



Oktober 2014  
AK Positionspapier

Mitteilung der Europäischen Kommission  
„Zero Waste Programme for Europe“ und  
Richtlinienvorschlag COM(2014)397 final

## Wir über uns

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

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

### **Zur Organisation und Aufgabe der Bundesarbeitskammer in Österreich**

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

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

Alle österreichischen ArbeitnehmerInnen sind per Gesetz Mitglied der Arbeiterkammern. Die Mitgliedsbeiträge sind gesetzlich geregelt und betragen 0,5 Prozent des Bruttoeinkommens (maximal bis zur Höchstbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung). 560.000 (ua Arbeitslose, Eltern in Karenz, Präsenz- und Zivildienstler) der rund 3 Millionen Mitglieder sind von der Zahlung des Mitgliedsbeitrages befreit, haben aber Anspruch auf das volle AK-Leistungsangebot!

Rudi Kaske  
Präsident

Werner Muhm  
Direktor

# Die Position der AK im Einzelnen

## A. Zur Mitteilung der Kommission „Zero Waste Programme for Europe“

Die Mitteilung der Kommission „Hin zu einer Kreislaufwirtschaft – Ein Null-Abfallprogramm für Europa“ vertieft und konkretisiert ua die schon im 7. Umweltaktionsprogramm (Abl L 354/171 vom 28.12.2013) noch recht allgemein deklaratorisch verankerten Überlegungen für Ziele und Maßnahmen zur Förderung der Ressourceneffizienz.

Konkret kündigt sie Maßnahmen an zur

- Schaffung eines unterstützenden politischen Rahmens
  - Design und Innovation für eine Kreislaufwirtschaft
  - Mobilisierung von Investitionen in kreislaufwirtschaftsorientierte Lösungen
  - Mobilisierung von Unternehmen und Verbrauchern sowie Unterstützung von KMU,
- Modernisierung der Abfallpolitik und -ziele: Abfall als Ressource
  - Festsetzung von Abfallzielen für den Übergang zu einer Recycling-Gesellschaft
  - Vereinfachung und bessere Anwendung des Abfallrechts
  - Behandlung der Probleme im Zusammenhang mit bestimmten Abfallarten sowie

- Festlegung einer Zielvorgabe für Ressourceneffizienz.

Die angestrebten Ziele und in Aussicht gestellten Erfolge sind vielversprechend, insb wenn etwa die Schaffung von - zusätzlich - 2 Mio Arbeitsplätzen bis 2030 versprochen wird. Ob die angestellten Überlegungen zu Handlungsfeldern und Maßnahmen aber zutreffen, lässt sich in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit und anhand der zur Verfügung stehenden Unterlagen – viele der volkswirtschaftlichen Abschätzungen beruhen auf Studien, die nicht offen liegen – nicht beurteilen.

Es sei aber der **Eindruck nicht verschwiegen, dass die volkswirtschaftlichen Effekte einer „vermehrten Kreislaufführung“ möglicherweise erheblich überschätzt** werden. Vor allem ist nicht ersichtlich, ob die vorgestellten Maßnahmen diese Effekte haben können und werden. Zusätzlich sei festgehalten, dass Gremien wie „hochrangige Europäische Plattform für Ressourceneffizienz“<sup>1</sup> keine zusätzliche Legitimation schaffen, zumal hier überwiegend Vertreter der Kommission, der Mitgliedstaaten und der Wirtschaft vertreten sind.

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 sollten.

<sup>1</sup> Siehe [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/re\\_platform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm)

## B. Zum Richtlinienvorschlag COM(2014)397 final

Die AK beschränkt sich (daher) im Folgenden auf Bemerkungen zu einzelnen abfallwirtschaftlichen Zielsetzungen und Maßnahmen, die überwiegend mit dem genannten Richtlinienvorschlag COM(2014)397 final umgesetzt werden sollen.

### 1. Definition Siedlungsabfälle und Verfüllung

Die AK lehnt die in Artikel 1 Punkt 1 lit a) und lit d) enthaltenen Definitionen ab. Die im neuen Anhang VI enthaltene Definition „Siedlungsabfälle“ wirft zahlreiche Fragen auf, so die, warum es eines „Auftrages“ einer Stadtverwaltung bedürfen soll. Unklar ist auch die Liste an „vergleichbaren Einrichtungen“. Abfälle aus Unternehmen, die nach Art und Zusammensetzung den Hausabfällen vergleichbar sind, sollen generell von der Definition erfasst sein.

Die Definition „Verfüllung“ ist viel zu weit und erhöht die Gefahr von Umgehungen.

### 2. Delegierte Befugnisse und Durchführungsakte der Kommission

Die AK lehnt daher auch die korrespondierenden delegierten Befugnisse und Durchführungsakte der Kommission ab, die in Artikel 1 Punkt 21 und 22 geregelt sind. Vorbehalte bestehen auch sonst **gegen die Weite an „delegierten“ Befugnissen**, die der Kommission zukommen sollen, zumal die meisten Fragen nicht ausschließlich technisch-wissenschaftlicher Natur sind, sondern auch politische Aspekte umfassen.

### 3. Erleichterungen für kleinere und mittlere Unternehmen

Die in Artikel 1 Punkt 13 und 14 enthaltenen Aufweichungen von der Registrierungspflicht sowie die korrespondierenden delegierten Befugnisse sind unbegründet und werden abgelehnt. Ohne Registrierungspflicht wird Kontrolle unmöglich. Zudem besteht auch kein Bedürfnis für die Festlegung von Mindeststandards durch die Kommission.

### 4. Weitere Anhebung der Deponieziele - Verbot der unbehandelten Ablagerung

Zu Recht stellt die Mitteilung fest, dass die in den EU-Mitgliedstaaten angewandten Standards der Deponierung äußerst unterschiedlich sind, und sieht dazu deutlich **strengere Ziele im Rahmen der EU-Deponierichtlinie 1999/31 EG** vor.

Die AK unterstützt grundsätzlich insb Artikel 3 Punkt 2 des Vorschlags, der neue Absätze 2a bis 2d für Artikel 5 der RL vorsieht. Diese Bestimmungen gehören zu den Wichtigsten des ganzen Vorschlags.

### 5. Anhebung der Quoten für die Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen und speziell von Verpackungsabfällen

Skeptisch werden dagegen die geplanten neuerlichen Erhöhungen für die angesprochenen Recyclingquotenvorgaben<sup>2</sup> gesehen. Viele Mitgliedstaaten

<sup>2</sup> Ganz anders ist dagegen das angestrebte Reduktionsziel für Abfälle im Meer zu sehen; dieses ist sehr wohl sinnvoll; aber auch hier wird es letztlich auf die Entwicklung von tauglichen Maßnahmen ankommen, die die Chance eröffnen, dieses Erfassungsziel zu erreichen.

erfüllen heute nicht die geltenden Quoten, sodass höchst fraglich ist, welchen Nutzen eine neuerliche Anhebung der Quoten bringen soll. Zudem löst das Instrument der „Quoten“ nicht das notorische Problem des Recyclings: Sekundärrohstoffe müssen gewissen Mindestqualitätsstandards genügen, damit sie konkurrenzfähig zu Primärmaterial sind, am besten weisen sie annähernd die Qualität von Neumaterial auf. **Statt Quoten müssen eher solche Qualitätsstandards festgelegt werden.** Quoten alleine führen zu trügerischen Ergebnissen: Es ist dann nur eine Frage der aufgewendeten Geldmittel, ob Quoten erfüllt werden (können). Ob solches Vorgehen tatsächlich dem Umweltschutz dient und die Wohlfahrt erhöht, lässt sich aus der Tatsache der Erfüllung einer Quote nicht sagen.

Aus der Sicht der AK gibt es zudem **keine Evidenz, dass die angestrebten Ziele für Siedlungsabfälle** (Artikel 1 Ziffer 8a betreffend Richtlinie 2008/98/EG) **bzw Verpackungen** (Artikel 2 Ziffer 3 betreffend Richtlinie 94/62/EG), **insb das dort verankerte Ziel für das Recycling von Kunststoffen Sinn machen und erfüllbar sind.**

Daran vermag auch die Tatsache nichts zu ändern, dass nun ein **Rechenverfahren zur Berücksichtigung der „Vorbereitung zur Wiederverwendung“** enthalten ist, zumal dieses immer noch viele Fragen offen lässt. So bleibt unklar, wie in Hinkunft zB Getränkeflaschenmehrwegsysteme zu berücksichtigen sind: Sollen alle Gebinde-Umläufe gewichtsmäßig addiert werden? Die Performance des Packstoffes Glas würde sich dadurch deutlich verbessern; möglicherweise könnte der Packstoff Glas seine Recyclingziele alleine schon mit dem Nachweis dieser Wiederverwendungsziele erfüllen.

## 7. Förderung der Abfallvermeidung – Reduktion von Lebensmittelabfällen

Obwohl Initiativen zur Ressourcenschonung schwerpunktmäßig auch solche zu quantitativer Abfallvermeidung umfassen sollen, enthält der Vorschlag hier bloß das angesprochene Rechenverfahren zur Berücksichtigung der „Vorbereitung zur Wiederverwendung“. Sonst verweist er auf die laufenden nationalen Abfallvermeidungsprogramme.

Zur Definition von Lebensmittelabfällen in Artikel 1 Ziffer 1 lit b) sowie dem in Artikel 1 Ziffer 7 vorgeschlagenen Reduktionsziel für Lebensmittelabfälle ist anzumerken, dass nach wie vor nicht klar ist, von welcher Ausgangsmenge an Abfällen in den einzelnen Bereichen der Lebensmittelkette auszugehen ist, hier nach wie vor die Datenlage völlig unklar ist und auch im Bereich der Haushaltsabfälle zwischen den verschiedensten Haushalten große Unterschiede bestehen und damit auch hier die gesamte Ausgangslage bisher nur grob abschätzbar war.

## 8. Regelungen über die erweiterte Herstellerverantwortung

Erfreulich ist, dass Mitteilung und Richtlinien vorschlag mittelbar anerkennen, dass Systeme der sogenannten „erweiterten Herstellerverantwortung“ nicht per se „sinnvoll und gut“ sind, sondern unter den Gesichtspunkten „Strukturfragen“, „Effektivität“ und „Effizienz“ und „sinnvoller Anwendungsbereich“ hinterfragt werden müssen.

Die vorgeschlagenen Mindeststandards (Artikel 1 Ziffer 6 betreffend Richtlinie 2008/98/EG samt der verwiesenen Anhänge VI und VII) bleiben aber leider schon weit hinter den Vorschlägen der **Studie „Development of guidance on**

**Extended Producer Responsibility**<sup>3</sup> zurück und sind über weite Strecken viel zu wenig aussagekräftig.

Aus der Sicht der AK muss eine Mindestanforderung an solche Systeme darin bestehen, dass konkret Überlegungen angestellt werden müssen und nachzuweisen ist, **inwieweit die Verlagerung der Verantwortung auf den Hersteller besser als herkömmliche umweltpolitische Instrumente und Formen der Verantwortungszuweisung geeignet ist, Umweltkosten zu internalisieren, zum Ökodesign von Produkten beizutragen und die Umsetzung der Ziele des Abfallrechts besser voranzubringen** – vgl dazu die Antworten der AK im Rahmen der Stakeholder-Befragung im Rahmen der og Studie ([http://www.akeuropa.eu/de/publication-full.html?doc\\_id=348&vID=43](http://www.akeuropa.eu/de/publication-full.html?doc_id=348&vID=43)). In der in Artikel 1 Ziffer 6 lit a) vorgeschlagenen Fassung kommt diese grundsätzliche Voraussetzung, von der auch die Studie ausgeht, überhaupt nicht mehr zum Ausdruck, sondern wird suggeriert, dass die Verlagerung der finanziellen Verantwortung schon per se zur besseren Erreichung von ökologischen Zielen beiträgt. Dies stimmt aber mit Sicherheit zB dort nicht, wo unter dem Deckmantel der Herstellerverantwortung monopolartige Strukturen errichtet worden sind.

Zweifel sind auch angebracht, inwieweit die Mitgliedstaaten überhaupt in der Lage sind, auf der nationalen Ebene noch auf das Ökodesign von Produkten hinzuwirken (Artikel 1 Ziffer 6 lit b)).

Problematisch ist, dass die Erörterungen der Studie zur **Bedeutung eines funktionierenden Wettbewerbs** in An-

<sup>3</sup> Download unter [http://ec.europa.eu/environment/waste/target\\_review.htm](http://ec.europa.eu/environment/waste/target_review.htm) bzw <http://epr.eu-smr.eu/home> .

lage VI überhaupt nicht mehr zum Ausdruck kommen.

Selbiges gilt auch für die **komplexen Fragestellungen zu einer wünschenswerten Struktur und Aufgabenverteilung**: Mit der Festlegung einer „klaren“ Verantwortungszuordnung alleine, so wie dies Anlage VI fordert, ist noch nichts gewonnen. Ökologisch und ökonomisch kontraproduktive Interessenskollisionen und Wettbewerbsverzerrungen können so nicht verhindert werden.

Artikel 1 Ziffer 6 sollte auch um eine Bestimmung ergänzt werden, die den Mitgliedstaaten eine **Frist zur Überprüfung und Anpassung der bestehenden Systeme** setzt.

Zuletzt ist problematisch, dass weder Anhang VI noch die Abfallrahmenrichtlinie klar festhält, dass die **Information der Verbraucher zu Fragen und Möglichkeiten der Abfallvermeidung** eine nicht-delegierbare Aufgabe der Mitgliedstaaten ist, zumal Unternehmen und ihre Interessenverbände, aber auch von ihnen gegründete Sammel- und Verwertungssysteme per se kein Interesse an der Vermeidung ihrer Produkte haben können.

Die AK lehnt daher auch die korrespondierenden delegierten Befugnisse und Durchführungsakte der Kommission ab, die in Artikel 1 Punkt 21 c) geregelt sind.

Für weitere Fragen steht Ihnen gerne

**Werner Hochreiter**

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

und

**Gudrun Kainz**

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

zur Verfügung.

**Bundesarbeitskammer Österreich**

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

**AK EUROPA**

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