



Änderung der Abfallrahmenrichtlinie – Fokus Textilsektor

COM(2023) 420

Zusammenfassung

Inhalt des Entwurfs

Mit der Richtlinie (EU) 2018/851 vom 30. Mai 2018 wurde die Pflicht der Mitgliedstaaten, bis zum 1. Jänner 2025 eine **getrennte Sammlung von Textilien** einzuführen, in der Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) normiert. Mit dem vorliegenden Kommissionsvorschlag (COM(2023) 420) sollen nun die Grundlagen für eine solche getrennte Sammlung geschaffen werden, indem die Einführung einer **erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) für Produzenten bestimmter Textilien** vorgeschlagen wird.

Das Wichtigste in Kürze

- Die AK begrüßt die von der Kommission bekundeten Ziele, ökologische und ökonomische Verbesserungen im bestehenden System der Wege von Textilabfällen voranzubringen, die auch die ökologische Gesamtleistung von Textilien im Lebenszyklus verbessern sollen.
- Die Festlegung konkreter Vorgaben zur getrennten Sammlung von Textilien ist vor dem Hintergrund einer unzureichenden Datenlage zu den entsprechenden Abfallströmen sowie noch fehlender Recycling-Möglichkeiten für Textilabfälle zum jetzigen Zeitpunkt aber als verfrüht zu erachten.
- Der Vorschlag zur Einführung einer EPR für Textilien wird von der AK sehr kritisch gesehen. Die AK hat sich zuletzt auch anlässlich der Stellungnahme zum Entwurf einer Österreichischen Kreislaufwirtschaftsstrategie skeptisch zur Absicht geäußert, für Textilien eine EPR nach dem Modell der Verpackungsverordnung einzuführen.
- Oberste Priorität bei Textilien und Textilabfällen muss sein, die ökologische Performance im gesamten Lebenszyklus zu verbessern und – bezogen auf die Abfallphase – durch entsprechendes Ökodesign zu einer Verringerung der Abfallmengen beizutragen (Fast Fashion vermeiden/reduzieren).
- Eine EPR wird diese Aufgabe nicht lösen können, da eine Reduktion verkaufter Textilprodukte wesensgemäß nicht im Interesse der Hersteller:innen liegt.
- Sozial-ökonomische Betriebe spielen eine wichtige Rolle bei der Textilsammlung für Re-Use-Zwecke. Sie dürfen durch die Einführung einer EPR nicht in Abhängigkeit von EPR-Systemen geraten, vielmehr sollte ihre Rolle gestärkt werden.
- Die Information und Bewusstseinsbildung von Verbraucher:innen über Nachhaltigkeit, Wiederverwendung und Abfallvermeidung ist eine nicht-delegierbare Aufgabe der öffentlichen Hand und muss eine solche bleiben. Die AK hat schon mehrfach darauf hingewiesen, dass Hersteller:innen die Information und Bewusstseinsbildung der Verbraucher:innen über Nachhaltigkeit, Wiederverwendung und Abfallvermeidung nicht übernehmen können. Dazu braucht es vielmehr mehr personelle und finanzielle Ressourcen in den zuständigen Ministerien. Diese sollten auch eine intensivere Zusammenarbeit mit den Verbraucher:innen-Organisationen suchen.

Die Position der AK

Zu den wesentlichen Bestimmungen des geplanten Entwurfs

Der Vorschlag zur Einführung einer EPR für Textilien wird von der AK sehr kritisch gesehen. Die AK hat sich zuletzt auch anlässlich der [Stellungnahme](#) zum Entwurf einer Österreichischen Kreislaufwirtschaftsstrategie skeptisch zur Absicht geäußert, für Textilien eine EPR nach dem Modell der Verpackungsverordnung einzuführen.

Die AK begrüßt die von der Kommission bekundeten Ziele, ökologische und ökonomische Verbesserungen im bestehenden System der Wege von Textilabfällen voranzubringen, die auch die ökologische Gesamtpformance von Textilien im Lebenszyklus verbessern sollen. 2019 sind in der EU 12,6 Millionen Tonnen (Mt) Textilabfälle, davon 10,9 Mt Post-Consumer-Abfälle angefallen. Kleidung und Schuhe machen zusammen 5,2 Mt aus, was 12 kg pro Person und Jahr entspricht. 78 % dieser Abfälle werden nicht getrennt erfasst, sondern über den Restmüll entweder deponiert oder energetisch verwertet.

Von den getrennt erfassten Abfällen werden 8 % dem Re-Use zugeführt, 32 % werden innerhalb und 38 % außerhalb der EU verwertet. Die mit der Herstellung der in der EU konsumierten Textilien verbundenen Umweltbelastungen fallen größtenteils außerhalb der EU an. 80 % des Rohmaterials wird außerhalb der EU gewonnen. Dasselbe gilt für 88 % des benötigten Wassers. Und so fallen 73 % der mit der Herstellung der in der EU konsumierten Textilien verbundenen Treibhausgasemissionen außerhalb der EU an.

Die Kommission hat drei Handlungsoptionen zur Umsetzung einer besseren Bewirtschaftung von Textilabfällen herausgearbeitet: Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Durchsetzung der geltenden Bestimmungen durch Sekundärrecht (Option 1), Festlegung zusätzlicher verbindlicher regulatorischer Anforderungen zur Verbesserung der Abfallbewirtschaftungsleistung durch eine gezielte Änderung der Abfallrahmenrichtlinie (Option 2) oder Festlegung von Leistungszielen für die Abfallbewirtschaftung, die ebenfalls eine Änderung der Abfallrahmenrichtlinie

umfassen würde (Option 3). Die Kommission hat sich für Option 2 entschieden. Der damit verbundene Weg, die Ziele mit einer Verpflichtung der Hersteller erreichen zu wollen, eines oder mehrere solche Systeme der Erweiterten Herstellerverantwortung (EPR-Systeme) zu errichten und zu betreiben, begegnet zahlreichen Bedenken. Aus Sicht der AK erscheint es zielführender, Option 3 zu wählen, die den Mitgliedstaaten vermutlich detailliertere abfallwirtschaftliche Ziele vorgeben würde, als dies jetzt schon in Art 11 ARRL festgelegt ist, jedenfalls aber den Mitgliedstaaten die Analyse der Ausgangslage und die Wahl der Maßnahmen überlassen würde.

Bezeichnend ist, dass die Kommission selber Zweifel hegt, ob es angesichts der bestehenden ungenügenden Datenlage schon möglich ist, geeignete Ziele auf Unionsebene festzulegen. Aus der Sicht der AK überzeugen die Darlegungen der Kommission nicht, aus welchen Elementen sich eine künftige Regelung zusammensetzen sollte. Allein deshalb sollte Option 3 gewählt werden, die einen offeneren Zugang ermöglicht. Ein solcher würde auch besser zu den Bestrebungen der österreichischen Bundesländer passen, im Wege einer Studie die Ausgangslage in Österreich zu erheben und sich dann Gedanken zu den nächsten Schritten in Verantwortung der Gemeinden und Städte zu machen.

Exkurs: Grundlegendes zur EPR und EPR-Systemen

In der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) hat man sich schon vor langer Zeit mit dem Begriff der Extended Producer Responsibility (EPR) beschäftigt und darunter alle Arten von Instrumenten verstanden, welche die Hersteller:innen in die Pflicht nehmen, um Umweltziele besser zu erreichen (wie zB Abgaben oder Vorgaben für die Produktgestaltung). Pflichten, die man nur kollektiv erfüllen kann, wie etwa Produktrücknahmepflichten, wie sie aus der österreichischen Verpackungsverordnung bekannt sind, haben die Expert:innen der OECD sehr skeptisch gesehen, weil diese gerne in wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen münden. Wohlgermerkt: EPR umfasst somit ein Bündel an möglichen Maßnahmen, die man ergreift, wenn und soweit sie sinnvoll sind, und zwar eben nur dann.

EPR, vor allem kollektive EPR-Systeme, sind kein Grundprinzip wie das Verursacherprinzip, das immer richtig ist. Wenn bspw die Hersteller:innen verpflichtet werden sollen, dass sie die Wiederverwendung fördern, wird man feststellen, dass das nicht erfolgreich sein wird. Denn es läuft den ureigensten Interessen der Hersteller diametral entgegen. Darum werden sie das auch freiwillig nicht umsetzen. Auch rechtliche Verpflichtungen werden das nicht ändern können. All das kann man seit 30 Jahren in der Getränkegebindefrage in Österreich, insbesondere in Bezug auf Mehrweggetränkeverpackungen beobachten. Das zur Umsetzung der Verpackungsverordnung gegründete ARA-System hat sich lange sogar als Drehscheibe zur Förderung von Einweggetränkeverpackungen aus Kunststoff sowie Metallen betätigt. Sowohl in der österreichischen als auch in der europäischen Umweltdebatte ist das nötige differenzierte Verständnis von EPR leider verloren gegangen. Man tut so, als ob EPR grundsätzlich zielführend und EPR-Systeme immer der richtige Ansatz zur Umsetzung ökologischer Zielsetzungen wären. Der größte Fehler besteht darin, dass EPR mit der Bildung von kollektiven Rücknahmesystemen praktisch gleichgesetzt wird.

In Deutschland und Österreich hat man zudem erfolgreich ausgeblendet, dass der Ansatz der Grüne-Punkt-Systeme, dem ARA (Altstoff Recycling Austria) wie DSD (Duales System Deutschland) gefolgt sind und folgen, nicht der einzig denkbare ist. Das belgische System Fost Plus war damals anders aufgebaut. Vor allem verzichtete es darauf, selbst als Dienstleister auf den Abfallmärkten aufzutreten. Fost Plus hat sich auf die Einhebung von Mitteln beschränkt und mit diesen anteilig – im Sinne einer geteilten Verantwortung – Maßnahmen der Kommunen mitfinanziert. Und so ist es auch kein Zufall, dass die GD Wettbewerb nie gegen Fost Plus vorgehen musste.

Doch der Unterschied ist leider auch auf EU-Ebene in den Hintergrund getreten. Bevor das Instrument von EPR-Systemen in der Abfallrahmenrichtlinie (ARRL) ausgebaut worden ist, hat die GD Umwelt eine [Studie](#) beauftragt, die zuerst den Ansatz von Grüne-Punkt-Systemen „in den Himmel heben“ wollte, dann aber kräftig zurückgerudert hat, weil man die gravierenden Wettbewerbsverstöße und Fehlsteuerungen – damals in ARA und DSD – nicht ignorieren konnte. Es ist eine Tatsache, dass Grüne-Punkt-Systeme für marktmissbräuchliche Verhaltensweisen sehr anfällig sind. Doch in der ARRL hat man daraus leider nicht die Konsequenzen gezogen und den Ansatz des Grüne-Punkt-Systems mit seiner hundertprozentigen Kosten-Verantwortung zum (einzigen) Modell eines EPR-Systems gemacht. Dabei war damals schon klar, dass EPR-Systeme auch nicht die Wiederverwendung oder Abfallvermeidung fördern werden.

Die Wirtschaft hat sich mit der Produktverantwortung à la ARRL angefreundet, weil man es als Privatisierungs- und Deregulierungsinstrument erkannt hat und die Vorteile der damit einhergehenden Verfügungsmacht sieht. Man hat erkannt, dass so auch die Möglichkeit eröffnet ist, die eigenen Interessen bei der Ausgestaltung zentral einzubringen. Pointiert haben Wirtschaftsvertreter immer wieder hervorgehoben, dass sie dann, wenn sie gezwungen sind, solche Sammel- und Verwertungssysteme einzurichten, sich nicht auf die Einhebung von Geldmitteln beschränken wollen, sondern auch volle Kontrolle über die Verwendung dieser Mittel in ihrem Interesse beanspruchen werden. Bestimmte Eigeninteressen sind dann sogar so weit in den Vordergrund gestellt worden, dass die GD Wettbewerb dagegen wegen Marktmissbrauchs vorgehen musste.

In einem Fragebogen zur damaligen Studie (2014) hat sich die AK schon [damals umfassend geäußert](#). Etwa zur Frage, worin das Konzept von EPR besteht (S 4):

„EPR bedeutet gemäß den OECD-Grundlagenpapieren, dass Umweltziele durch Verlagerung der Verantwortung auf die Hersteller effektiv und effizient erreicht werden sollen. Die Betonung liegt auf „Umweltzielen“ und „Effizienz“ und „Effektivität“. Vor allem soll EPR Anreize zu Ökodesign geben. Daher empfiehlt die OECD individuelle Instrumente wie Abgaben oder Förderungen und äußert Skepsis zu kollektiven Instrumenten wie zB Rücknahmesysteme, vor allem weil diese auch Anreize zur Kartellbildung geben, wie man in Österreich und Deutschland (bis 2004) bei Verpackungsabfällen gut beobachten kann bzw konnte. Anreize zu Ökodesign zu setzen und die Nutzungsphase von Produkten umweltverträglich zu gestalten, sollten daher in der Zielsetzung von EPR ganz oben in der Skala stehen, auch wenn die Abfallrahmenrichtlinie 2008/98 hier den Kern der Idee von EPR etwas aus den Augen verloren zu haben scheint und zu sehr die end-of-life-Phase und das Interesse an einer geordneten Entsorgung fokussiert. Der Trend zum Ausbau von Rücknahmesystemen für Abfälle bringt mit sich, dass die individuelle Erfüllung von Umweltzielen durch die Hersteller immer schwieriger wird (zB durch Teilnahmezwang, um das free-rider-Problem zu minimieren). Professionell gemanagte Rücknahmesysteme sind gewöhnlich ein Finanzierungsinstrument zur Entsorgung von Abfällen, bieten aber dem einzelnen Hersteller kaum mehr Anreize zu Ökodesign. Diese Zielkonflikte müssen zur Kenntnis genommen und wissenschaftlich hinterfragt werden. Die Frage „wie können wir Anreize zu Ökodesign geben?“ soll vor künftigen Rechtsetzungen, aber auch bei der Revision bestehender Rechtsakte ausreichend bedacht und nach möglichen Lösungen untersucht werden. Dabei werden sich aber auch Grenzen des Instruments EPR zeigen: Hersteller haben naturgemäß

kein Interesse an Abfallvermeidung dh Vermeidung ihrer Produkte. Die Gesetzgebung muss daher immer fragen, welcher Akteur/Stakeholder kann dieses spezifische Ziel am besten umsetzen? Das muss nicht immer der Hersteller sein.“

Dann zur Frage, wie die Verantwortlichkeiten in der Wertschöpfungskette festgelegt werden sollten (S 6):

„In der Tat ist es wichtig, dass vor der Erlassung von Gesetzgebungsakten hinterfragt wird, welcher Akteur welche spezifischen Ziele am besten, und zwar effizient und effektiv erfüllen kann. EPR ist aber kein Selbstzweck. Es macht keinen Sinn, zB Hersteller oder PROs zu verpflichten, die Verbraucher über Maßnahmen zur Abfallvermeidung oder Maßnahmen zu Re-Use zu informieren oder Maßnahmen zur Abfallvermeidung finanziell zu fördern, so wie dies in Österreich vorgesehen ist. Hersteller werden das nicht oder nur widerwillig tun, denn Hersteller wollen Neuprodukte verkaufen. Solche Informations- oder Förderungspflichten müssen nicht-delegierbare Pflichten der Mitgliedstaaten bleiben. Immer muss auch hinterfragt werden, welches Instrument das Geeignetste ist. Wenn die technischen Standards in der Entsorgung schlecht sind, wird die Bildung von Rücknahmesystemen das Problem nicht lösen.“

Zu der Frage des Wettbewerbs von EPR-Systemen und zur wünschenswerten Rolle der Kommunen (S 8):

„Dieses Statement enthält interessante Ansätze, geht aber von einer falschen Prämisse aus: Es muss unterschieden werden zwischen

- Entpflichtungssystemen wie zB Fost Plus, die selber nicht als Nachfrager von Sammel- und Verwertungsleistungen auftreten wollen – das heißt, dass die Kommunen weiterhin die Sammlung und Sortierung der Abfälle beauftragen, aber von den Herstellern finanzielle Unterstützung erhalten - und
- Entpflichtungssystemen wie ARA oder DSD (vor 2004), die sich nicht bloß auf die Einhebung von Geldmitteln zur finanziellen Förderung insb der kommunalen Kunststoffsammlung beschränken wollen, sondern unbedingt auch selber als Nachfrager von Sammel- und Verwertungsleistungen auftreten wollen bzw wollten.

Es ist kein Zufall, wenn ein System wie Fost Plus (Belgien) nicht Gegenstand von Ermittlungen der Wettbewerbsbehörden wird, denn der Wettbewerb auf den Entsorgungsmärkten wird durch sie nicht eingeschränkt. Wenn Entpflichtungssysteme aber selber als Nachfrager von Sammel- und Verwertungsleistungen tätig werden, dann muss zwingend gewährleistet

sein, dass mehrere Entpflichtungssysteme im Wettbewerb zueinander auftreten können. Entpflichtungssysteme mit kartellartigen Eigentümerstrukturen wie ARA oder DSD (vor 2004) haben erfahrungsgemäß kein Interesse an einer Öffnung für Wettbewerb, weil die in ihnen dominierenden Eigentümer (große Lebensmittelketten, altstoffverwertenden Industrien) das so nicht wollen. Das bedarf unter Umständen dann wettbewerbsbehördlicher oder gar gesetzlicher Maßnahmen (siehe dazu [Arbeitspapier](#) der GD COMP, 2004).

Ein Dazwischen, wie das Statement suggeriert, gibt es nicht. Es ist unrealistisch zu glauben, dass ein privater Monopolist durch strenge Kontrolle (strong public control) bereit zu Transparenz ist und darauf verzichtet wird, seine Marktmacht zu missbrauchen sondern sie nur zum Wohle aller ausüben wird. Kartellartige Eigentümerstrukturen wissen bestens ihre Eigentümerinteressen zu befördern, das zeigt die Sektoruntersuchung Duale Systeme (Bundeskartellamt) für das Beispiel DSD gut auf. Das zeigt sich auch im Fall AT 39759 ARA foreclosure: In den Entscheidungsgremien von ARA dominieren Dienstleisterinteressen der altstoffverwertenden Industrien und der Großformen des Lebensmittelhandels. Die Auswirkungen daraus konnten trotz strenger Kontrollmaßnahmen nie egalisiert werden und sind nun Gegenstand von Ermittlungen der GD Wettbewerb. Die Arbeiterkammer hat sich als interessierte Verbraucherorganisation an diesem Verfahren beteiligt.

Die Europäische Kommission sollte dort, wo Richtlinien Anreize zur Bildung von Rücknahmesystemen setzen oder solches von den Mitgliedstaaten gefordert wird, klar zum Ausdruck bringen, dass der Missbrauch von Rücknahmesystemen zur Kartellbildung unerwünscht ist und immer schon auch in einer Anfangsphase/Aufbauphase mitbedacht werden muss. Wo durch den Aufbau von Rücknahmesystemen Kartelle oder kartellartige Eigentümerstrukturen entstanden sind, soll den Mitgliedstaaten empfohlen werden, mit Unterstützung der Wettbewerbsbehörden auf eine Auflösung dieser Strukturen hinzuwirken. Welche der beiden oben genannten Varianten die bessere ist, kann nicht gesagt werden. Die Arbeiterkammer neigt aber klar Modellen wie Fost Plus zu. Schnittstellenprobleme zwischen den Verpackungsabfallsammlungen und den übrigen kommunalen Sammlungen, wie sie in Österreich bis zuletzt beobachtet werden könnten, können hier nicht auftreten: Die Synergien zwischen den kommunalen Systemen der Daseinsvorsorge und den EPR-Systemen werden vielmehr bestens genutzt; die privaten Letztverbraucher erhalten hier eine Lösung aus einer Hand. Um konkretere Aussagen über die jeweiligen Stärken und Schwächen zu treffen, sollten die aktuellen Sys-

temgestaltungen in der Verpackungssammlung in Belgien und ggfs Frankreich eingehend mit denen in Deutschland heute verglichen werden. Von Interesse könnte da auch ein Blick auf die in Österreich ab 1.1.2015 geltenden Rahmenbedingungen für die Verpackungssammlung sein, da mit der jüngsten Novelle zum Abfallwirtschaftsgesetz in Österreich die berechtigten Interessen der Kommunen mehr Gewicht bekommen haben als in Deutschland heute.“

Zur Frage einer unabhängigen dritten Stelle für EPR-Systeme im Wettbewerb und, ob diese dann auch die Verbraucher:innen-Information übernehmen sollte (S 11):

„... Nicht zugestimmt wird der Auffassung, dass eine solche Stelle auch Aufgaben der Verbraucherinformation übernehmen soll. Es macht auch keinen Sinn, zB Hersteller oder PROs zu verpflichten, die Verbraucher über Maßnahmen zur Abfallvermeidung oder Maßnahmen zu Re-Use zu informieren oder Maßnahmen zur Abfallvermeidung finanziell zu fördern, so wie dies in Österreich vorgesehen ist. Hersteller werden das nicht oder nur widerwillig tun, denn Hersteller wollen Neuprodukte verkaufen. Solche Informations- oder Förderungspflichten müssen nicht-delegierbare Pflichten der Mitgliedstaaten bleiben.“

Zur Frage, ob aus dem polluter-pays-principle zwingend eine Vollkostenverantwortung der Hersteller abzuleiten ist und was es für eine unabhängige Verbraucher:innen-Information braucht (S 13):

„Weder aus dem polluter-pays-principle noch aus den Überlegungen zur geteilten Verantwortung kann automatisch abgeleitet werden, dass alle Kosten auf die Hersteller überwält werden sollen. Kosteninternalisierung findet auch statt, wenn gewerbliche Nutzer von Produkten am Ende von deren Lebensphase mit den Kosten einer umweltgerechten Entsorgung dieser Produkte konfrontiert werden. Dazu bedarf es keiner Rücknahmesysteme und der Einhebung von Entsorgungsgebühren beim Hersteller.“

Auch hier muss daher immer im Detail geprüft werden, ob das „Vorverlagern der Kostentragung auf den Hersteller“ jeweils dem angestrebten Umweltziel am Besten, dh effizient und effektiv dient. Sinn wird es überwiegend nur dort machen, wo Produkte an den privaten Endverbraucher abgegeben werden. Aber selbst da wird auch zu entscheiden sein, was die Hersteller aus der Tatsache, dass sie die Kosten tragen (und in die Produktpreise einrechnen werden), dann ableiten können. Wenn Hersteller aus der Tragung der Kosten ableiten können, dass sie dann zB auch die Inhalte und Schwerpunktsetzungen der

Verbraucherinformation bestimmen können, so wäre das kontraproduktiv.

Die Europäische Kommission sollte – auch in allen schon bestehenden Richtlinien zur Herstellerverantwortung – klarstellen, dass selbst dann, wenn die Hersteller oder die tätigen EPR-Systeme die Kosten der Verbraucherinformation tragen, die nationalen Umweltbehörden weiterhin die Inhalte und Schwerpunktsetzungen der Verbraucherinformation weiterhin unabhängig bestimmen und bestimmen sollen.“

Zur Frage der Ökomodulation von Tarifen in EPR-Systemen, wobei die Fragebogen-Autor:innen eine nicht näher definierte „unabhängige dritte Stelle“ im Auge hatten, die diese Zu- und Abschläge hätte festlegen sollen (S 16):

„Dem Statement, der Analyse der Ausgangslage und dem Anliegen wird voll zugestimmt. Allerdings erscheint zweifelhaft, ob und inwieweit EPR-Systeme tatsächlich in der Lage sind oder kommen können, solche eine Verpflichtung zur Festsetzung ökologisch differenzierter Entsorgungsgebühren sinnvoll umzusetzen. Wenn wir auf die in Österreich tätigen Entpflichtungssysteme blicken, die im Wettbewerb stehen oder bald stehen sollen (Verpackungen, Elektroaltgeräte, ..), so halten wir das für völlig unrealistisch, dass diese Systeme aus eigenem Antrieb hier selbstgestaltend tätig werden können. Differenzierungen in den Gebühren wären nur möglich, wenn die zugrunde zu legenden Kosten und die vorzunehmenden Differenzierungen so präzise angegeben werden, dass de facto kein weiterer Gestaltungsspielraum bleibt.“

Etwas anders könnte sich die Ausgangslage darstellen, wo nur ein einziges nationales EPR-System – gleichsam als Dachorganisation für alle Hersteller – tätig wird. Doch auch hier wird es von der Eigentümerstruktur abhängen, ob solch ein Weg freiwillig gegangen werden kann. Bei wirtschaftsgetragenen Systemen ist nicht zu erwarten, dass hier Freiräume für Gestaltung bestehen. Nachteilig betroffene Hersteller werden im Rahmen der jeweiligen Eigentümergremien versuchen, solche Lösungen zu verhindern. Welche Lösungen getroffen werden, sollte eigentlich nicht von den Kräfteverhältnissen in den Eigentümergremien abhängen. Zudem wird man sich hier auch mit dem Vorwurf von Wettbewerbsverzerrungen auseinandersetzen haben, wenn etwaige nationale Ökozuschläge tatsächlich eine spürbare Größe annehmen und von denen in anderen Mitgliedstaaten signifikant abweichen. Insofern drängt sich die Frage auf: Wer anders als der Europäische Gesetzgeber kann die „unabhängige dritte Stelle“ sein?“

Warum derzeit die zwangsweise Bildung von EPR-Systemen in den Mitgliedstaaten (noch) nicht der nächste Schritt sein sollte

Legt man das oben Dargestellte auf die Frage um, welche nächsten Schritte zur Konkretisierung der ab dem 1. Jänner 2025 geltenden Getrenntsammlungsverpflichtung für Textilabfälle gemäß Art 11 ARRL ergriffen werden sollten, so sollte man sich zunächst die Begrenztheit des Beitrags vergegenwärtigen, der von kollektiven EPR-Systemen erbracht werden kann. Denn Lizenzierungsgebühren, wie sie im Zuge der Verpackungsregelungen eingehoben werden, werden immer zu gering sein, um eine ökologische Steuerungswirkung zu erzielen. Der Vorschlag der Kommission geht selbst davon aus, dass diese Gebühren sich in der Höhe von wenigen Cent bewegen werden (S 2). Oberste Priorität bei Textilien und Textilabfällen muss aber die Reduktion der in Verkehr gesetzten Mengen sein (Stichwort Fast Fashion vermeiden/reduzieren).

Die Frage wird in diesem Zusammenhang sein, welche Instrumente dafür entwickelt werden können. Eine EPR wird diese Aufgabe nicht lösen können, da eine Reduktion verkaufter Textilprodukte wesensgemäß nicht im Interesse der Hersteller:innen liegt. Anders als bei Verpackungen kommt erschwerend hinzu, dass die Hersteller:innen bei Textilien auch kein natürliches ökonomisches Interesse an einer laufenden Reduktion der Gewichte haben.

Schwer vorstellbar sind auch die Überlegungen, dass EPR-Systeme selbst Entscheidungen zur Ökomodulation der Tarife treffen sollen und werden. Schwierig ist schon die inhaltliche Frage zu beantworten. Welche Aspekte sollen begünstigt und welche sollen belastet werden? Und dann ist auch noch zu beantworten, in welchem Ausmaß das jeweils erfolgen soll? Vor allem aber werden die EPR-Systeme dazu nicht in der Lage sein. 30 Jahre österreichische Verpackungsverordnung zeigen, dass Sammel- und Verwertungssysteme nicht in der Lage sind, eigenverantwortlich ökologische Kriterien für die Tarifgestaltung einzuführen.

In Summe führt das zur Frage, welchen Mehrwert ein solches EPR-System dann hat, wenn es für die zentralen ökologischen Fragen keinen relevanten Beitrag leisten kann. Der Beitrag eines solchen EPR-Systemansatzes würde nur darin bestehen, dass damit die Finanzierung und Organisation einer flächendeckenden Getrenntsammlung sichergestellt werden könnte. Doch genau die dazugehörige Vorfrage, ob eine solche Sammlung auch sinnvoll ist, lässt sich für Österreich noch nicht verlässlich beantworten. Der springende Punkt ist, dass eine solche zweite Spur ja neben der bestehenden Struktur der Re-Use-Sammlung durch sozial-ökonomische Unternehmen aufgebaut werden

müsste. Das Grundproblem, das hier zu bewältigen wäre, ist die Frage, ob es den Verbraucher:innen hinreichend kommunizierbar ist, welche Fraktion in welche Schiene einzubringen wäre. Das ist keine triviale Frage. In der Ab-Haus-Abfallsammlung bzw einer Sammlung auf öffentlichen Standplätzen gibt es dafür bis jetzt kein Vorbild. Papierverpackungen und Altpapier werden seit jeher gemeinsam erfasst, weil das anders gar nicht umsetzbar wäre. Gute Erfahrungen hat man mit solchen Herausforderungen im Bundesland Oberösterreich gemacht, wo die von den Gemeinden und Städten betriebene Abfallsammelzentren eine kontrollierte Übernahme und Trennung von Fraktionen auch unter Qualitätsgesichtspunkten anbieten. Doch bis jetzt steht nicht einmal fest, ob die bestehenden Sammlungs- und Verwertungssysteme für Verpackungen diese gut funktionierenden Einrichtungen mitnutzen wollen, um die hohen Recyclingziele zu erreichen. Denn es herrscht eine (ideologisch motivierte) Haltung vor, dass man die Kooperation mit den Gemeinden und Städten tunlichst meidet oder nur auf einem Minimum halten will.

Gegen eine einheitliche Sammlung für Re-Use und zur Verwertung spricht, dass echte Re-Use-Ware möglichst an der Quelle getrennt erfasst werden sollte. Zum einen sollten so die „besten Stücke“ abgesondert werden. Zum anderen lässt sich wohl nur so sicherstellen, dass Re-Use-Ware nicht durch Ware zur Verwertung verunreinigt oder sonst beeinträchtigt wird. Solange nicht mit hinreichender Sicherheit klar ist, dass und wie der Aufbau einer parallelen Getrenntsammlung für die Verwertung Sinn macht, fehlt es am zentralen Grund für die Einrichtung von EPR-Systemen und damit auch für die von der Kommission bevorzugte Option 2.

Jedenfalls bezogen auf Österreich erscheint es als nächstes zweckmäßiger, für eine flächendeckende Ausweitung der echten Re-Use-Sammlung durch sozial-ökonomische Unternehmen zu sorgen, und zwar mit mehr Unterstützung durch und unter Verantwortung der Kommunen. Diese sind im Vorschlag der Kommission aber gar nicht als relevanter Akteur genannt. Manche Unternehmen in der Alttextilsammlung sammeln gar nicht für Re-Use, sondern machen sogar Gewinne mit dem Export der erfassten Textilien und Textilabfälle. Im Regelfall wissen die Verbraucher:innen gar nicht, was mit der Ware passiert, die sie in Container eingeworfen haben. Auch die meisten Kommunen haben sich um diese Frage bis jetzt nicht gekümmert.

Insgesamt sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, unter Einbeziehung aller nationalen Stakeholder, zu denen auch die Verbraucher:innen gehören (!), faktenbasiert und zielorientiert die nächsten

Zwischenziele und dafür geeigneten Maßnahmen zu bestimmen. Natürlich wäre es wünschenswert, wenn es auch Raum für Optionen gäbe, in denen die Hersteller:innen anteilig Maßnahmen der Kommunen und die Tätigkeit der sozial-ökonomischen Unternehmen finanzieren, ohne dass sie gleichzeitig auch Verfügungsgewalt bekommen. Aber solange das nicht klar ist und solange es nicht feststeht, dass neben den Re-Use-Sammlungen eine zweite Getrenntsammlung für die bloße Verwertung überhaupt zielführend ist, hat die Einrichtung von EPR-Systemen keinen Sinn. Zu alledem muss vorher auch die Frage der weiteren technischen Verwertbarkeit/Verwendbarkeit von Material aus einer solchen „zweiten Spur“ ausreichend geklärt und gelöst werden.

Zur künftigen Rolle der sozial-ökonomischen Unternehmen

Die sozial-ökonomischen Unternehmen oder Betriebe (im Folgenden kurz: SÖB) sollten als Teil einer sozialen Infrastruktur in den Regionen, Städten und Gemeinden begriffen werden. Ihre Bedeutung in der Grundversorgung von Menschen mit geringsten Einkommen wächst (leider). Schon heute üben sie eine wichtige Rolle dabei aus, Menschen aus der Langzeitarbeitslosigkeit herauszuholen und auf den ersten Arbeitsmarkt vorzubereiten. Geldmittel aus der Arbeitsmarktförderung decken einen wichtigen Teil der Finanzierungsbasis der SÖB ab. Der Mittelfluss dazu hängt aber auch von der Konjunktur und den Verhältnissen auf den Arbeitsmärkten ab. Eigentlich sollten es sich die Städte und Gemeinden zur Aufgabe machen, diese zwangsläufigen Schwankungen mit Mitteln aus ihren Abfallbudgets auszugleichen, um den SÖB eine stabilere Basis für ihre Aktivitäten im Interesse von Re-Use und Abfallvermeidung zu geben. Was nicht passieren darf ist, dass die SÖB in irgendeine Abhängigkeit von EPR-Systemen geraten, die dann ihre Interessen zur Geltung bringen können.

Die AK anerkennt das Bemühen der Kommission, der erkannten Gefahr vorzubeugen. Allerdings ist fraglich, ob die dazu gesetzten Maßnahmen ausreichen. Einfallstore für nicht sachgerechte Einflussnahme ergeben sich, wenn EPR-Systeme den SÖB ihre Kosten abgelten sollen oder wenn die Re-Use-Sammlungen mit einer neuen Sammlung für die Verwertung abgestimmt werden müssen. Wenn angedacht ist, dass SÖB auch Teilnehmer in EPR-Systemen werden sollen, dann kommen sie über den Zwang, dort das Einvernehmen mit den vertretenen Hersteller:innen und gegebenenfalls Entsorgungsunternehmen suchen zu müssen, in eine völlige Abhängigkeit.

Damit solche Verwerfungen nicht möglich sind, sollten die Tätigkeitsbereiche der SÖB im Verantwortungsbe-

reich der jeweils zuständigen kommunalen Abfallwirtschaft verbleiben. Gleiches gilt für die allfällige Einrichtung einer zweiten Sammlung für die Verwertung. Auch dafür sollten die Kommunen zuständig bleiben. Natürlich wäre es unter solchen Umständen den Hersteller:innen nicht zumutbar, die Vollkosten dafür zu finanzieren. Ob eine prozentuell anteilige Finanzierung solcher Aktivitäten der SÖB oder der Kommunen (zB in der Höhe von 80 % der anfallenden bzw ungedeckten Kosten) auf Basis der ARRL den EPR-Systemen vorgeschrieben werden kann, ist bis jetzt unklar. Wenn das nicht möglich ist, so sollten diese Aktivitäten über die kommunalen Müllgebühren finanziert werden. Aus der Sicht der Bürger:innen und Verbraucher:innen macht es im Endeffekt keinen Unterschied, ob die nötigen Mittel über Aufschläge im Produktpreis oder über die Müllgebühren aufgebracht werden. Ökologische Steuerungswirkung haben die Aufschläge im Produktpreis ohnedies nicht. Jedenfalls sollten aber neue oder erweiterte Sammelschienen ökologisch und ökonomisch sinnvoll sein.

Anzumerken ist, dass für die Müllgebühren schon funktionierende Systeme der Mitteleinhebung vorhanden sind. In EPR-Systemen müssten solche Systeme der Mitteleinhebung erst neu geschaffen werden, was mit erheblichen Schwierigkeiten (free-rider-Problem) und Aufwänden verbunden sein dürfte, wie die Erfahrungen mit den Verpackungsregelungen zeigen. Auch das sollte bei der Frage, ob die Einrichtung von EPR-Systemen anzustreben ist, mitbedacht werden.

Zu einzelnen Bestimmungen des Vorschlags:

Zu Erwägungsgrund 24:

In der Tat kann es für Verbraucher:innen schwierig sein zu entscheiden, ob ein Kleidungsstück noch wiederverwendbar oder nur mehr recycelbar ist. Dennoch ist hervorzuheben, dass wiederverwendbare Stücke möglichst früh abgesondert werden sollen, um zB der Gefahr von Verunreinigungen vorzubeugen („Prinzip der Getrenntsammlung an der Quelle“). Insofern sollte jedes Sammelsystem dafür offen sein, dass Verbraucher:innen wiederverwendbare Ware direkt bei SÖBs abgeben. Das kann auch ökonomisch effizienter und effektiver sein. Dieses „Prinzip der Getrenntsammlung an der Quelle“ sollte in Erwägungsgrund 24 genannt werden und dem Ziel einer gemeinsamen Erfassung von wiederverwendbarer und recycelbarer Ware vorangehen.

Zu Erwägungsgrund 25:

In der Tat soll die Einführung von EPR-Systemen die Aktivitäten von SÖBs nicht beeinträchtigen, sondern – im Gegenteil – sogar fördern. Dass EPR-Systeme die SÖBs als Partner betrachten, kann man den EPR-Systemen aber nur empfehlen. Das genügt aber nicht. Im

Vorschlag fehlt die Klarstellung, dass die Spielregeln dieser Kooperation zwingend Gegenstand der in Art 22c Abs 2 angesprochenen Genehmigung durch die dafür zuständige Behörde des Mitgliedstaats sein muss. Zu diesen Spielregeln gehören auch die Modalitäten der finanziellen Abgeltung der Aktivitäten der SÖBs. Ohne dieses Entscheidungsmonopol der zuständigen Behörde im Mitgliedstaat werden die Bekenntnisse zur Förderung der SÖBs und zu einer kooperativen Umsetzung Lippenbekenntnisse bleiben. Das gilt umso mehr, wenn die Bildung von mehreren EPR-Systemen, die dann im Wettbewerb zueinander stehen werden (Erwägungsgrund 18 favorisiert dies!), möglich sein soll.

Das Gleiche gilt übrigens – das sei schon hier angemerkt – auch für die nötige Abstimmung und Kooperation mit den jeweiligen abfallwirtschaftlichen Vorkehrungen der Gemeinden und Städte für Textilabfälle. Auch hier ist das Entscheidungsmonopol der zuständigen Behörde im Mitgliedstaat gemäß Art 22c Abs 2 unverzichtbar.

Die zuständige Behörde im Mitgliedstaat gemäß Art 22c Abs 2 soll auch darüber entscheiden können, wo EPR-Systeme nur finanzielle Verantwortung im Sinne von Art 3 Abs 4d NEU übernehmen sollen und dürfen. Das könnte etwa die Übernahme von Kosten der SÖBs bzw der Einrichtungen der Gemeinden und Städte betreffen sowie die Modalitäten, unter welchen Bedingungen die Kriterien von Art 22a Abs 6 NEU (~ nur die im Sinne der Kosteneffizienz nötigen Kosten) erfüllt sind.

Zu Art I Abs 2 (Änderung von Art 3 RL 2008/98/EU): Möglicherweise sollten hier auch Definitionen der SÖBs eingefügt werden.

Zu Art I Abs 7 (Einfügung von Art 22a bis 22d in RL 2008/98/EU): In Art 22a Abs 6 NEU (~ nur die im Sinne der Kosteneffizienz nötigen Kosten) sollte auch als Option eingefügt werden, dass die Ziele dieser Bestimmung auch dann erfüllt sind, wenn die EPR-Systeme einen prozentuell bestimmten Anteil der Kosten, zB 80 % der anfallenden Kosten übernehmen. Wenn SÖBs oder Einrichtungen der Gemeinden und Städte jedenfalls einen Eigenanteil der Kosten tragen müssen, dann haben sie auch ein Eigeninteresse an Effektivität und Kosteneffizienz.

In Art 22c Abs 2 ist klarzustellen, dass die Spielregeln der Kooperation zwischen EPR-Systemen und SÖBs bzw abfallwirtschaftlichen Einrichtungen der Gemeinden und Städte zwingend Gegenstand der hier angesprochenen Genehmigung durch die dafür zuständige Behörde des Mitgliedstaats sein müssen. Die zustän-

dige Behörde im Mitgliedstaat gemäß Art 22c Abs 2 soll auch darüber entscheiden können, wo EPR-Systeme nur finanzielle Verantwortung im Sinne von Art 3 Abs 4d NEU übernehmen sollen und dürfen. Das sollte etwa die Übernahme von Kosten der SÖBs bzw der Einrichtungen der Gemeinden und Städte betreffen sowie die Modalitäten, unter welchen Bedingungen die Kriterien von Art 22a Abs 6 NEU (~ nur die im Sinne der Kosteneffizienz nötigen Kosten) erfüllt sind. In diesem Zusammenhang könnte es sinnvoll sein, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, die Modalitäten und das Ausmaß bei der Übernahme der Kosten der SÖBs und der Einrichtungen der Gemeinden und Städte transparent und verbindlich in einer generellen Regelung festzuschreiben.

Die Einbeziehung der SÖBs und der Einrichtungen der Städte und Gemeinden soll Priorität haben. Die Mitgliedstaaten sollen das davon abhängig machen können, ob landesweite oder regionale Abfallwirtschaftspläne die Art und Weise dieses Tätigwerdens beschreiben. Klar sollte zudem sein, dass Art und Ausmaß der Kooperation periodisch evaluiert werden sollten und dann auch anpassbar sind, wenn etwa neue SÖBs ihre Tätigkeit aufnehmen.

EPR-Systeme werden die in Art 22c Abs 3 lit a NEU angesprochene Modulation der Tarife freiwillig nicht umsetzen können. Es darf auch nicht ausschlaggebend sein, welche Interessen die in den EPR-Systemen vertretenen Hersteller haben. Die Einzelheiten der Modulation werden durch die Mitgliedstaaten oder die Kommission entschieden werden müssen. Art 22c Abs 3 lit b NEU sollte nicht so verstanden werden, dass SÖBs gezwungen sein sollen, Erlöse aus der Weitergabe von Re-Use-Ware an die EPR-Systeme herauszugeben.

In Art 22c Abs 6 NEU ist klarzustellen, dass die Mitgliedstaaten im Wege der vorgesehenen Genehmigung gemäß Art 22c Abs 2 NEU sicherstellen werden, dass die hier vorgesehenen Anforderungen erfüllt sind. Nur so lässt sich übrigens auch die Umsetzung von Art 22c Abs 10 und 11 NEU sicherstellen.

Die in Art 22c Abs 13 NEU angesprochene umfassende Informationsverpflichtung gegenüber den Verbraucher:innen muss eine nicht-delegierbare Aufgabe der Mitgliedstaaten bzw der für die Genehmigung und Aufsicht von EPR-Systemen zuständigen Behörde bleiben. Diese soll dafür vorrangig die Kooperation mit Verbraucher:innen-Einrichtungen suchen. Ob die EPR-Systeme dafür finanzielle Verantwortung übernehmen sollen, sollte eine zweitrangige Frage sein. Unzweifelhaft bedarf es mehr personelle und finanzielle Ressourcen in der für die Genehmigung und Aufsicht von EPR-Systemen zuständigen Behörde.



Kontaktieren Sie uns!

In Wien:

Werner Hochreiter

T +43 (1) 501 65 12624

werner.hochreiter@akwien.at

Judith Fitz

T +43 (1) 501 65 11102

judith.fitz@akwien.at

In Brüssel:

Florian Wukovitsch

T +32 (0) 2 230 62 54

florian.wukovitsch@akeuropa.eu

Bundesarbeitskammer Österreich

Prinz-Eugen-Straße 20-22

1040 Wien, Österreich

T +43 (0) 1 501 65-0

www.arbeiterkammer.at

AK EUROPA

Ständige Vertretung Österreichs bei der EU

Avenue de Cortenbergh 30

1040 Brüssel, Belgien

T +32 (0) 2 230 62 54

www.akeuropa.eu

Über uns

Die Bundesarbeitskammer (AK) ist die gesetzliche Interessenvertretung von rund 3,8 Millionen Arbeitnehmer:innen und Konsument:innen in Österreich. Sie vertritt ihre Mitglieder in allen sozial-, bildungs-, wirtschafts- und verbraucherpolitischen 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.