU-Studie Leitlinien für die Erweiterte Herstellerverantwortung: Antworten der Bundesarbeitskammer (BAK) im Rahmen der Schriftlichen Stakeholder Konsultation zu möglichen Goldenen Prinzipien und Leitlinien vom Dezember 2013 – http://akeuropa.eu/de/eu-studie-leitlinien-fuer-die-erweiterte-herstellerverantwortung-antworten-der-bundesarbeitskammer

05 Den Kreislauf schließen: Kommission verabschiedet ehrgeiziges neues Maßnahmenpaket zur Kreislaufwirtschaft, um die Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, Arbeitsplätze zu schaffen und ein nachhaltiges Wachstum zu erreichen – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_de.htm

06 MITTEILUNG DER KOMMISSION vom 2. Dezember 2015 COM(2015) 614 final: Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&lang1=DE – Vgl. dazu die Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2016 – http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/env/2016/06/20/ bzw. http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/20/envi-conclusions-circular-economy/

07 BAK Stellungnahme zum EU-Kreislaufwirtschaftspaket vom Jänner 2016 – https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/stellungnahmen/EU-Kreislaufwirtschaftspaket.html

08 https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/06/20/envi-conclusions-circular-economy/

09 Kreislaufwirtschaft: Neue Vorschriften – EU übernimmt globale Vorreiterrolle in Abfallbewirtschaftung und Recycling – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3846_de.htm mit Verweis auf die Texte.

10 Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft COM (2018)28final – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN .

11 „(6) Die Mitgliedstaaten stellen einen regelmäßigen Dialog zwischen den einschlägigen an der Umsetzung der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung beteiligten Akteuren sicher, einschließlich Hersteller und Vertreiber, privater und öffentlicher Abfallbewirtschaftungseinrichtungen, örtlicher Behörden, zivilgesellschaftlicher Organisationen und gegebenenfalls gemeinnütziger Akteure, Netzwerke für die Wiederverwendung und Reparatur sowie Einrichtungen für die Vorbereitung zur Wiederverwendung.

12 Ein Vorschlag für einen Mindeststandard für EPR-Systeme hat gelautet: „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.“ Entpflichtungssysteme wie z.B. Fost Plus in Belgien 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.

13 Wie etwa Großformen des Lebensmittelhandels, Hersteller, die gleichzeitig auch Eigentümer von Sortier-, Recycling- oder Verwertungsunternehmen sind, oder Papierhersteller oder Hersteller von Glas- oder Metallverpackungen; negatives Beispiel aus österreichischer Sicht ist das ARA-Verpackungssammelsystem, gegen das die Europäischen Kommission wegen Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung ermittelt hat – siehe dazu schon genau im Positionspapier der BAK vom Oktober 2015 aaO S. 9

14 EK-Presserklärung vom 18. Juli 2013: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-711_de.htm ; vgl. dazu auch schon Entscheidung der Europäischen Kommission gegen ARA vom 16. Oktober 2003, ABl. 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 Urteil des Gerichts vom 22. März 2011 —Altstoff Recycling Austria/Kommission (Rechtssache T-419/03) ABl C 139/15 vom 7. Mai 2011 – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:139:0015:0015:DE:PDF

15 Zusammenfassung des Beschlusses der Kommission vom 20. September 2016 in einem Verfahren nach Artikel 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und Artikel 54 des EWR-Abkommens (Sache AT.39759 – Marktabschottung durch ARA) (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2016) 5586) – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.432.01.0006.01.DEU&toc=OJ:C:2016:432:TOC; 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

16 Vgl. zu den Auswirkungen dieser In-Sich-Geschäft-Konstellationen auf Umwelt, Konsumenten und Wettbewerb die Beiträge in den AK-Wettbewerbsberichten aus 2002/Teil 1 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 https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC12370441_2013_3/1/LOG_0003/

17 Die Marktanteile von ARA je Packstoff haben sich kaum verringert und betragen noch immer zwischen 70 % und 80 %; siehe http://www.vks-gmbh.at/metamenu/wissenswertes/marktanteile.html bzw. https://secure.umweltbundesamt.at/eVerpackung /veroeffentlichung.xhtml;jsessionid=C858D2DD480C24E34CAD31560CA0FE7F.everpackungnode01

18 Vgl. https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Plastikflaschen_und_Gesundheit.html

19 Vgl. etwa die Eurobarometerumfrage 468 (2017) – Attitudes of European citizens towards the environment http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2156

20 MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN – Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft COM/2018/028 final – https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2018%3A28%3AFIN

21 Der Begriff Littering stammt aus dem Englischen: „Litter“ heißt Überreste oder Abfälle, „to litter“ bedeutet wegwerfen, verstreuen. Littering kann aus Unachtsamkeit passieren oder absichtlich geschehen. Es unterscheidet sich klar von der illegalen Entsorgung von Haushaltsabfällen oder Sperrmüll, da diese Abfälle im Haushalt entstehen und erst später in den öffentlichen Raum transportiert und dort abgelagert werden.

22 Endbericht Littering in Salzburg – eine Situationsanalyse 2017 im Rahmen der Flurreinigungsaktion „Sauberes Salzburg“ – pulswerk, Wien, Juli 2017 – https://www.salzburg.gv.at/umweltnaturwasser_/Documents/Endbericht_Sortieranalyse_Littering_Salzburg_final.pdf, abgerufen am 20. August 2018; vgl dazu auch https://www.salzburg.gv.at/umweltnaturwasser_/Documents/Hotspotanalyse_Littering_Salzachböschung_Endbericht_2018-n.pdf.

23 http://www.igsu.ch/files/bafu_litteringkosten_2011.pdf bzw https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/abfall/publikationen-studien/publikationen/littering-kostet.html, abgerufen am 20. August 2018.

24 Siehe dazu die Evaluierung der Sozialpartnerempfehlung Mehrweg 2017 – http://www.sozialpartner.at/wp-content/uploads/2017/04/Evaluierung-der-Sozialpartnerempfehlung-Mehrweg.pdf

25 Vgl. etwa die Stellungnahme der BAK zur AWG-Novelle 2010 – https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/stellungnahmen/AWG-Novelle_2010.html

26 Vgl. zu all dem die Auseinandersetzungen ab 2010 um die Einführung des Ökobonusmodell sowie den (gescheiterten) Versuch des ARA-Verpackungssammelsystems, die

Einwegkunststoffflasche für Mineralwasser im Wege einer Ökobilanz „reinzuwaschen“, weil sie „mit der Glasmehrwegflasche ökologisch gleich gezogen habe“ – https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Faire_Chance_fuer_die_Mehrwegflasche_.html

27 https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mass_nah_men_pa_ket_fuer_Mehrweg.html

28 https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Mehrwegflasche__Freiwilligkeit_bewaehrt_sich.html

29 Vgl. die kritische Stellungnahme der BAK vom 6. August 2018 – https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/SNME/SNME_02069/index.shtml

30 VfGH V82/01-13 vom 8. Oktober 2002 Slg 16674, S. 20ff; abgedruckt in: Hauer, Schutz von Getränkemehrwegsystemen – Aufarbeitung fachlicher Grundlagen anlässlich der Aufhebung der Getränkeziele durch den Verfassungsgerichtshof, in: Informationen zur Umweltpolitik Nr. 159 Bundesarbeitskammer, Wien 2003.

31 Vgl. dazu Madner, Das Erkenntnis des VfGH zur Aufhebung der Mehrwegquoten – folgenlos?, in: Hochreiter (Hrsg), Mehrweg hat Zukunft – Lösungsszenarien für Österreich im internationalen Vergleich, Informationen zur Umweltpolitik Nr. 180 Bundesarbeitskammer, Wien 2010, 25.

Kontaktieren Sie uns!

In Wien:

Werner Hochreiter
T +43 (0) 1 501 651 2624
werner.hochreiter@akwien.at

In Brüssel:

Peter Hilpold
T +32 (0) 2 230 62 54
peter.hilpold@akeuropa.eu

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

www.arbeiterkammer.at

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

www.akeuropa.eu

Über Uns

Die Bundesarbeitskammer (BAK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,7 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. Die BAK ist im EU-Transparenzregister unter der Nummer 23869471911-54 registriert.

Die Aufgaben des 1991 eröffneten AK EUROPA Büros in Brüssel sind einerseits die Repräsentation der BAK gegenüber europäischen Institutionen und Interessensorganisationen, das Monitoring von EU-Aktivitäten und die Wissensweitergabe von Brüssel nach Österreich, sowie gemeinsam mit den Länderkammern erarbeitete Expertise und Standpunkte der Arbeiterkammer in Brüssel zu lobbyieren.