



COM (2020) 98

Neuer Aktionsplan Kreislaufwirtschaft: Für ein sauberes und wettbewerbsfähigeres Europa

Die Position der AK

Die vorliegende Mitteilung deckt einen Teilschauplatz – wie er schon im Europäischen Grünen Deal und in der Industriestrategie angesprochen ist – ab, skizziert die Ausgangslage und entwirft dafür Maßnahmenvorschläge, um den Übergang von einer Wegwerfgesellschaft zu einer Kreislaufwirtschaft in die Wege zu leiten, wobei ein neuer Rahmen für eine nachhaltige Produktpolitik im Mittelpunkt stehen soll.

Die AK unterstützt den breiten Ansatz der vorliegenden Mitteilung, die richtigerweise den Schwerpunkt auf die Phase der Herstellung und die nachfolgende Nutzung der Produkte legt, viele der Probleme durchaus klar anspricht und auch in den Maßnahmenvorschlägen erstaunlich konkret wird. Dennoch sind von Seiten der AK vorab Versäumnisse und Schief lagen beim „ersten“ Kreislaufwirtschaftspaket anzusprechen, die behoben werden müssen. Dies betrifft insbesondere den fehlenden Sozialen Dialog, die noch immer unzulänglichen Vorkehrungen, damit die nötige KonsumentInneninformation unabhängig von Herstellerinteressen möglich ist, und fehlende Vorgaben der EU-Abfallrahmenrichtlinie (ARRL), um damit In-Sich-Geschäfte im Rahmen von Systemen zur Erweiterten Herstellerverantwortung (Extended Producer Responsibility – EPR) verhindert werden. Daran schließen sich Anmerkungen zu den einzelnen Kapiteln der Mitteilung an.

Grundsätzliches – Was bisher geschah

Schon im Oktober 2015 hat sich die AK im Rahmen der EU-Konsultation Circular Economy¹ beteiligt und dazu ein Positionspapier vorgelegt.² Die AK hat damals die Absicht der Europäischen Kommission (EK), eine – gemessen am Vorschlag 2014³ – ambitioniertere Initiative zur Förderung der Kreislaufwirtschaft vorzulegen, begrüßt. Schon im Vorfeld hat sich die AK zu Fragen der EPR ausführlich und kritisch geäußert (Dezember 2013).⁴

Im Jänner 2016 hat die AK das im Dezember 2015 vorgelegte „erste“ Kreislaufwirtschaftspaket⁵ – mit seinem EU-Aktionsplan⁶ und den der

Mitteilung angeschlossenen abfallbezogenen Legislativvorschlägen – als äußerst breites Konzept zur Kreislaufwirtschaft grundsätzlich begrüßt, aber auch die verbesserungsbedürftigen Punkte deutlich hervorgehoben.⁷ Leider haben entsprechende Abänderungsanträge zu den abfallbezogenen Legislativvorschlägen ua mit dem Ziel, In-Sich-Geschäfte im Rahmen von EPR-Systemen zu verhindern, im Europäischen Parlament nicht die nötige Mehrheit erhalten. Im November 2018 hat sich die AK ausführlich zum Vorschlag für eine Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (COM (2018) 340) geäußert und viele der dort enthaltenen Vorschläge unterstützt.⁸

Zuletzt hat die AK mit dem Schreiben vom 18.12.2019 an EU-Kommissionspräsidentin van der Leyen und dem Positionspapier⁹ vom Februar 2020 den Europäischen Grünen Deal unterstützt. Mit Interesse hat die AK auch die neue Industriestrategie zur Kenntnis genommen (als deren Teil bzw Ergänzung sich das vorliegende zweite Kreislaufwirtschaftspaket versteht) und ist dabei, eine Stellungnahme dazu zu formulieren. Natürlich unterstützt die AK auch den breiten Ansatz der vorliegenden Mitteilung, die richtigerweise den Schwerpunkt auf die Phase der Herstellung und die nachfolgende Nutzung der Produkte legt, viele der Probleme durchaus klar anspricht und auch in den Maßnahmenvorschlägen erstaunlich konkret wird.

Circular Economy wird noch immer zu eng gedacht

Dennoch ist an Versäumnisse und Schief lagen beim „ersten“ Kreislaufwirtschaftspaket zu erinnern. Sie zeigen, dass Circular Economy immer noch zu eng gedacht wird. Werden sie nicht behoben, so wird das auch den Erfolg und die Wirksamkeit dieses zweiten Kreislaufwirtschaftspakets beeinträchtigen. Dies betrifft den fehlenden **Sozialen Dialog**, die noch immer unzulänglichen Vorkehrungen – damit die nötige **KonsumentInneninformation unabhängig von Herstellerinteressen** möglich ist – und fehlende Vorgaben der ARRL, um damit **In-Sich-Geschäfte im Rahmen von EPR-Systemen** verhindern werden, sowie

die Einschätzung, welche Erwartungen an solche Systeme realistischerweise geknüpft werden können.

Circular Economy braucht einen umfassenden und laufenden Sozialen Dialog ...

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

Dass der dafür nötige, **umfassende und laufende Soziale Dialog in der Mitteilung – anders als zum ersten EU-Aktionsplan – nun nicht einmal mehr angesprochen wird, kann so nicht hingenommen werden**. Es verwundert aus der Sicht der ArbeitnehmerInnen auch, wenn behauptet wird, dass die positiven Netto-Beschäftigungswirkungen der Kreislaufwirtschaft lediglich davon abhängen sollen, ob „Arbeitnehmer die für den Übergang zu einer grünen Wirtschaft erforderlichen Qualifikationen erwerben“ (Kapitel 5. S 19 der Mitteilung). Es erscheint auch zu eng gedacht, in diesem Zusammenhang nur die **Sozialwirtschaft** (und ihre Förderung) in den Blick zu nehmen, wobei die AK den Bedarf an Unterstützung nicht in Abrede stellt (Kapitel 5. S 19 der Mitteilung). Aber das alles ist keine hinreichende Antwort auf die Soziale Frage, ebenso wenig wie es hinreichend ist, wenn die Kommission festhält, dass die „**Europäische Plattform der Interessensträger für die Kreislaufwirtschaft**“¹⁰... weiterhin der Ort für den Austausch von Informationen zwischen den Interessensträgern sein“ wird (Kapitel 5. S 19 der Mitteilung). Der nötige Soziale Dialog kann nur einer „auf „Augenhöhe“ sein; er braucht Legitimation, die einer solcherart zusammengesetzten Plattform¹¹ nicht zukommt und wird sich auch nicht in einem Austausch von Informationen erschöpfen können: Sozialer Dialog bedeutet **Mitgestaltung durch die Sozialpartner auch auf der Europäischen Ebene**, was bis jetzt nicht gegeben ist.

Die AK tritt dafür ein, **dass beide Seiten der Sozialpartner systematisch über alle Teilschritte der Prozesse – von der Ermittlung der Fakten zu Wohlfahrtseffekten und Beschäftigungswirkungen bis zur Entwicklung von Politikvorschlägen – einbezogen werden**. Als essentieller Teil der neuen Industriestrategie und vor allem auch des Europäischen Grünen Deals wird es für einen Erfolg auf die Abstimmung der Maßnahmen in allen drei Bereichen ankommen, was ohne eine systematische Beteiligung nicht denkbar erscheint.

... und deutliche Verbesserungen aus VerbraucherInnen-sicht

Anlässlich der Beschlussfassung der ARRL wurde zu wenig beachtet, dass auch **KonsumentInnenvereinigungen** zwingend zu denjenigen AkteurInnen gehören, die beizuziehen sind, wenn die Kommission einen **Erfahrungsaustausch zwischen Mitgliedstaaten zur Umsetzung der neuen Anforderungen an EPR-Systeme** 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“ AkteurInnen 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“ AkteurInnen gehört, sollte wenigstens Artikel 8a Absatz 6 ARRL herangezogen werden¹², der in der englischen Sprachfassung breiter von „relevant stakeholders involved“ spricht. Unter den dort genannten **zivilgesellschaftlichen Organisationen** sollten in erster Linie **KonsumentInnenvereinigungen** verstanden werden.

Zu wenig wurde bisher auch darauf geachtet, dass es im Zuge von Maßnahmen der Kreislaufwirtschaft umso mehr 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 sein muss. 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 der jeweils erfassten Produkte vertreten sind. Was nachhaltiger Konsum ist, kann nicht in die Definitionshoheit der EPR-Systeme gelegt werden. Eine wirksame und glaubhafte KonsumentInneninformation, 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 Beiträge und **sollten die ersten AnsprechpartnerInnen der Mitgliedstaaten**

sein. Und sie brauchen dafür auch deutlich mehr – auch finanzielle – Unterstützung.

Anforderungen der ARRL an EPR-Systeme sind „auf halbem Wege stehen geblieben“

Zudem stellen die mit Richtlinie (EU) 2018/851 verstärkten 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 werden würde, dass Unvereinbarkeiten und Interessenskollisionen verhindert werden müssen.**¹³

Wenn Unternehmen, die sich als Dienstleister von EPR-Systemen in der Sammlung, Sortierung oder Verwertung der erfassten Abfälle betätigen¹⁴, gleichzeitig in den Eigentümergegremien 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 EK ermittelt¹⁵ und 2016 wegen Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung eine Strafe von 6 Mio Euro verhängt hat.¹⁶ 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 (~ zwei große Lebensmittelketten) als auch in der Verwertung von Verpackungsabfällen (~ die altstoffverwertenden Industrien) tätig sind, sind daher leider noch immer im ARA-Aufsichtsrat vertreten, der das zentrale Entscheidungsgremium ist.¹⁷ Dass die kartellartige Eigentümerstruktur in ARA fortbestehen konnte, dürfte auch erklären, warum das Vorgehen der Direktion Wettbewerb der EK nicht den gewünschten wettbewerblichen Erfolg auf den relevanten Märkten gezeigt hat, wo die MitbewerberInnen nach wie vor nur ein Schattendasein führen.¹⁸

Die Auswirkungen zeigen sich in Österreich auch gerade am Beispiel der anstehenden Umsetzung von Artikel 9 Absatz 1 der EU-SingleUsePlastic-Richtlinie 2019/904. ARA vertritt hier mit unverhohlener Vehemenz die Interessen derjenigen Wirtschaftskreise, vor allem der Großformen des Lebensmittelhandels wie von bestimmten Großabfüllern, die eine Umsetzung im Wege eines verpflichtenden Pfandes auf Getränke in Dosen und Kunststoffeinwegflaschen verhindern

wollen, um an der „Convenience des Wegwerfens“ weiter festhalten zu können. Es dürften dazu auch erhebliche „Eigeninteressen“ von ARA eine Rolle spielen, denn eine von ARA-Interessen unabhängige Umsetzung des Einwegpfandes könnte die noch immer monopolartige Stellung von ARA auf vielen der betroffenen Märkte – und damit die Interessen von maßgeblichen, in ARA wohl vertretenen Unternehmen – empfindlich schwächen. Von diesen Wirtschaftskreisen ist – angeführt von ARA – auch der größte Widerstand gegen verbindliche Maßnahmen zur längst fälligen **Steigerung des Anteils von in Mehrweggetränkerverpackungen abgefüllten Getränken im Lebensmitteleinzelhandel** zu erwarten.¹⁹

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

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.** Dies setzt zuerst voraus, dass sie sorgsam ermittelt werden, was man den Herstellern nicht alleine überlassen darf. Und dann braucht es eben **Anreize zu Ökodesign**; 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, vor allem von der europäischen Ebene aus, zu erwarten. Die bloße Delegation der Aufgabe an EPR-Systeme ist nutzlos. Denn Hersteller und Vertreiber (sowie die oft dort vertretenen Recyclingindustrien) haben naturgemäß kein Interesse an Abfallvermeidung, dh Vermeidung ihrer Produkte. Die Gesetzgebung muss daher immer fragen, welcher AkteurInnen/StakeholderInnen 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 (zB durch Teilnahmepflicht, um das free-rider-Problem zu minimieren). **Professionell gemanagte Rücknahmesysteme sind somit gewöhnlich ein Finanzierungsinstrument zur Entsorgung von Abfällen, bieten aber dem einzelnen Hersteller kaum mehr Anreize zu Ökodesign, was ein grundlegender Zielkonflikt ist.**²⁰

Anmerkungen zu den einzelnen Kapiteln der Mitteilung

Zu Kapitel 1: Einleitung

Dem dramatischen Befund, den die Mitteilung eingangs zeichnet, wie die Grenzen der Tragfähigkeit der Erde jetzt schon überschritten sind, wie globaler Ressourcenverbrauch und globales Abfallaufkommen dennoch weiter zunehmen werden, wenn nichts geschieht, in welchem Ausmaß die heute praktizierte Ressourcengewinnung und -verarbeitung zur Klimaproblematik, zu Biodiversitätsverlusten und Wasserstress beiträgt, ist nichts hinzuzufügen. Die AK unterstützt die schon im Europäischen Grünen Deal genannten Ziele, **bis 2050 Klimaneutralität** zu erreichen und das **Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung zu entkoppeln**.

Besonders begrüßenswert für die AK ist das von der Kommission in diesem Zusammenhang explizit genannte weitere **prioritäre Ziel, bei dieser Umstellung „niemanden zurückzulassen“**. Die ArbeitnehmerInnenvertretungen werden bei der europaweiten Umsetzung des Aktionsplanes Kreislaufwirtschaft durch die Kommission und die Mitgliedstaaten diesem Aspekt natürlich besondere Aufmerksamkeit widmen, auf Fehlentwicklungen hinweisen und sehen den – schon eingangs angesprochenen, umfassend verstandenen – **Sozialen Dialog** als unerlässlichen Baustein dafür an.

Wenn die Mitteilung nun die „**Kreislaufwirtschaft**“ als Ziel propagiert, Begriffe wie „**regeneratives Wachstum**“ verwendet und von „**nachhaltigen Produkten**“ spricht, möchte die AK schon darauf aufmerksam machen, dass diese Begriffe bedeutsame Unschärfen aufweisen. Der **Begriff Kreislaufwirtschaft** klingt wie ein „Versprechen für eine bessere Welt“. Betrachtet man die unterschiedlichen und widersprüchlichen Vorschläge, die dazu vorgetragen werden, zeigt sich, wie wenige Konturen dieser Begriff hat und wie leicht er auch für partikuläre Interessen nutzbar gemacht werden kann. Die **Frage, welche Produkte anhand welcher Ziele und in welcher Phase ihres Lebenszyklus – Produktion, Konsum, Abfall – mit welchen Maßnahmen angesprochen werden sollen, beantwortet sich damit noch lange nicht**.

Die Führung von Stoffen „im Kreislauf“ bietet noch lange keine Gewähr, 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**. Die merkliche Verringerung der Umweltbelastungen muss das Ziel sein. **Dazu gilt es, diese Umweltbelastungen in ihrer Gesamtheit im Auge zu behalten, um daraus verlässlich die relevanten Handlungsfelder und Instrumente für die nächsten Jahre ableiten zu können**. Eine Befragung der Stakeholder anhand der „Speisekarte der Möglichkeiten“ – so wie dies vergangene Konsultationen der Kommission getan haben und was auch bei dieser Mitteilung „mitschwingt“ – kann das nicht leisten; sie zeigt nur die jeweiligen Präferenzen und Betroffenheiten auf. Aus der Sicht der AK muss es eine zentrale Aufgabe für alle künftigen Vorhaben und Weichenstellungen sein, **bessere Entscheidungsgrundlagen dafür bereitzustellen, welche Umweltbelastungen mit Konsum und Produktion in Europa verbunden sind, um faktenbasiert die richtigen Weichenstellungen treffen zu können**.

Vorbildhaft in diesem Zusammenhang – auch im Vergleich zu den Bemühungen auf europäischer Ebene – ist das Herangehen des Schweizer Bundesamts für Umwelt (BAFU). Um **bessere Entscheidungsgrundlagen für seine Empfehlungen zu Schwerpunktsetzungen an die Politik** zu haben, hat es 2011 erstmals die **gesamte Umweltbelastung durch Konsum und Produktion in der Schweiz** ermitteln lassen²¹:

Den gesamten Lebensweg der Produkte in die Betrachtung miteinzubeziehen war deswegen wichtig, weil viele Güter in die Schweiz importiert werden und so eine Betrachtung der bloß im Inland anfallenden Umweltbelastungen zu kurz greift. Um diese zu einer Gesamtbelastung zusammenzufassen, wurden sie mit der **Methode der ökologischen Knappheit**²² als sogenannte Umweltbelastungspunkte (UBP) quantifiziert. Das **geht methodisch über den klassischen Ansatz, Umweltindikatoren zu definieren deutlich hinaus**. UBPs bewerten unterschiedliche Emissionen in Boden, Wasser und Luft sowie den Verbrauch von natürlichen Ressourcen. Treibhausgase werden ebenso

betrachtet wie die Gewässerverschmutzung bis hin zur Landnutzung.

Auffallendstes Ergebnis der Studie ist, dass Importe etwa 60 % der gesamten Umweltbelastung der Schweiz ausmachen. Dies verdeutlicht die Abhängigkeit der Schweiz von den natürlichen Ressourcen sowie Produktionsprozessen im Ausland und macht auch die Mitverantwortung für den globalen Umweltzustand ersichtlich. Die **ökologisch relevantesten Konsumbereiche sind dabei Ernährung und Wohnen** mit jeweils 28 % sowie Mobilität mit 12 %. Nicht nur insgesamt fällt der **große Anteil der im Ausland anfallenden Umweltbelastungen** auf: In den meisten Konsumbereichen ist dieser bedeutend größer als der Anteil der Umweltbelastungen in der Schweiz. Nur der Konsumbereich Mobilität verursacht etwas mehr Umweltbelastungen in der Schweiz als im Ausland. Die **Analyse der Umweltbelastung in der Schweiz nach den verschiedenen Wirtschaftsbranchen (ohne Exporte) zeigt, dass Landwirtschaft (30 %), Energiewirtschaft, Abfallwirtschaft, Gastgewerbe und Transportgewerbe am stärksten ins Gewicht fallen.**

2014 hat das BAFU nach der gleichen Methode die **Entwicklung der Schweizer Umweltbelastungen zwischen 1996 und 2011** untersuchen lassen²³: Signifikantestes Ergebnis ist, dass die Umweltbelastung im Inland deutlich abgenommen hat, aber durch die **zunehmenden Umweltbelastungen im Ausland** weitgehend kompensiert worden ist. Der im Ausland verursachte Anteil ist von rund 56 % im Jahr 1996 bis auf rund 73 % im Jahr 2011 gestiegen. Um ein naturverträgliches Maß zu erreichen, müsste die Gesamtbelastung halbiert werden, empfiehlt das BAFU.

In der Tat ist gerade der Produktionssektor der europäischen Wirtschaft in diesem Zusammenhang besonders gefordert. Daher ist es auch zu **begrüßen, dass die Kommission den Aktionsplan Kreislaufwirtschaft ausdrücklich als „unverzichtbaren Bestandteil der neuen EU-Industriestrategie“ kennzeichnet.**

In der Mitteilung wird auch auf eine Studie im Auftrag der Kommission hingewiesen, nach welcher durch diesen Übergang (in der positiveren Szenariorechnung) ein kleines zusätzliches BIP-Wachstum bis 2030 entstehen würde und 0,7 Mio zusätzliche Arbeitsplätze bis dahin geschaffen würden. Bei insgesamt rund 230 Mio Arbeitsplätzen in der EU liegt dieses Ergebnis allerdings nur äußerst knapp im positiven Bereich²⁴, was praktisch nicht aussagekräftig ist. Angemerkt werden darf, dass in der Szenariorechnung zwar von sinkenden Importanteilen ausgegangen wird (was nachzuvollziehen ist) aber keine Veränderungen des Exportanteils gesehen werden. Dies dürfte kaum realistisch sein,

sofern auch andere Wirtschaftsregionen in Richtung Kreislaufwirtschaft Initiativen setzen, was wahrscheinlich ist und auch zu begrüßen wäre. Darüber hinaus – und das wird von der AK durchaus ähnlich eingeschätzt – verdeckt dieser geschätzte Nettoeffekt die massiven unvermeidlichen Veränderungen, die dahinterliegen, denn es sollen doch zB Produkte länger verwendet (negativer Effekt auf die Nachfrage) und Stoffressourcen wiederverwendet werden (Wertschöpfungsketten verändern sich). Von dadurch ausgelösten Veränderungen werden sowohl Mitgliedstaaten als auch einzelne Branchen völlig unterschiedlich (positiv bzw negativ) bzw in unterschiedlichem Ausmaß betroffen sein. So steht etwa erheblichen Rückgängen der Beschäftigung bei der Bauwirtschaft eine wenig überraschende Ausweitung bei der Abfall- und Recyclingwirtschaft gegenüber.

Bereits diese hier nur knapp und grob aufgerissenen strukturellen Effekte aus der Studie **zeigen eine der Hauptaufgaben: Eine positive Gesamtbilanz des durch eine Kreislaufwirtschaft ausgelösten Strukturwandels kann nur unter der Voraussetzung erreicht werden, dass die entsprechend qualifizierten Arbeitskräfte für die wachsenden Branchen zur Verfügung stehen, um alle Wachstumschancen nützen zu können und gleichzeitig für die Arbeitskräfte aus schrumpfenden Branchen in anderen Bereichen vergleichbar gute Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.**

Aus Sicht der AK ist eindringlich zu fordern, **über den Zeitraum des strukturellen Übergangs regelmäßig die Entwicklung zu überwachen, mit Studien zu analysieren und entsprechende Maßnahmen umzusetzen, sofern sich negative Entwicklungen erkennen lassen.** Dabei muss es um ein breites Spektrum von Fragestellungen gehen – Veränderungen von Handelsströmen, Dynamik der Industrie, Qualifikationserfordernisse, Beschäftigungswirkungen usw. Daher unterstützt die AK auch die Erstellung eines soliden Überwachungsrahmens, wie er im Maßnahmenplan angesprochen wird. Dieser soll über die wirtschaftlichen Effekte hinaus auch die Auswirkungen auf die Wohlfahrt der Menschen betrachten. Aus der Sicht der AK **sollten gerade diese Fragen im – schon eingangs angesprochenen, umfassend verstandenen – Sozialen Dialog behandelt werden.** Beide Seiten der Sozialpartner sollten systematisch über die ganzen Teilschritte der Prozesse – zur Ermittlung der Fakten ua zu Wohlfahrtseffekten und Beschäftigungswirkungen sowie zur Entwicklung von Politikvorschlägen – einbezogen werden.

Aus der Sicht der AK spricht die Mitteilung etwas „blauäugig“ davon, dass Unternehmen ihre Rentabilität erhöhen könnten, wenn sie in Richtung geschlossener Kreisläufe gehen. Dies mag einmal der Fall sein und

dann wieder nicht, aber keinesfalls flächendeckend. Die Managements würden ja betriebswirtschaftlich fahrlässig handeln, wenn sie vor dem Hintergrund der derzeitigen marktwirtschaftlichen Logik bestehende Produktivitäts- und Rentabilitätsspielräume nicht nutzen würden. **Es ist jedenfalls nicht absehbar, dass die einzufordernden Umstellungen alleine über den Markt bewirkt werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass auch eine Vielzahl von staatlichen Initiativen, Regulierungen und Förderungen notwendig sein werden,** um die Unternehmen in diese Richtung zu bewegen bzw auch die entsprechenden Märkte (zB Sekundärrohstoffmärkte) für die neuen Wertschöpfungsketten aufzubauen. Der vorliegende Aktionsplan greift diesen Ansatz erfreulicherweise auf.

Allerdings **muss auch besonders darauf geachtet werden, dass die neuen Strukturen möglichst frei von unfairen Wettbewerbsverzerrungen gestaltet werden.** Dass marktstarke Unternehmen versuchen werden, ihre besondere Position auch auf den (im Zuge von Maßnahmen der Kreislaufwirtschaft) neugeschaffenen Märkten entsprechend auszuspielen, braucht nicht zu verwundern. Daher müssen EU und Mitgliedstaaten **bei der Schaffung von neuen EPR-Systemen diesen Fragestellungen ebensolches Augenmerk schenken,** sowohl aus ökologischen aber auch ökonomischen Gründen. Im schlimmsten Fall würden sie sowohl die ökologischen Wirkungen beim Ressourcenkreislauf schwächen (zB beim Recycling) als auch gleichzeitig zu überhöhten Kosten bei der Industrie führen und diese damit im internationalen Wettbewerb schwächen. Reiches Anschauungsmaterial, welche Gefahren und Verwerfungen drohen, haben schon die Anfänge der Umsetzung der EU-Verpackungsrichtlinie – insbesondere im Wege des sogenannten Grünen-Punkt-Systems – geboten.²⁵ Die schon eingangs erwähnte **Notwendigkeit, In-Sich-Geschäfte im Rahmen von Verpackungssammelsystemen zu verhindern,** ist nur eine Facette eines Problems 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 (mit ARA gleichartige) kartellartige Gesellschafterstruktur im DSD vorgegangen. Diese AkteurlInnen mussten aus dem 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.²⁶ Legt man beispielsweise die Kostensenkungen der Dualen Systeme in Deutschland ab der Wettbewerbsöffnung 2003 bis 2011 auf Österreich um, so dürfte die Verpackungssammlung im Haushaltsbereich in

Österreich nicht 140 Mio Euro, sondern nur rund 90 Mio Euro kosten. Bis zu 50 Mio Euro Einsparungspotential sind eine beträchtliche und keineswegs zu vernachlässigende Größe.

Zu Kapitel 2: Ein Rahmen für eine Nachhaltige Produktpolitik

Um eine Kreislaufwirtschaft umsetzen zu können, setzt diese Mitteilung im Kern auf einen (neuen) Rahmen für eine nachhaltige Produktpolitik. Es geht darum, Maßnahmen zu entwickeln, die den Weg in Richtung klimaneutraler, ressourceneffizienter und kreislauforientierter Produkte sicherstellen. Neben Regulierungen – dh gesetzlichen Vorschriften – werden auch freiwillige Vereinbarungen und Anreize als mögliche Maßnahmen angesprochen. Dabei ist sicherzustellen, dass bei freiwilligen Vereinbarungen bereits im Vorfeld entsprechende Mindestanforderungen der Umsetzung und adäquate Monitoring-Maßnahmen festgelegt werden. Daher ist besonderer Wert auf die vorgesehenen gemeinsamen (Kommission plus Mitgliedstaaten) Kontrollen und Marktüberwachungsmaßnahmen zur Durchsetzung bestehender Nachhaltigkeitsanforderungen zu legen. Anreize im Sinn von Förderungen etc sind nach eventuellen Übergangsphasen ausschließlich dort vorzusehen, wo es um eine Übererfüllung von gesetzlichen Regelungen geht. Eine enge Abstimmung der Maßnahmen mit anderen Politiken der Kommission ist für eine erfolgreiche Umsetzung unbedingt erforderlich; wichtige Punkte sind im Aktionsplan bereits benannt und müssten zukünftig präzisiert und umgesetzt werden. Dabei ist etwa an Standardisierung, Forschung/ Technologie/Innovation - Horizont Europa, Qualifikation, Investitionen/EFRE, Steuern, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, aber auch an Initiativen auf globaler Ebene – etwa durch Implementierung in den Handelsabkommen und Abkommen zu natürlichen Ressourcen – zu denken.

Die Komplexität des Vorhabens lässt es auch aus Sicht der AK als angebracht erscheinen, zunächst mit einzelnen besonders relevanten Produktgruppen bzw Wertschöpfungsketten zu beginnen (siehe Kapitel 3.) und in der Folge sukzessive auf weitere Bereiche auszuweiten.

Ein wichtiger Punkt ist sicherlich die **Stärkung der Position von VerbraucherInnen und öffentlichen AuftraggeberInnen.** Die Kommission möchte dazu die weitere Stärkung des Schutzes der VerbraucherInnen vor Grünfärberei und vorzeitiger Obsoleszenz prüfen und Mindestanforderungen für Nachhaltigkeitsiegel/-logos sowie für Informationsinstrumente festlegen. Dieses Vorhaben wird begrüßt. Die AK schlägt

vor, diesbezügliche Bestimmungen auch in den Kriterienkatalog (schwarze Liste) der **Richtlinie für unlautere Geschäftspraktiken (Richtlinie 2005/29/EG)** aufzunehmen, sodass sichergestellt ist, dass irreführende Geschäftspraktiken jedenfalls als unlauter gelten, wenn mit Umweltaussagen oder Aussagen über die Lebensdauer von Produkten geworben wird, die nicht belegt werden können oder mit Nachhaltigkeitsiegel/-logos Täuschung betrieben wird. Ebenso sollte es als irreführend angesehen werden, wenn wesentliche Informationen in Bezug auf Lebensdauer und über die Verfügbarkeit von Reparaturdiensten, Ersatzteilen und Reparaturanleitungen vorenthalten werden. Durch diese vorgeschlagenen Regelungen wäre sichergestellt, dass irreführende Angaben auch ausreichend sanktioniert werden könnten.

Zu Kapitel 2.1: Design für nachhaltige Produkte und zu Kapitel 2.2: Stärkung der Position von VerbraucherInnen und öffentlichen AuftraggeberInnen

In der Mitteilung ist eines der zentralen Ziele, eine nachhaltige Produktpolitik sicherzustellen. Produkte müssen so beschaffen sein, dass sie **einerseits langlebig und leicht zu reparieren sind**. Dies sind die wesentlichsten Kriterien, um produktseitig Voraussetzungen für eine lange Nutzungsdauer durch KonsumentInnen zu schaffen. Andererseits ist nicht nur die Lebens-, sondern auch die tatsächliche Nutzungsdauer von Produkten ein wesentliches Element in der Debatte um nachhaltige Produktpolitik, die jedoch oft vernachlässigt wird. Die Nutzungsdauer wird von den KonsumentInnen bestimmt, liegt jedoch nicht in deren alleiniger Verantwortung, sondern wird auch durch entsprechende Rahmenbedingungen und Infrastrukturen (zB Angebot neuer Produkte, technologische Innovationen, Werbung, gesellschaftlicher Druck) beeinflusst. Dazu bedarf es **einer umfassenden Strategie, die mehrere AkteurInnen- und Handlungsebenen anspricht**. Die erforderlichen Maßnahmen sind dabei in einem Wechselspiel zu sehen, die sich gegenseitig beeinflussen.

Oberste Priorität haben dabei ordnungspolitische Vorgaben der Politik, die entsprechende (Mindest-) Kriterien für Produkte festlegen; diese sind unabdingbar und freiwilligen Maßnahmen jedenfalls vorzuziehen. AdressatInnen ordnungspolitischer Maßnahmen sind dabei vor allem Unternehmen (dabei insbesondere Hersteller im Produktdesign, Händler im Bereich Service, Reparatur und Wartung), die in der Verantwortung sind, Voraussetzungen zur Langlebigkeit und Reparierbarkeit sicherzustellen. KonsumentInnen müssen durch Forcierung in der Durchsetzung ihrer Rechte oder durch verpflichtende Produktinformationen weiter gestärkt werden.

Ein effektives Steuerungsinstrument, wie in

der Mitteilung auch festgehalten wurde, ist die **Ökodesign-Richtlinie**. Hier hat es in den letzten Jahren positive Schritte gegeben. So wurden in den letzten Verordnungen (vom Oktober 2019 ua Haushaltswaschmaschinen, Geschirrspüler) schon progressivere Schritte – wie beispielsweise eine Mindestdauer zur Verfügbarkeit von Ersatzteilen – gesetzt; diese sind begrüßenswert. Um die Ökodesign-Richtlinie als wegweisendes Instrument im Bereich nachhaltiger Produktpolitik zu verankern, bedarf es jedoch noch einer **immensen Weiterentwicklung und dem Ausbau der Maßnahme**. Insbesondere betrifft dies:

- **Stärkeres Ausschöpfen der derzeitigen bestehenden Möglichkeiten**
 - **Verbesserung der Haltbarkeit:** In der Ökodesign-Richtlinie sollte daher eine **Mindesthaltbarkeit** von Produkten für die einzelnen Produktgruppen festgelegt werden, die den KonsumentInnen Sicherheit über die Lebensdauer gibt.
 - Die **Verfügbarkeit von Ersatzteilen** sowie auch die dafür anfallenden Kosten sind ein wichtiger Aspekt, um die Nutzungs- bzw Lebensdauer von Geräten zu erhöhen und Ersatzkäufe zu reduzieren. Gleichzeitig muss der Preis für die Ersatzteile attraktiv sein und in einem angemessenen Verhältnis zum Produkt stehen.
 - Im Bereich der **Reparatur** sollen Maßnahmen gesetzt werden, die KonsumentInnen einerseits ein eigenständiges Reparieren einfacher Problemfälle ermöglichen (zB Geräte sollen mit herkömmlichem Werkzeug zu öffnen sein (Verbot von Spezialwerkzeug), Garantierechte sollen auch bei Öffnung des Gerätes erhalten bleiben, Reparaturanleitungen zu den häufigsten Produktfehlern müssen verpflichtend in der Bedienungsanleitung enthalten sein). Andererseits müssen unabhängige Reparaturdienstleister umfassenden Zugang zur Konstruktionsweise und zur Fehlerbehebung auch bei komplizierteren Problemen haben. Hier ist ein besonderes Augenmerk auf Software zu legen; die herstellerseitige Verpflichtung von nicht-proprietären Programmen wäre dabei eine wesentliche Voraussetzung.
- **Integration weiterer Produktgruppen in die Richtlinie (auch nicht-elektronische):** KonsumentInnen haben ein **Recht auf Reparatur**; dies betrifft **alle Konsumgüter**. Insofern ist eine Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie auf weitere, auch nicht-elektronische Produkte wie beispielsweise Möbel, Spielzeug oä erforderlich, um dieses Recht sicherzustellen bzw andere

ordnungspolitische Maßnahmen zu setzen, die dies gewährleisten.

- Bis zur **Implementierung einer Verordnung** dauert es oft mehrere Jahre. Angesichts des raschen technologischen Wandels und des wechselnden Produktangebots ist dies viel zu lange und sollte drastisch reduziert werden.
- **Sicherstellung** der Einhaltung der Verordnungen durch massiven Ausbau der Marktüberwachung: **Um eine effektive Anwendung der Ökodesign-Richtlinie sicherzustellen und eine Umgehung der Verordnungen zu verhindern, bedarf es auch entsprechender Kontrollmechanismen.** Die Marktüberwachung im Bereich der Umsetzung der Ökodesign-Richtlinie ist äußerst dürftig. In Österreich wurden beispielsweise laut letztem verfügbarem Bericht in den Jahren 2011 und 2012 je 53 und 66 Inspektionen im Jahr 2013 vorgenommen, dabei fand jedoch kein einziger Labortest oder eine physische Überprüfung statt.²⁷ Das Europäische Parlament vermutet, dass 10-25 % aller Produkte, die von der Richtlinie umfasst werden, nicht den Anforderungen entsprechen. Es braucht demnach den starken Ausbau effektiver Marktüberwachungsinstrumente. Zudem braucht es konkrete Vorgaben, wie viele Produkte im jeweiligen Mitgliedstaat (abhängig von den Umsatzzahlen) kontrolliert werden müssen. Die Mitgliedstaaten sollen dazu auch untereinander besser vernetzt werden.
- Um in diesem Zusammenhang aber auch die **Rechtssicherheit für KonsumentInnen** zu gewährleisten, bedarf es dabei einer Abstimmung im Gewährleistungsrecht. So **muss die in der Ökodesign-Verordnung jeweils festgelegte Mindestlebensdauer an die entsprechenden Gewährleistungsrechte geknüpft** werden.

Die EU-Richtlinie zum Warenkauf (2019/771) spielt auch im Zusammenhang mit Lebensdauer und insbesondere zur **Durchsetzung von KonsumentInnenrechten** eine wichtige Rolle. Derzeit sind für die einzelnen Mitgliedstaaten große Handlungsspielräume möglich; hier benötigt es jedoch weitere Eingrenzungen, die für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten. Im Sinne des KonsumentInnenschutzes sollen die für KonsumentInnen günstigsten Vorgaben gewählt werden:

- Daher soll die Gewährleistungsfrist generell ausgeweitet werden und die Beweislastumkehr auf zwei Jahre erhöht werden.

- Eine Reparatur muss sofort durchgeführt werden; wenn das Gerät eingeschickt werden muss, dann muss ein Ersatzgerät zur Verfügung gestellt werden.
- Um die Einhaltung der Richtlinien (hier insbesondere Ökodesign- und Warenkauf-Richtlinie) überprüfen zu können, benötigt es die Möglichkeit umfassender Verbandsklagen.

Neben der Ökodesign-Richtlinie und der Gewährleistung bedarf es jedoch noch weiterer Maßnahmen zur Erhöhung der Lebensdauer von Konsumgütern. Eine wichtige Maßnahme wäre dabei eine **verpflichtende Angabe zur Lebensdauer auf Konsumgütern**, ähnlich des Energieeffizienzlabels. Eine andere Möglichkeit wäre die verpflichtende Bekanntgabe **einer Lebensdauergarantie**: Hersteller können dabei die Lebensdauer frei wählen, diese ist jedoch an eine verpflichtende Garantie verknüpft. Diese werden als relevante Maßnahmen gesehen, um die Lebensdauer insgesamt zu erhöhen. Bei beiden Maßnahmen ist jedenfalls sicherzustellen, dass es nicht zu einem gegenteiligen Effekt kommt und die Hersteller mit dieser Maßnahme die Lebensdauer immer stärker nach unten nivellieren.

Technologische Neuerungen wie zB die Einführung des Smartphones oder des Flatscreens führen zu deutlichen Verkürzungen der Nutzungsdauer. Künftig wird vor allem das Angebot „smarter“ Produkte zunehmen, die herkömmliche elektronische oder mechanische Produkte ersetzen. Diese Entwicklung wird aus umwelt- und konsumentInnenpolitischer Sicht skeptisch gesehen. Zu befürchten ist, dass durch den Einsatz smarter Technologien die Lebensdauer der Produkte rapide sinken wird, da Software-Updates nur begrenzt verfügbar sind. Weiters benötigen damit Produkte plötzlich andere (und mehr) Ressourcen, wodurch die Umwelt sowohl durch die Ressourcengewinnung als auch durch die Entsorgung weiter belastet wird. Diese Entwicklungen werden kaum aufzuhalten sein, daher **muss zB mit Hilfe der Ökodesign- aber auch mit der Gewährleistungs-Richtlinie sichergestellt werden, dass die Lebensdauer der Produkte aufgrund dieser Technologien nicht plötzlich sinkt** (zB durch Sicherstellung von Software-Updates für eine bestimmte Zeitspanne). Gleichzeitig muss aus sozialer Sicht gewährleistet werden, dass es auch weiterhin Alternativen zu solchen smarten Produkten gibt, denn nicht alle KonsumentInnen wollen diese neuartigen Produkte.

Die Stärkung des **Rechts auf Reparatur** wird begrüßt; die bei der Ökodesign-Richtlinie dabei angeführten Maßnahmen sollten für alle Produktgruppen anwendbar sein. **Informationen über die Reparierbarkeit eines Produktes** vor dem Kauf können die Kaufentscheidung

der KonsumentInnen beeinflussen und so zu einem umweltfreundlicheren Verhalten beitragen. Im letzten Jahr gab es einen Vorstoß der Kommission, ein Reparatur-Label zu entwickeln, das Informationen in dieser Hinsicht abbildet; die (Weiter-)Entwicklung eines solchen Labels wird begrüßt.

Weitere Maßnahmen sind **finanzielle Anreize, die Reparaturen erschwinglicher und im Vergleich zu einem Neukauf attraktiver machen sollen**. Hier sind verschiedene Anreizsysteme (zB Senkung der Mehrwertsteuer auf Reparaturen oder Förderung über Gutscheine bzw Rückerstattung über ArbeitnehmerInnenabgaben) möglich, wie sie zB auch schon von Schweden umgesetzt werden. Dazu benötigt es jedoch eine EU-weite Regelung. Zusätzlich könnte jedoch auch durch **Standardisierung und Normung bestimmter Produktteile**, die der jeweiligen Produktgruppe ähnlich sind (zB Ladekabel bei elektronischen Geräten, aber auch in den Geräten verbaute Bauteile, produzentenunabhängige Hard- und Software (Open Source)), dabei helfen, die Verfügbarkeit von Ersatzteilen zu erhöhen, da diese dann herstellerunabhängig vorhanden wären.

Freiwillige Maßnahmen wie zB innovative Design- und Geschäftsmodelle können nur **ergänzende** Maßnahmen darstellen, die aber durch die Politik gefördert werden sollen. Marketingabteilungen in Unternehmen sind weitere wichtige AkteurInnen, die längere Nutzungsdauern forcieren können. Dabei ist aber das Augenmerk darauf zu richten, dass **Greenwashing** verhindert wird (siehe oben). In der Mitteilung wird von **neuen Geschäftsmodellen** („Produkt als Dienstleistung“, S 5) gesprochen; diese sind prinzipiell begrüßenswert, da qualitativ hochwertige und tendenziell teure Produkte auch für finanziell schwache Haushalte leistbar werden. Diese werden jedoch nur dann attraktiv sein, wenn die jeweiligen Produkte auf lange Sicht günstiger als ein qualitativ ähnliches gekauftes Produkt sind.

Weitere wichtige Maßnahmen wären ein **verstärktes Serviceangebot** von Händlern und/oder Herstellern im Falle von Reparaturen und Problemen mit bestehenden Produkten. Wird von den Händlern/Herstellern zB ein Ersatzgerät für die Dauer der Reparatur angeboten oder übernimmt der Händler/Hersteller die Organisation der Reparatur (zB Kontaktaufnahme mit der Reparaturstelle, Einschicken des kaputten Geräts etc), dann werden hier beträchtliche Hürden (neben den Kosten) reduziert, die eine Reparatur oft verhindern.

Für KonsumentInnen ist das **Marktangebot einzelner Produkte derzeit unübersichtlich und undurchschaubar**. Es gibt immens viele Variationen ähnlicher Produkte desselben Herstellers. Dies **führt zu bedeutenden Nachteilen für KonsumentInnen, aber auch für**

die Umwelt: Erstens ist angesichts des Angebots schwierig nachzuvollziehen, welche Vor- und Nachteile die jeweiligen Produkte im Vergleich bieten. Zweitens erschwert die Vielzahl von Produktvariationen die Verfügbarkeit von Ersatzteilen (weil für jedes Modell eigene Teile verfügbar sein müssen). Drittens wird auch unabhängigen Testorganisationen die Testarbeit erschwert, da durch ständige Einführung neuer Modelle die Tests nur für einen Bruchteil des Angebots durchgeführt werden können und weiters die Tests sehr rasch an Gültigkeit verlieren, da das getestete Produkt bald wieder vom Markt verschwindet. Viertens werden durch die beständige Einführung neuer Produkte am Markt die Produktverkaufszyklen massiv verkürzt, was zu einer Entwertung der alten Waren führt, wodurch diese schwerer verkauft werden können, was wiederum zu einer massiven Umweltbelastung (im Falle der Entsorgung) führen kann. Bei KonsumentInnen kann dabei fünftens der Eindruck entstehen, es gäbe laufend neue große Produktinnovationen und führt zu dem Gefühl, etwas zu verpassen und damit wiederum zum sozialen Druck, neue Geräte zu kaufen. Aus Sicht der KonsumentInnen wäre ein reduzierteres und transparenteres Angebot (zB durch einheitliche und nachvollziehbare Modell- und Typenbezeichnungen) erstrebenswert, das sich auch durch längere Produktangebotszyklen auszeichnet. Herstellerseitig können längere Produktzyklen beispielsweise durch modulares Design erreicht werden, bei dem nur spezifische Komponenten upgedatet werden. Aber auch Marketing spielt im Zusammenhang mit Produktzyklen eine bedeutende Rolle. Insbesondere Werbung, die impliziert, dass ein frühzeitiger Ersatz von Produkten erstrebenswert wäre, sollte minimiert werden. Bei diesen vorgestellten Maßnahmen wird derzeit (noch) keine Grundlage bzw Möglichkeit für eine gesetzliche Umsetzung gesehen. Wenn es diesbezüglich Optionen gibt, wären auch hier ordnungspolitische Maßnahmen vorzuziehen.

Es bedarf aber gleichzeitig eines **Gesamtblickes** auf die **Gesellschaft**: Mit Fokus auf die Debatten über das „**gute Leben für alle**“ ist es eine gesellschaftliche Frage, welche Art und welches Ausmaß von Konsum erstrebenswert ist. Dabei ist es wichtig, Diskurse über Konsum auf gesellschaftlicher und nicht auf individueller Ebene zu verhandeln. Hier bedarf es Maßnahmen, die auf einer breiteren Ebene stattfinden und eine Reflexion sowie einen Diskurs einleiten. Bildung vor allem im schulischen Bereich (aber auch in der Erwachsenenbildung) und Information wären hier Ansatzmöglichkeiten. Ein Diskurs lebt vom gegenseitigen Austausch, weswegen hier weiters Medien eine wichtige Rolle spielen können. Diese Perspektive fehlt im Kommissionspapier bislang komplett. Daher **muss auch auf gesellschaftlicher Ebene eine Strategie entwickelt werden, in der die Auswirkungen und**

Alternativen dieser Konsumgesellschaft diskutiert werden. Dazu bedarf es einer kritischen (im Sinne von reflektierten) Auseinandersetzung mit dem Thema „das gute Leben für alle“ im Bildungsbereich (zB durch VerbraucherInnenbildung in Schulen) sowie Informationsoffensiven und Debatten unterstützt durch Medien, aber auch durch die öffentliche Hand.

Fazit zur nachhaltigen Produktpolitik

Um das Ziel einer nachhaltigen Produktpolitik zu erreichen, reicht es nicht, hier nur vereinzelt Maßnahmen zu installieren. Vielmehr bedarf es einer umfassenden Strategie, sich einander ergänzender Maßnahmen, die auf verschiedenen Ebenen wirksam werden. Nur mit einer umfassenden Transformation der aktuellen Wirtschaftsweise – in diesem Zusammenhang zB Vorrang von „Reparieren“ und „länger Nutzen“ statt Produktersatzkäufe – kann dies im Sinne einer nachhaltigen Produktpolitik gelingen. **In erster Linie müssen Hersteller und Händler mittels gesetzlicher Vorgaben angewiesen werden, erste Schritte in Richtung eines langlebigen Produktangebots zu setzen.** Es benötigt zuerst die Änderung der Rahmenbedingungen und des Angebots, so dass KonsumentInnen umweltbewusste Entscheidungen hinsichtlich des Kaufs, aber auch in der konkreten Nutzungs- und Entsorgungsphase treffen können. Ergänzend dazu braucht es aber auch eine Vielzahl an flankierenden Begleitmaßnahmen, die lange Nutzungsdauern auch (finanziell wie gesellschaftlich) attraktiv machen.

Zu Kapitel 3: Zentrale Produktwertschöpfungsketten

Zu Kapitel 3.1: Elektronik und IKT

Regulierungs- bzw Standardisierungsmaßnahmen werden aus konsumentInnenpolitischer Perspektive sehr begrüßt. Je universeller die einzelnen Teile konstruiert sind, desto unabhängiger sind diese von bestimmten Anbietern, wofür es für KonsumentInnen einfacher ist, Ersatzteile zu bekommen (auch die Dauer der Verfügbarkeit von Ersatzteilen ist durch diese Unabhängigkeit stärker gewährleistet) bzw ihre Geräte nachzurüsten. Diese Maßnahmen sollten sich nicht nur auf Ladegeräte beschränken, sondern weitere Komponenten in den IKT-Geräten (zB Akku) umfassen.

Rücknahmesysteme für Mobiltelefone, Tablets und Ladegeräte: Diese Maßnahme wird ambivalent gesehen. Einerseits werden viele alte (elektronische) Geräte ungenutzt in Privathaushalten gehortet; jede/r zehnte Befragte in Österreich hat laut einer

repräsentativen Online-Umfrage der AK noch mindestens fünf Handys zu Hause liegen.²⁸ In diesem Sinne wären Maßnahmen, die eine Rückführung dieser ungenutzten Geräte zur Wiederverwendung, Aufbereitung zur Wiederverwendung oder zum Recycling zuführen, erwünscht. Andererseits erleichtern auf psychologischer Ebene Rücknahmesysteme auch das „schlechte Gewissen“ der KonsumentInnen und erhöhen die Anreize, sich wieder neue Geräte zu kaufen. Auf solche Reboundeffekte ist zu achten. Auch von Unternehmen (zB im Textilbereich) werden solche Systeme bereits angewandt; so gibt es die Möglichkeit, alte Kleidung säckweise im Geschäft zurückzugeben, wofür KonsumentInnen einen Gutschein zum Kauf neuer Kleidung erhalten. Diese Art von Rücknahmesysteme sind nicht zielführend und werden als Greenwashing-Maßnahme eingeordnet. Es besteht daher Bedenken, dass Händler auch im IKT-Bereich ähnliche Vorgehensweisen umsetzen könnten.

Zu Kapitel 3.2: Batterien und Fahrzeuge

Die vorgeschlagenen **Elemente für den neuen Rechtsrahmen für Batterien** werden alle unterstützt. Die Erfahrungen, die ab 1992 in Österreich mit den sogenannten „Kühlschrankpickerln“ – das in seiner Wirkung einem Pfand sehr nahegekommen ist – gesammelt werden konnten²⁹, sprechen aber deutlich gegen die immer wieder erhobene **Forderung nach Einführung eines Pfandsystems für Batterien.** Die Funktionsfähigkeit von Pfandsystemen im Getränkebereich basiert darauf, dass es genügt, das Leergebinde zurückzugeben, um die Ausfolgung des Pfandbetrages fordern zu können; eines weiteren Beweises, dass der Pfandbetrag bezahlt worden ist, bedarf es nicht. Beim „Kühlschrankpickerl“ waren **KonsumentInnen gezwungen, das „Pickerl“ bzw später den „Gutschein“ in Papierform über Jahre gesondert aufzubewahren, was bewirkt hat, dass mehr als 50 % dieser Belege verloren gegangen sind** und somit die Pfandbeträge gar nicht mehr eingelöst werden konnten. Ein **Pfandsystem für langlebige Gebrauchsgüter** kann nur dann ein gangbarer Weg sein, wenn es aus der Sicht der KonsumentInnen **alleine** genügt, die Altbatterie bzw den Altakkumulator zurückzugeben, um die Ausfolgung des Pfandbetrages fordern zu können. **Solange es von den Betreibern solcher Pfandsysteme für nötig erachtet wird, dass KonsumentInnen zusätzlich gezwungen sind, Belege über die Bezahlung des Pfandbetrages aufzubewahren und dann bei der Rückgabe vorzuweisen, werden solche Pfandsysteme kategorisch abgelehnt.** Auf diese Weise ist beim „Kühlschrankpickerl“ ein „Pfandschlupf“ in der Höhe eines „zweistelligen Millionenbetrages“ entstanden, der ins Eigentum der Betreiber gewechselt hätte, wäre er nicht vor Ablauf der Verjährungsfrist mit einem

gesonderten Maßnahmengesetz³⁰ (dh zwangsweise gegen den Willen der privaten Betreiber) auf den Bund rückübertragen worden.

Zu Kapitel 3.3: Verpackungen

Verpackungen haben zu den ersten Stoffströmen gehört, die mit der EU-Verpackungsrichtlinie 94/62/EG Gegenstand von produktbezogenen Abfallregelungen geworden sind. Dass diese Richtlinie nicht auf der umwelt- sondern der Binnenmarktcompetenz beschlossen worden ist, hat es immer schwierig gemacht, der Abfallvermeidung erhöhtes Augenmerk zu schenken. Um ein Verbot von Plastiktragetaschen auf den Weg zu bringen, hat es einer eigenen Richtlinie (Richtlinie (EU) 2015/720) mit einer gesonderten Ausnahme von Artikel 18 der Richtlinie 94/62/EG bedurft. Es ist schon enttäuschend (und steht in bedenklichem Gegensatz zu den vollmundigen Ankündigungen zu den mit dieser Mitteilung verbundenen Ambitionen), wenn sich die EK auch in dieser Mitteilung nicht dazu durchringen kann, **sich unmissverständlich und mit konkreten Maßnahmen wie zB der Anrechnung von Mehrfachverwendung auf zu erreichenden Recycling- und Verwertungsquoten zur Mehrfachverwendung von Getränkeverpackungen zu bekennen**, wo dies ja bekannt, hinlänglich erprobt und ihre ökologische Vorteilhaftigkeit erwiesen ist.

Auf die schon eingangs und in Kapitel 1 erwähnte **Notwendigkeit, In-Sich-Geschäfte im Rahmen von Verpackungssammelsystemen zu verhindern**, wird wegen der Bedeutung der Sache aus Sicht der KonsumentInnen nur nochmals verwiesen.

Zu Kapitel 3.4: Kunststoffe

Die Bedeutung des Vorhabens, **Mindestrecyclatanteile für bestimmte prioritäre Abfallströme** (Verpackungen, Baustoffe, Fahrzeuge) festzulegen, kann in Hinblick auf das damit verbundene Potential, kostengünstig zur Reduktion von Treibhausgasemissionen beizutragen, gar nicht hoch genug eingeschätzt werden.

Ebenso **wird man bei diesem Vorhaben auf die Intensivierung des Wettbewerbs bei der Nachfrage nach Recyclierleistungen achten müssen**. Bestehende Sammel- und Verwertungssysteme sollten verpflichtet werden, dass sie ihren Lizenzpartner freistellen müssen, ob sie diese Leistungen selber beauftragen wollen (dh wahlweise einen Anspruch auf Ausfolgung einer Äquivalenterfassungsmenge³¹ – und zwar ohne zusätzliche Kosten – geltend machen können) oder auch dafür die Dienste des Systems in Anspruch nehmen wollen.

Zu Kapitel 3.5: Textilien

Die Textilindustrie ist ein anschauliches Beispiel für rücksichtslosen Umgang mit ökologischen Ressourcen und menschlicher Arbeitskraft. Um hier mehr Nachhaltigkeit zu erreichen, bedarf es – wie in der Mitteilung festgehalten wird – einer umfassenden Strategie. Allen voran zeichnet sich der Textilbereich vor allem durch Quantität an Angebot (oft zu Lasten der Qualität) und geringem Preis aus; es gibt ein Überangebot an Ware, wöchentlich wird das Sortiment in den Geschäften erweitert oder ausgetauscht. Kleidung ist ein Wegwerfprodukt geworden. Laut einer Erhebung von Greenpeace aus dem Jahr 2015 besitzt jede/r erwachsene Deutsche ca 95 Kleidungsstücke (ohne Unterwäsche und Socken). Oberteile und Hosen sowie insbesondere Schuhe werden nur noch kurze Zeit genutzt. 92 % der Befragten geben als Wegwerfgrund Verschleiß der Kleidung an, zwei Drittel gefällt die Kleidung nicht mehr.³² Hier bedarf es eines generellen Wandels, sowohl im Angebot als auch in der Gesellschaft. Auch hier müssen zuerst die Rahmenbedingungen geändert werden. Ein ständig wechselndes Sortiment bewirkt bei den KonsumentInnen das Gefühl, nicht mehr modisch genug gekleidet zu sein und führt zu Neukäufen, dazu bedarf es eines Umdenkens in der Textilindustrie vor allem bei den billigen Massenanbietern. Laut einer Umfrage von Greenpeace ist ein wesentlicher Entsorgungsgrund auch die Qualität. Damit Wiederverwendung und Weiterverwertung der Textilien möglich sind, muss die qualitative Beschaffenheit der Kleidung erhöht werden. Gesellschaftlich benötigt es Bildungsmaßnahmen ähnlich wie bei der nachhaltigen Produktpolitik zur Bewusstseinsbildung und Erhöhung der Kompetenz (siehe Kapitel 2.).

Zu Kapitel 3.7: Lebensmittel, Wasser und Nährstoffe

Die AK begrüßt die kohärente Herangehensweise des Kreislaufwirtschaftspakets, die das Ziel verfolgt, **Synergien mit der EU-Industriepolitik, der Biodiversitätsstrategie, der künftigen Strategie „vom Hof auf den Tisch“ sowie der künftigen Forststrategie herzustellen**. Weiters begrüßt die AK **Initiativen und Förderungen, um die Bodenversiegelung zu verringern**.

Ziel sollte auch sein, im Sinne der Kohärenz der Kreislaufwirtschaft mit anderen EU-Politiken **die Umwelt vor Verunreinigen zu schützen**. Untersuchungen zeigen, dass über Klärschlamm auf landwirtschaftlichen Flächen Rückstände von Medikamenten, Antibiotika, hormonell wirksamen Stoffen oder auch Mikroplastik in die Umwelt ausgebracht und deren Mikrostoffe in der Umwelt (Boden, Wasser) verteilt werden. Auch wenn ein Großteil des Mikroplastiks im Zuge der Abwasserreinigung entfernt wird, stellt der anfallende

Klärschlamm einen beträchtlichen Eintragungspfad von Mikroplastik (sowie anderer Mikrostoffe) in den Boden³³ dar. Es gibt Schätzungen, nach denen in Europa jährlich zwischen 63.000 und 430.000 Tonnen Mikroplastik auf landwirtschaftliche Flächen eingetragen werden (Nizetto et al 2016 in Umweltbundesamt, 2020). Die AK schlägt zum Schutz der Böden und der Ressource Wasser ein europäisches Klärschlammausbringungsverbot auf landwirtschaftlichen Flächen vor.

Es ist evident, das **Thema Bioökonomie** bei einem europäischen Kreislaufwirtschaftspaket zu berücksichtigen. **Alle Bemühungen, den CO₂-Ausstoß in die Atmosphäre zu verringern, sind notwendig, um die europäischen Klimaziele zu erreichen.** Das Thema Bioökonomie sollte aber nicht nur in diesem Abschnitt behandelt werden. **Die AK empfiehlt, die Bioökonomie insbesondere auch in Abschnitt 3.8. Abfall aufzugreifen**, da auch in der Abfallwirtschaft ein Potential für die Bioökonomie besteht. **Biomasse ist grundsätzlich eine begrenzte Ressource**, sodass Zielkonflikte zwischen stofflicher und energetischer Nutzung bestehen. Eine Forcierung energetischer Nutzung kann auch negative ökologische Konsequenzen für die Umwelt haben, weshalb die AK Maßnahmen der Bioökonomie für den land- und forstwirtschaftlichen Bereich differenziert betrachtet. Die frei verfügbaren landwirtschaftlichen Flächen sowie Holz für eine stoffliche Nutzung sind eher begrenzt.

Ein biobasierter Übergang wird durch die Verfügbarkeit von Flächen stark beschränkt und die Erwartungshaltung an die Landwirtschaft hinsichtlich einer erhöhten Produktion von Biomasse wird oftmals etwas zu hoch gegriffen. So gibt es beispielsweise Berechnungen in Österreich von stofflicher Nutzung fossiler Rohstoffe auf eine biobasierte Substitution. In einer Studie wurde untersucht, wie hoch der Flächenbedarf für eine vollständig biobasierte Industrie in Österreich wäre. Dabei wurden Szenarien so gerechnet, dass die gesamte österreichische Produktion von stofflichen genutzten fossilen Grundstoffen, Vorprodukten und Fertigprodukten biobasiert substituiert werden. Dabei wurde jeweils der Flächen-, Düngemittel- und Wasserbedarf für den zutreffenden Betrachtungsrahmen abgeschätzt und gegenübergestellt. Eine biobasierte Substitution auf Grundstoffebene führt zu einem Mehrbedarf an Anbauflächen (land- und forstwirtschaftlich in Summe) von rund 3,8 Mio Hektar Acker- und Waldflächen. Hinzu kommt ein Düngemittelbedarf von rund 650.000 Tonnen pro Jahr und ein Wasserbedarf von rund 148 Mio Kubikmeter pro Jahr. Mit einer biologischen Landwirtschaft ließen sich zwar der Düngemittel- und Wasserbedarf reduzieren, jedoch steigt dadurch der Flächenbedarf um 50 %³⁴.

Da die Substitution fossiler Rohstoffe bei Nachfrage nach biogenen Rohstoffen den Druck auf die Natur und Umwelt erhöhen, ist es erforderlich, die Ressourcen- und Flächenknappheit sowie ihre umweltfreundliche Nutzung als zentrale Ausgangsgröße von Beginn an zu berücksichtigen. **Der Druck auf die Ressource Biomasse darf nicht zu einer Intensivierung in der Land- und Forstwirtschaft führen, denn das bringt negative Auswirkungen für die Biodiversität mit sich.** Laut dem Bericht des Weltbiodiversitätsrates sind weltweit Millionen von Arten in den kommenden Jahren vor dem Aussterben bedroht, wobei unter anderem auch die Intensivierung der Landwirtschaft dazu beiträgt.

In der Bioökonomie sind zudem die **sozialen Aspekte gleichwertig** zu berücksichtigen. Dazu zählen insbesondere Fragen der Verteilungsgerechtigkeit. Die Leistbarkeit der Produkte und Dienstleistungen ist zu gewährleisten. Außerdem ist auf die Arbeitsbedingungen und die Qualität der Arbeitsplätze Rücksicht zu nehmen.

Zu Kapitel 4: Weniger Abfall, mehr Wert

Die AK unterstützt grundsätzlich die in diesem Abschnitt zum Ausdruck kommende Linie. Allerdings sollte nicht bloß die Umsetzung der beschlossenen Anforderungen an EPR-Systeme verbessert werden. Vielmehr sollten endlich **wirksame Vorkehrungen zur Hintanhaltung von In-Sich-Geschäften in EPR-Systemen** – wie schon eingangs gefordert – getroffen werden. Wenn Zielvorgaben zur Abfallreduzierung für bestimmte Abfallströme angekündigt werden, so sollte dies jedenfalls **Vorgaben zur Förderung von Mehrwegverpackungen** umfassen.

Wenig nachvollziehbar ist, welche Erwartungen an die **Harmonisierung der Getrenntsammlungen** in den Mitgliedstaaten gesetzt werden. Diese Aufgabe mag man getrost den Mitgliedstaaten überlassen. Vielmehr möchte die AK in diesem Zusammenhang daran erinnern, welche zentrale Bedeutung für eine gedeihliche Entwicklung der nationalen Entsorgungssysteme³⁵

- anspruchsvolle technische Vorgaben für die verschiedenen Recycling-, Verwertungs- und Entsorgungspfade,
- weiters ein konsequent umgesetztes anspruchsvolles Deponierungsverbot (für nicht-vorbehandelte Abfälle) sowie
- eine (mit Lenkungswirkungen versehene) Deponierungsabgabe haben.

Zu Kapitel 5: Eine funktionierende Kreislaufwirtschaft für Menschen, Regionen und Städte

Dieses Kapitel, das offenbar dem Aspekt der Teilhabe an dem in Entwicklung befindlichen Vorhaben gewidmet ist, vermittelt ein sehr **zwiespältiges und aus Sicht der KonsumentInnen und ArbeitnehmerInnen unbefriedigendes Bild**. Natürlich ist die laufende Beteiligung der Kommunen und Regionen bedeutsam. Ob die vorgestellten Formate passend sind, kann nicht beurteilt werden. Die **Beteiligung der KonsumentInnenverbände** an all den produktbezogenen Initiativen wird nicht einmal angesprochen, obwohl eine von Herstellerinteressen unabhängige KonsumentInneninformation zu den unterschiedlichen Kreislaufwirtschaftsinitiativen alles andere als selbstverständlich ist.

Hinweise auf die möglichen Arbeitsplatzeffekte und zur Förderung der Sozialwirtschaft können nicht **die Beteiligung der ArbeitnehmerInneninteressenvertretungen und den nötigen Sozialen Dialog** ersetzen, der in dieser Mitteilung überhaupt nicht mehr angesprochen wird. Auch die angesprochene „Europäische Plattform der Interessenträger für die Kreislaufwirtschaft“ kann diesen Sozialen Dialog, der auf allen Ebenen stattfinden muss, nicht ersetzen.³⁶ Zu alledem wird nur mehr auf die **kritischen Ausführungen im Eingangskapitel verwiesen**. Diese Versäumnisse und Schieflagen haben schon das „erste“ Kreislaufwirtschaftspaket betroffen und müssen dringend behoben werden. Wie hinterfragenswert die **in Aussicht gestellten Beschäftigungseffekte** sind, ist schon in Kapitel 1 ausgeführt.

Was die **Förderung der Sozialwirtschaft** anlangt unterstützt die AK derartige Initiativen. Es ist nicht mehr zielführend, wenn die Finanzierung solcher Aktivitäten in Österreich ausschließlich über Mittel aus der Arbeitsmarktförderung erfolgt. **Es sollte zu einer Selbstverständlichkeit werden, dass Kommunen im Rahmen ihrer Abfallvermeidungsaktivitäten hier finanzielle Unterstützung geben. Ebenso sollten EPR-Systeme verpflichtet sein, solche Initiativen angemessen zu unterstützen.** Gewöhnlich sehen sie aber wenig Anlass dazu, weil die in diesen Systemen vertretenen Hersteller und Vertreiber sozialökonomische Unternehmen eher als unliebsame Konkurrenz – manchmal sogar als unliebsame WatchDog-Organisationen – sehen, die man keinesfalls unterstützen will.

Zu Kapitel 6: Bereichsübergreifende Maßnahmen

Zu Kapitel 6.2. Schaffung des richtigen wirtschaftlichen Umfelds

Gemäß der Mitteilung sollen nachhaltige Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle zur Norm werden. Dazu **braucht es aus Sicht der AK verbindliche Regeln für unternehmerische Sorgfalt in Bezug auf Menschenrechte und Umwelt entlang der Lieferketten** (human rights and environmental due diligence). Die bisherige Erfahrung zeigt, dass freiwillige Maßnahmen der Unternehmen und unverbindliche Regeln nicht ausreichen, um Menschenrechtsverletzungen und Umweltschäden entlang der Lieferkette (dies schließt Zulieferbetriebe im globalen Süden mit ein) zu verhindern. Laut einer jüngst von der Kommission veröffentlichten Studie (study on due diligence requirements through the supply chain)³⁷ führt nur eines von drei Unternehmen in der EU Sorgfaltsmaßnahmen in Bezug auf Menschenrechte und Umwelt durch. Die AK fordert daher eine verbindliche EU-Regelung. Die Ankündigung von Kommissar Reynders³⁸, wonach die Kommission spätestens 2021 eine verbindliche EU-Regelung vorschlagen wird, wird ausdrücklich begrüßt.

Um die Ziele des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft umzusetzen (siehe Kapitel 6.) beabsichtigt die Kommission die Einbeziehung von Nachhaltigkeitskriterien in Unternehmensstrategien durch eine Verbesserung des Corporate-Governance-Rahmens zu fördern. Dabei geht es laut Kommissar Reynders um Unternehmensverantwortung für Schäden an Mensch und Umwelt. Die AK begrüßt dieses Vorhaben. Die AK weist aber darauf hin, dass die **Schaffung einer verbindlichen EU-Regelung zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten** weit über den Corporate-Governance-Kontext hinausgehen muss.

Zu Kapitel 7: Führende Rolle bei den Bemühungen auf globaler Ebene

Zur Unterstützung des „globalen Übergang[s] zu einer Kreislaufwirtschaft“ soll nach der Mitteilung zufolge sichergestellt werden, dass „Freihandelsabkommen die erweiterten Ziele der Kreislaufwirtschaft widerspiegeln“. Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die EK die EU-Handels- und Investitionspolitik als wesentliches Politikfeld anerkennt, welches es auf seine Kohärenz mit den erweiterten Zielen der Kreislaufwirtschaft hin zu prüfen gilt. Letztlich wird jedoch die konkrete (Neu-) Ausrichtung der EU-Handels- und Investitionspolitik ausschlaggebend dafür sein, inwieweit die EU diesem Anspruch auch gerecht wird.

Es ist unumstritten, dass der internationale Handel mit seinen weltweit verzweigten Wertschöpfungsketten sowie langen Transportwegen zur Umweltbelastung und weiteren Erhöhung der Treibhausgasemissionen beiträgt.³⁹ Immer mehr Emissionen stehen im Zusammenhang mit internationalem Handel. So zeigen Studien, dass etwa ein Drittel des europäischen CO₂-Fußabdrucks außerhalb der EU entsteht. Die Emissionen lassen sich vor allem auf Importe aus dem Bergbau- und Grundstoffsektor, landwirtschaftliche Produkte sowie Industrieprodukte zurückführen. Gleichzeitig werden etwa 17 % der in der EU produzierten Emissionen – allen voran aus der Industrieproduktion – exportiert.⁴⁰

Zwar wird die europäische Industrie zumindest mittelfristig weiterhin auf den Import von Rohstoffen angewiesen sein, jedoch kommt es gerade in diesem Sektor immer noch zu gravierenden Verletzungen von ArbeitnehmerInnenrechten und Umweltverschmutzung. Zudem steht der Abbau von Rohstoffen in Zusammenhang mit einer systematischen Übernutzung natürlicher Ressourcen und Senken.⁴¹ Ähnliche Probleme zeigen sich im internationalen Gütertransport, ohne den die international verzweigten Wertschöpfungsketten kaum aufrecht gehalten werden könnten. Prognosen gehen davon aus, dass sich die durch den internationalen Frachtverkehr verursachten Emissionen bis 2050 fast vervierfachen werden, sollte es zu keinen Änderungen kommen.⁴² Gleichzeitig werden gerade in dieser Branche häufig Arbeitsstandards unterwandert.⁴³ Die europäische Handels- und Investitionspolitik trägt über ihre Schwerpunktsetzungen sowohl auf multilateraler Ebene als auch in bilateralen Handelsverträgen maßgeblich zu den Bedingungen des globalen Handels bei. Es gilt daher, die europäische Handels- und Investitionspolitik neu auszurichten und Mensch wie auch Umwelt statt Profitinteressen multinationaler Konzerne ins Zentrum zu stellen. Nur so lässt sich sicherstellen, dass die Handelsregeln nicht im Widerspruch zu den Zielen der Kreislaufwirtschaft stehen oder die Bestrebungen des Europäischen Grünen Deals gar unterwandern. Wie bereits ausführlicher in der AK Stellungnahme zum Europäischen Grünen Deal⁴⁴ dargelegt, bekräftigt die AK daher noch einmal, dass eine Handels- und Investitionspolitik, welche die ArbeitnehmerInnen sowie die Klimakrise ernst nimmt, folgende Kriterien erfüllen muss:

- Die **Nachhaltigkeitskapitel** müssen mit einem **Durchsetzungsmechanismus** ausgestattet werden, der es ermöglicht, bei Verstößen gegen die verankerten international anerkannten Arbeits- und Umweltnormen in letzter Konsequenz auch **Sanktionen** zu verhängen. Neben internationalen Sozialstandards⁴⁵ muss sichergestellt sein, dass auch multilaterale Umweltabkommen ratifiziert, umgesetzt und angewandt werden. Derzeit bleiben

die Nachhaltigkeitskapitel zahnlos, da sie explizit aus dem allgemeinen Streitbeilegungsverfahren der Handelsabkommen ausgenommen sind. Handelspartner haben keine Konsequenzen zu fürchten, sollten sie den Verpflichtungen zur Ratifizierung, Umsetzung und Anwendung der Arbeits- und Umweltstandards nicht nachkommen. Dies gilt derzeit auch für Referenzen zum Pariser Klimaabkommen. Entwicklungsländer, die historisch wenig zur Klimakrise beigetragen haben, sollten konkrete Unterstützungsmaßnahmen im Hinblick auf Arbeits- und Umweltnormen – etwa durch Technologietransfer und Capacity Building – erhalten.

- Die Ratifikation und Umsetzung der Verpflichtungen des **Pariser Klimaabkommens** sowie der Verbleib (Nicht-Rücktritt) muss als „**essential element**“-**Klausel** in allen Handelsabkommen verankert werden. Dabei gilt es zu bedenken, dass sämtliche bestehende Handelsverträge der EU diese Voraussetzung bisher nicht erfüllen.
- Ergänzung des EU-Emissionshandels (EU ETS) um einen EU-weiten Mindestpreis sowie einen **Grenzausgleich** (Border Carbon Adjustment – BCA), um unerwünschte Auswirkungen des Handels auf Klimaschutzbestrebungen, insbesondere Carbon Leakage, zu verhindern.
- **Voraussetzung für den Beginn von Verhandlungen** muss eine **abgeschlossene Folgenabschätzung und Wirkungsanalyse** sein, die neben den ökonomischen und gesellschaftlichen Auswirkungen auch die Umwelt- und Klimaschädlichkeit eines Handelsabkommens prüft und entsprechende Konsequenzen für das Handelsabkommen zieht. So müssen Verpflichtungen, etwa im Rahmen der regulatorischen Kooperation, die Klimaschutzambitionen erschweren oder diesen widersprechen, aus den Abkommen gestrichen werden.
- Die Regeln der Welthandelsorganisation (World Trade Organisation – WTO) müssen überprüft werden, um sie mit der vorrangigen Bekämpfung der Klimakrise und der wirksamen Bekämpfung von Umwelt- und Sozialdumping vereinbar zu machen.
- **Sonderklagerechte für Konzerne (Investor State Disputes Settlement – ISDS) ersatzlos streichen.** Die zügige Umstellung der Energiesysteme von fossilen auf erneuerbare Energieträger wird mit einem grundlegenden ökonomischen Strukturwandel verbunden sein. Um diesen zu erleichtern, müssen handelspolitisch motivierte Konzernklagen gegen umweltpolitisch sinnvolle Maßnahmen möglichst

bald der Vergangenheit angehören. In diesem Zusammenhang verweist die AK auf den umstrittenen Energiecharta-Vertrag, auf dessen Grundlage InvestorInnenStaatenwegenKlimaschutzmaßnahmen verklagen können. Die EU muss sich im Rahmen des aktuellen Prozesses zur Modernisierung dieser Übereinkunft dafür einsetzen, dass die Investitionsschutzstandards und ISDS ersatzlos gestrichen werden.

Fußnoten

- 01** Public Consultation on the Circular Economy – http://ec.europa.eu/environment/consultations/closing_the_loop_en.htm
- 02** AK EUROPA Positionspapier „Auf dem Weg zu einer Kreislaufwirtschaft“ vom Oktober 2015 – <https://www.akeuropa.eu/de/auf-dem-weg-zu-einer-kreislaufwirtschaft>
- 03** AK EUROPA Positionspapier „Mitteilung der Europäischen Kommission „Zero Waste Programme for Europe“ und Richtlinienvorschlag COM(2014) 397 final“ vom 7.10.2014 – <https://www.akeuropa.eu/de/mitteilung-der-europaeischen-kommission-zero-waste-programme-europe-und-richtlinienvorschlag>
- 04** EU-Studie Leitlinien für die Erweiterte Herstellerverantwortung: Antworten der AK im Rahmen der Schriftlichen Stakeholder Konsultation zu möglichen Goldenen Prinzipien und Leitlinien vom Dezember 2013 – <https://www.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 2.12.2015 COM(2015) 614 final: Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft – 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** AK Stellungnahme zum EU-Kreislaufwirtschaftspaket vom Jänner 2016 – <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/stellungnahmen/EU-Kreislaufwirtschaftspaket.html>
- 08** AK EUROPA Positionspapier „Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt“ vom November 2018 – <https://www.akeuropa.eu/de/richtlinie-ueber-die-verringerung-der-auswirkungen-bestimmter-kunststoffprodukte-auf-die-umwelt>
- 09** AK EUROPA Positionspapier „Mitteilung zum Europäischen Grünen Deal“, <https://www.akeuropa.eu/de/mitteilung-zum-europaeischen-gruenen-deal-0> vom März 2020
- 10** Die Europäische Plattform der Interessensträger für die Kreislaufwirtschaft ist eine gemeinsame Initiative der EK und den Wirtschafts- und Sozialausschusses – <https://circulareconomy.europa.eu/platform/>
- 11** Vgl schon die Kritik am Vorgängergremium „hochrangige Europäische Plattform für Ressourceneffizienz“ – AK EUROPA Positionspapier „Zero Waste Programme for Europe“ S 3 – <https://www.akeuropa.eu/de/mitteilung-der-europaeischen-kommission-zero-waste-programme-europe-und-richtlinienvorschlag>; wie „bunt“ die „Europäische Plattform der Interessensträger für die Kreislaufwirtschaft“ zusammengesetzt ist, zeigt, dass Hr Scharff als Vertreter der Circular Economy Coalition for Europe (CEC4Europe), die sich als Think Tank bezeichnet, in der Coordination Group vertreten ist: Hr Scharff ist einer der Vorstände des privaten österreichischen Verpackungssammelsystems ARA, das 1992 gegründet worden ist; 2016 hat die EK gegen ARA eine Strafe von 6 Mio Euro wegen Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung verhängt (Sache AT 39759 – Marktabschottung durch ARA) (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2016) 5586); vgl dazu noch Näheres im Folgenden und, welche Schlüsse daraus zu ziehen sind
- 12** „(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.“
- 13** 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 zB 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.
- 14** 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 EK wegen Missbrauchs der marktbeherrschenden Stellung ermittelt hat – siehe dazu im AK Positionspapier vom Oktober 2015 aaO S 9
- 15** EK-Presserklärung vom 18.07.2013: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-711_de.htm; vgl dazu die Entscheidung der EK gegen ARA vom 16.10.2003, ABIL 75/59 vom 12.03.2004; siehe <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:075:0059:0097:DE:PDF> und das Urteil des Gerichts vom 22.03.2011 – Altstoff Recycling Austria/ Kommission (Rechtssache T-419/03) ABIL C 139/15 vom 7.05.2011 – <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:139:0015:0015:DE:PDF>
- 16** Zusammenfassung des Beschlusses der EK vom 20.09.2016 in einem Verfahren nach Artikel 102 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU und Artikel 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=d-sp_result&policy_area_id=1,2,3&case_number=39759
- 17** Vgl zu den Auswirkungen dieser In-Sich-Geschäft-Konstellationen auf Umwelt, KonsumentInnen 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, S 9 sowie zuletzt ARA-System – Marktöffnung in statu nascendi, Wirtschaftspolitik-Standpunkte 02/2015, S 19 https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC12370441_2015_2/19/LOG_0015/
- 18** Die Marktanteile von ARA je Packstoff haben sich kaum verringert und betragen noch immer zwischen 70 % und 80 %; siehe <http://www.vks-gmbh.at/meta-menu/wissenswertes/marktanteile.html> bzw <https://secure.umweltbundesamt.at/eVerpackung/veroeffentlichung.xhtml?ljsessionid=C858D2DD480C24E34CAD-31560CA0FE7F.everpackungnode01>
- 19** Vgl zu alldem die umfangreichen Ausführungen, auch zur wechselhaften Vorgeschichte im AK Positionspapier „Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt“ vom November 2018 aaO ab S 5ff mwN.
- 20** Vgl dazu AK Positionspapier „Auf dem Weg zu einer Kreislaufwirtschaft“ vom Oktober 2015 aaO, ab S 5f, S 8ff
- 21** <http://www.bafu.admin.ch/publikationen/publikation/01611/index.html?lang=de>
- 22** <http://www.esu-services.ch/de/projekte/ubp06/>
- 23** <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-53860.html>
- 24** Und fällt geringer aus als in der Mitteilung zum ersten Kreislaufwirtschaftspaket beziffert; die BAK hat schon damals den Forschungsstand, um die Beschäftigungs- und Wachstumseffekte der Kreislaufwirtschaft im Detail zu schätzen, als nicht ausreichend gesehen – <https://www.akeuropa.eu/de/auf-dem-weg-zu-einer-kreislaufwirtschaft>
- 25** Vgl etwa DG Competition Paper Concerning Issues of Competition in Waste Management Systems 2004 – https://ec.europa.eu/competition/sectors/energy/waste_management.pdf; P. Kienapfel und G. Miersch (2006), Competition issues in waste management systems, Competition Policy Newsletter No 1 pp 52-56.

- 26** 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 http://www.bundeskartellamt.de/DE/UeberUns/Publikationen/Sektoruntersuchungen/sectoruntersuchungen_node.html
- 27** Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft. Marktüberwachung 2010-2013.
- 28** Wieser, Harald, Nina Tröger und Renate Hübner. 2015. Die Nutzungsdauer und Obsoleszenz von Gebrauchsgütern im Zeitalter der Beschleunigung: Eine empirische Untersuchung in österreichischen Haushalten. AK Wien. <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/resolver?urn=urn:nbn:at:at-akw:g-489956>
- 29** Vgl dazu näher unter https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Elektroaltgeraete_und_Altbatterien_entsorgen.html bzw <https://wien.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/abfall/Kuehlschrankpickerl.html>
- 30** Vgl dazu unter <https://www.arbeiterkammer.at/interessenvertretung/umweltundverkehr/umwelt/stellungnahmen/Kuehlschrankpickerlgesetz.html> sowie https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/SNME/SNME_05288/index.shtml (BAK Stellungnahme zum ua Bundesgesetz zur Rückführung der Kühlgeräteentsorgungsbeiträge der Konsumenten vom 2.12.2010) und https://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2010/PK0993/#XXIV_I_00981 (Meldung in der Parlamentskorrespondenz) bzw BGBl 2010 I 111 mit Artikel 50 – Bundesgesetz zur Rückführung der Kühlgeräteentsorgungsbeiträge der Konsumenten <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/I/2010/111>
- 31** Gemeint ist der Anteil an den vom System erfassten Sammelmengen, der dem Anteil des Lizenznehmers an der gesamten Lizenzierungsmenge des Systems entspricht.
- 32** Greenpeace. 2015. Wegwerfware Kleidung. <https://www.greenpeace.de/presse/publikationen/wegwerfware-kleidung>
- 33** Vgl Umweltbundesamt, 2020: Mikroplastik in der Umwelt <https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/publikationen/REP0727.pdf>
- 34** https://nachhaltigwirtschaften.at/resources/nw_pdf/schriftenreihe/201803_stoffliche-nutzung-fossile-rohstoffe.pdf
- 35** Vgl dazu AK Positionspapier „Auf dem Weg zu einer Kreislaufwirtschaft“ vom Oktober 2015 aaO, ab S 5ff
- 36** Gänzlich der Wirtschaftsseite zuzurechnen sein dürften die in Kapitel 3.2. genannte „Batterienallianz“ sowie die in Kapitel 3.4. genannte „Allianz für die Kunststoffkreislaufwirtschaft“ – https://ec.europa.eu/germany/news/20190430-batterieallianz_de bzw <https://cor.europa.eu/en/events/Pages/Circular-Plastics-Alliance---Packaging-Working-Group.aspx>
- 37** <https://op.europa.eu/s/n4Cd>
- 38** <https://responsiblebusinessconduct.eu/wp/2020/04/30/speech-by-commissioner-reynders-in-rbc-webinar-on-due-diligence/>
- 39** Dominique Bureau, Lionel Fontagné, Katheline Schubert (2017). Trade and Climate: Towards Reconciliation. Notes du conseil d'analyse économique, Conseil d'analyse économique, 37.
- 40** Richard Wood, Karsten Neuhoff, Dan Moran, Moana Simas, Michael Grubb & Konstantin Stadler (2019): The structure, drivers and policy implications of the European carbonfootprint, Climate Policy, DOI: 10.1080/14693062.2019.1639489 <https://www.ejatlus.org/>
- 41**
- 42** International Transport Forum (2015): The Carbon Footprint of Global Trade. Tackling Emissions from International Freight Transport. <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/cop-pdf-06.pdf>
- 43** <https://awblog.at/ausbeutung-und-umweltverschmutzung-auf-hoher-see/>
- 44** AK EUROPA Positionspapier "Mitteilung zum Europäischen Grünen Deal", <https://www.akeuropa.eu/de/mitteilung-zum-europaeischen-gruenen-deal-0> vom März 2020
- 45** Vgl hierzu AK Stellungnahme zum Nonpaper über die Nachhaltigkeitskapitel – <https://www.akeuropa.eu/de/non-paper-commission-services-trade-and-sustainable-development-tds-chapters-eu-free-trade> vom November 2017



Kontaktieren Sie uns!

In Wien:

Werner Hochreiter

T +43 (0) 1 501 651 2624

werner.hochreiter@akwien.at**Iris Strutzmann**

T +43 (0) 1 501 651 2167

iris.strutzmann@akwien.at**Nina Tröger**

T +43 (0) 1 501 651 2318

nina.troeger@akwien.at**Roland Lang**

T +43 (0) 1 501 651 2518

roland.lang@akwien.at**Henrike Schaum**

T +43 (0) 1 501 651 2774

henrike.schaum@akwien.at**Bundesarbeitskammer Österreich**

Prinz-Eugen-Straße 20-22

1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

www.arbeiterkammer.at

In Brüssel:

Peter Hilpold

T +32 (0) 2 230 62 54

peter.hilpold@akeuropa.eu**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 (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,8 Millionen ArbeitnehmerInnen und KonsumentInnen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherInnenpolitischen Angelegenheiten auf nationaler sowie auch auf der Brüsseler EU-Ebene. Darüber hinaus ist die Bundesarbeitskammer Teil der österreichischen Sozialpartnerschaft. Die AK 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 AK 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.