



Kreislaufwirtschafts - Aktionsplan

Der Circular Economy Action Plan (CEAP) muss Wettbewerbsfähigkeit und Ressourcenschonung in einem denken.

Am 11. März 2020 hat die Europäische Kommission den neuen Kreislaufwirtschafts-Aktionsplan veröffentlicht. Die WKO begrüßt den neuen Aktionsplan und die geplante Verbesserung bestehender (Abfall-) Rechtsvorschriften sowie die Stärkung von Kooperationen zwischen den Mitgliedstaaten, den Regionen und Städten. Grundsätzlich sind die Ziele, insbesondere die Absicht, die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu stärken und den Unternehmen Hilfestellungen zu bieten, sich auf eine „grüne Zukunft“ vorzubereiten, zu begrüßen. Auch die beabsichtigte Stärkung von Sekundärrohstoffmärkten höherer Qualität zur Verringerung von Abhängigkeiten ist positiv zu bewerten. Allerdings soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass speziell Produkte zur Umsetzung des European Green Deal einen hohen Rohstoffbedarf aufweisen, weshalb der ausschließliche Einsatz von Recyclingmaterialien nicht ausreichend sein wird.

Kritisch zu sehen ist, dass bereits neue Ziele (z-B- Recyclingziele oder Vermeidungsziele) angedacht werden, während die Umsetzung des ersten Kreislaufwirtschaftspakets inklusive der Europäischen Kunststoffstrategie in den MS noch lange nicht abgeschlossen ist. Dies führt zu Wettbewerbsnachteilen und erschwert erforderliche Mittel- und Langfristplanung vieler Unternehmen. Bereits jetzt neue Ziele zu verordnen, bevor nicht alle MS die alten umgesetzt bzw. annähernd erreicht haben (aktuelle Ziele bis 2025-2030) bringt die europäische Wirtschaft in einen deutlichen Wettbewerbsnachteil.

Aus Unternehmens- und speziell auch aus KMU-Sicht enthält der Plan Elemente, dessen Umsetzung und Detailausarbeitung genau analysiert werden müssen. Wir stehen als aktiver und kooperativer Partner bereit, um an guten Lösungen für alle mitzuarbeiten.

1. Nachhaltige Produktpolitik

Grundsätzlich unterstützen wir die Notwendigkeit gesteigerter Ressourceneffizienz und Rezyklierbarkeit auf Produktdesignlevel. Produktdesign-Anforderungen dürfen dabei jedoch weder Innovationsfähigkeit der Unternehmen einschränken, noch Produktionskosten unverhältnismäßig erhöhen. Die Balance zwischen Standards und unternehmerischer Freiheit, um individuelles Produktdesign und hohe Produktqualität gleichermaßen zu ermöglichen, muss gewährleistet sein. Vorhandene Methoden wie das EU-Umweltzeichen und der „Product and Organisational Environmental Footprint“ (PEF/OEF) sind dabei mitzudenken. Es braucht Planungssicherheit durch genügend Vorbereitungszeit für neue Vorgaben sowie deren Überprüfung auf Angemessenheit für die Zielerreichung (Möglichkeit und Vorteile der Selbstregulierung bedenken).

Konsumenten sind der Schlüssel für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft und sollten daher mit ausreichender und zuverlässiger Information über die Umweltauswirkungen von Produkten versorgt werden. Diese Informationen dürfen nicht zu komplex sein und müssen auf Erfahrungen z-B mit dem Energielabel, dem Umweltzeichen oder Ähnlichem, aufbauen. Vorrangig zu unterstützen sind bestehende Labels sowie die bessere Koordinierung und Angleichung dieser. Wie solche Labels erworben werden (ob über Zertifizierungsstellen oder standardisierte Verfahren) sollte jedem Unternehmen selbst überlassen werden.



Bei der potentiellen Einführung eines „Rechts auf Reparatur“ - unter anderem im Elektronikbereich - gilt es zu berücksichtigen, dass jüngst erst mit der Warenhandels-Richtlinie (RL 2019/771), deren Vorgaben ab 1.1.2022 zur Anwendung kommen sollen, die Rechte der Verbraucher im Falle einer Vertragswidrigkeit neu geregelt und vor allem gestärkt wurden. Der darin vorgesehene Ansatz, dass grundsätzlich der Verbraucher zwischen einem Austausch und einer Reparatur wählen kann, dieser Wahl aber entgegengehalten werden kann, dass der gewählte Rechtsbehelf unverhältnismäßig hohe Kosten verursacht, stellt einen die Interessen der Käufer aber auch Verkäufer berücksichtigenden Ansatz dar. Wir gehen davon aus, dass dieses in der Warenhandels-Richtlinie vorgesehene Gefüge für die Verantwortlichkeit von Vertragswidrigkeiten auf Grundlage des Kaufvertrages von den Überlegungen zu einem potentiellen Recht auf Reparatur ausgeklammert ist bzw sein muss.

Ab 2021 führen Öko-Design-Vorgaben bereits für eine Reihe von Haushaltsgeräten Anforderungen an die Reparatur- und Recyclingfähigkeit sowie die Bereitstellung von Vorratshaltung von Ersatzteilen ein. Die Abstimmung von Regelungen für die Reparatur von bestimmten Produkten/Produktgruppen unter Einbeziehung aller Marktteilnehmer und Vertretern der Zivilgesellschaft ist einer generellen Ausweitung des Reparaturrechts vorzuziehen. Bei globalen Lieferketten sind solche Maßnahmen mit großer Vorsicht anzugehen, um nicht einen Wettbewerbsnachteil für europäische Betriebe zu schaffen. Dasselbe gilt auch für Environmental Claims und einer angedachten Verpflichtung, mittels Footprints den Nachweis einer ausgeglichenen Umweltbilanz zu erbringen, was hohe Kosten und Komplexität bedeuten würde. Gut etablierte, funktionierende Umwelt-Labels sowie bestehende Rechtsmittel machen eine Verpflichtung der Unternehmen zu PEF-/OEF-Verfahren überflüssig. Anreize sowie Förderung von best-in-class Beispielen sind vorzuziehen.

Positiv werden die freiwilligen Leitlinien der Kommission für eine zirkuläre öffentliche Beschaffung gesehen. Obligatorische Nachhaltigkeitskriterien hätten den Marktzugang für KMUs möglicherweise weiter eingeschränkt und damit die Beteiligungsquote von KMU an öffentlichen Ausschreibungen weiter gesenkt, was der Forderung einer KMU-freundlichen Beschaffung, wie in der KMU-Strategie formuliert, entgegensteht. Um beiden Zielen (grün und KMU-freundlich) gerecht zu werden, sind Ausbildung sowie Aufbau von Kapazitäten der lokalen und regionalen Verwaltung zu stärken.

Die Integration von Kreislauf-Aspekten in die BAT (Best Available Techniques) Referenzdokumente in Zusammenhang mit der Revision der IED (Industrial Emissions Directive) ist sehr kritisch zu sehen. Ressourceneffizienz in Industrieprozessen voranzutreiben ist zwar grundsätzlich im Interesse der Unternehmen, solche Regelungen im IED-Regime zu verankern wäre jedoch sowohl systematisch unpassend und würde außerdem zu einer weiteren Überfrachtung und Verlangsamung des BREF-Prozesses führen. Eine Festlegung von Emissionslevels oder BAT für Kreislauf-Aspekte für gesamte Branchen ist daher abzulehnen. Die Zielsetzungen der Kreislaufwirtschaftsinitiative (Lebenszyklusbetrachtung) und der IED (Reduktion schädlicher Emissionen) sind außerdem unterschiedlich und recycelte, reparierte oder wiederverwendete Produkte wirken sich (indirekt) allenfalls sogar negativ auf die industriellen Emissionen aus, da diese Produkte weniger zuverlässig als neue Produkte sein können. Der potentielle Trade-Off zu höherem Energieverbrauch und damit (eventuell) höheren Emissionen recycelter Materialien ist über deren Lebenszyklus zu betrachten.

Nach wie vor fehlen EU-weit harmonisierte Definitionen von Rezyklat und Rezyklierbarkeit von Verpackungen, sowie eine einheitliche sensorgestützte und auf KI-basierende Tracing- und Sortiertechnologie. Ohne diese Festlegungen scheitert eine sinnvolle, konzertierte Produktentwicklung, die zur Zielerfüllung beiträgt. Ganz generell ist eine einheitliche Lösung der Frage des Rezyklatanteils bzw. des Designs für Rezyklierbarkeit für alle Produkte kritisch zu sehen, die Diskussion auf Produktebene wäre hier



vorzuziehen. Auch nicht außer Acht gelassen werden darf in diesem Zusammenhang die Frage der Marktüberwachung von Importprodukten aus Drittstaaten. Funktioniert diese nicht, kommt es zu einem Wettbewerbsnachteil für europäische Betriebe.

Auch ist die fehlende Definition von Substances of concern zu hinterfragen. Sehr kritisch wird die Forderung nach der Substitution gefährlicher Stoffe in rezyklierten Stoffen und Produkten - gesehen. In vielen Produkten, insbesondere auch zur Umsetzung des Green Deal, sind diese Stoffe aus technischen Gründen essentiell. Wesentlich ist, dass das Risiko im Umgang mit diesen Stoffen und Produkten minimiert wird. Es darf jedoch nicht dazu führen, dass Abfälle, welche diese Stoffe enthalten, nicht mehr rezykliert werden können oder diese Stoffe und Produkte in Europa nicht mehr erzeugt werden dürfen.

2. Zentrale Produktwertschöpfungsketten

Eine Kreislaufwirtschaft muss die gesamte Wertschöpfungskette berücksichtigen, daher müssen neben Herstellern auch Rohstofflieferanten und Recycler mitgenommen und mitbedacht werden. Bei der Einführung neuer Verpflichtungen muss die kurz- und mittelfristige Verfügbarkeit von Inputmaterialien und Zwischenprodukten bedacht werden, insbesondere solange angemessene Verwertungs- und Recyclinginfrastrukturen in Europa für die Bereitstellung der notwendigen Mengen und Qualität zu markttauglichen Kosten fehlen. Auch müssen divergierende Ziele unterschiedlicher politischer Vorgaben mitbedacht werden, wie zB der Ausbau von erneuerbarer Energie, aber tlw. fehlender Recyclingtechnologien für diese Produkte.

Die Durchsetzung von Umweltvorschriften entlang gesamter (oftmals internationaler) Lieferketten gestaltet sich schwierig und geht ua durch komplexe und teure Zertifizierungsprozesse mit hohem Administrationsaufwand einher.

Ein europäischer Datenraum für intelligente, im Kreislauf geführte Anwendungen als möglicher Teil der Lösung sollte auf existierenden Systemen aufbauen bzw Daten aus diesen beziehen. Vorhandene Daten sind auf jeden Fall in diesen Datenraum zu integrieren, so dass es nicht zu weiterem Meldeaufwand für die Unternehmen kommt. Zusätzlich müssen Datenschutz- und Haftungsbestimmungen von Anfang an klar und transparent sein. Die Digitalisierung kann bei richtiger Ausgestaltung ein großer Enabler der Kreislaufwirtschaft sein, wenn Sicherheit und Vertraulichkeit sichergestellt sind.

Bei Verpackungen ist besonders auf Sicherheits- und Hygienestandards zu achten, ebenso auf regionale und klimatische Bedingungen in den Zielmärkten. Die tlw. angedachten Maßnahmen zu Verpackungen und Kunststoffen dürfen nicht einseitig gesetzt werden. Verpackungen schützen die Ware, deren Herstellung in aller Regel einen weit höheren Fußabdruck aufweist als die Verpackung selbst, und sind daher nur in seltenen Fällen zu vermeiden. Hier sind gesamthafte Betrachtungen über den ganzen Lebenszyklus zu erstellen und das Hauptaugenmerk auf die Rückführung der Verpackung in den Kreislauf zu legen. Bei biologisch abbaubarem Kunststoff ist besonders auf entsprechendes Entsorgungsverhalten der Konsumenten abzielen, da ein ordnungsgemäßer Abbau nur unter sehr spezifischen Bedingungen gesichert ist.

Für Textilien will die Kommission eine umfassende EU-Strategie vorschlagen, deren Ziele die Stärkung der industriellen Wettbewerbsfähigkeit und der Innovation in der Branche, der Ausbau des EU-Markts für nachhaltige und kreislauffähige Textilien, einschließlich des Markts für die Wiederverwendung von Textilien, der Umgang mit Fast Fashion und die Förderung neuer Geschäftsmodelle sein soll. Hier bleiben die Vorschläge und Ideen der Kommission abzuwarten, wie sie auf Grund der Komplexität und Globalität der Textilwertschöpfungsketten die angestrebten Ziele umsetzen will. Jedenfalls dürfen dadurch keine bürokratischen und regulatorischen Hemmschuhe für die europäische Textilwirtschaft entstehen, die zu weiteren Wettbewerbsnachteilen dieser Branche führen.



Recyclingkreisläufe bei Bauprodukten sind bereits vielfach fortgeschritten. Regulatorische Vorgaben (REACH, CLP, BauprodukteVO, Abfallrecht) sorgen jedoch zunehmend für Zielkonflikte und müssen aufgelöst werden. Lebenszyklusanalysen zur Bewertung der Nachhaltigkeit von Gebäuden sind zu begrüßen, wobei standardisierte Kriterien zur Ökobilanz herangezogen werden müssen.

3. Weniger Abfall, mehr Wert

Die WKÖ unterstützt die Bemühungen der Kommission einer effektiveren Umsetzung der erweiterten Produzentenverantwortung. Auch hier ist eine funktionierende Marktüberwachung nötig, damit auch Hersteller aus Drittstaaten diesen Regelungen entsprechen. Eine sektorspezifische oder Einzelfallbetrachtung ist wichtig, damit weitere Abgabenleistungen, die möglicherweise nicht im gewünschten Umwelteffekt münden, vermieden werden. Eine Ausweitung auf andere Produktgruppen erfordert jedenfalls ein unterstützendes Umfeld (Infrastruktur, Marktnachfrage, etc), damit diese überhaupt sinnvoll ist.

Bei der vorgeschlagenen Harmonisierung der Abfallsammel- und trennsysteme macht es aus WKÖ-Sicht nur Sinn, die quantitativen und qualitativen Sammelziele bzw Abfallströme zu harmonisieren, da durch größere Abfallfraktionen auch Economies-of-scale genutzt werden könnten, und nicht die Methoden zur Erreichung dieser.

Um die Abfallbürokratie zu minimieren braucht es eine flexiblere einheitlichere Gestaltung von Nebenprodukt- und Abfallenderegungen, wie auch eine harmonisierte Auslegung der Abfalldefinitionen (zB WEEE, RoHS und REACH). Die Beseitigung gesetzlicher Hindernisse für die Verbringung von Abfall und den Handel mit recycelten Materialien ist ein wichtiger und positiver Schritt, weshalb auch die Prüfung auf Notwendigkeit der Harmonisierung der Nebenprodukt- und „end-of-waste“ Kriterien und der gegenseitigen Anerkennung begrüßt wird (auch aus Sicht der Schnittstelle zwischen Produkt-, Chemikalien- und Abfallgesetzgebung). Qualitätskriterien für Sekundärrohstoffe sind erforderlich um einen attraktiven Markt für Recyclingmaterialien zu schaffen.

Wichtig für die Stärkung der Kreislaufwirtschaft innerhalb der EU ist es, den unkontrollierten Abfluss von wertvollen Sekundärrohstoffen in Staaten mit geringeren Umwelt- und Gesundheitsschutzstandards zu verhindern und das Recycling innerhalb der EU zu forcieren. Die geplante weitere Harmonisierung widersprüchlicher Regelungen in den Bereichen Chemikalien-, Produkt- und Abfallpolitik zur Förderung der Kreislaufwirtschaft ist zu begrüßen. Eine verstärkte Anwendung des Verwertungsgebots nach der Abfallhierarchie für Kunststoffabfälle würde einen wichtigen Beitrag zur Recyclingquotenerfüllung leisten sowie Einträge von Kunststoffabfallemissionen in die Umwelt verhindern.

Wir unterstützen die Vorschläge zur Schaffung eines gut funktionierenden EU-Marktes für Sekundärrohstoffe und zu einer Marktbeobachtungsstelle für Sekundärrohstoffe, um mögliche Engpässe oder notwendige Infrastrukturverbesserungen abzubilden.

4. Eine funktionierende Kreislaufwirtschaft für Menschen, Regionen und Städte

Zu begrüßen ist, dass die Kommission die notwendigen Investitionen auf regionaler Ebene ua im Rahmen der Kohäsionspolitik oder der Investitionsoffensive des Green Deal fördern will, um Strategien für die Kreislaufwirtschaft umzusetzen und damit Wirtschaftsstruktur und Wertschöpfungsketten zu stärken.



5. Bereichsübergreifende Maßnahmen

Bildungs- und Ausbildungsprogramme sind wichtige Hebel zur Informations- und Wissensverbreitung über Modelle und Prozesse der Kreislaufwirtschaft. Die Modernisierung der allgemeinen Bildungssysteme sowie der Berufsbildung sollte vor dem Hintergrund neuer Qualitätsanforderungen aufgrund technologischer Entwicklungen und neu entstehender Geschäftsmodelle durch die Kreislaufwirtschaft erfolgen.

Ausreichend finanzielle Mittel, besonders für KMUs, sind für einen erfolgreichen Wandel zu einer gänzlich zirkulären Wirtschaft sicherzustellen. Die WKO teilt die Notwendigkeit der Überarbeitung nicht-finanzieller Informationen für die Mobilisierung privater Mittel, allerdings sollte eine angemessene Balance zwischen Datenbedarf und Verwaltungsaufwand gewahrt werden.

Durch fiskalische Maßnahmen können kreislaufwirtschaftliche Aktivitäten einerseits gefördert werden, andererseits können sie zu Fragmentierung im Binnenmarkt führen. Hier erscheint die Sammlung von best practices Beispielen EU- sowie weltweit und daraus abgeleitete Standards sinnvoll.

Kritisch zu sehen sind Verpflichtungen zur Aufnahme von Nachhaltigkeitsaspekten (inklusive+ Kreislaufaspekte) in Geschäftsstrategien. Mit den richtigen Anreizen belohnt der Markt die Unternehmen mit ehrgeizigen Umwelt- und Sozialstrategien von selbst.

6. Führende Rolle bei den Bemühungen auf globaler Ebene

Der Vorschlag zur Bildung einer Kreislaufwirtschaft-Allianz ist begrüßenswert zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen weltweit. Die Agenda der Kreislaufwirtschaft sollte in einschlägigen internationalen Foren vorangetrieben werden. Ebenso positiv zu bewerten ist die verstärkte Öffentlichkeitsarbeit zur Förderung von Kreislaufwirtschafts-Lösungen „made in Europe“.

Erwägungen oder Vorschriften in Bezug auf die Kreislaufwirtschaft dürfen keinesfalls wie nicht-tarifäre Handelshemmnisse wirken, und damit den internationalen, regelbasierten Handel einschränken. Die in Freihandelsabkommen vorgesehenen Ausschüsse für Regulierungsfragen (regulatory cooperation committees) stellen eine geeignete Möglichkeit dar, kreislaufwirtschaftliche Aspekte zu behandeln und gemeinsame Standards zu entwickeln.

Ansprechpartner in der Abteilung für Umwelt- und Energiepolitik

Univ.-Doz. Dr. Mag. Stephan Schwarzer, T +43 5 90 900 4195, E stephan.schwarzer@wko.at

Dr. Thomas Fischer, T +43 5 90 900 3015, E thomas.fischer@wko.at

Die Wirtschaftskammer Österreich (WKÖ) vertritt mehr als 517.000 Mitgliedsbetriebe aus den Sparten Gewerbe und Handwerk, Industrie, Handel, Bank und Versicherung, Transport und Verkehr, Tourismus und Freizeit-wirtschaft, Information und Consulting. Als starke Stimme der Unternehmen setzen wir uns für eine zukunftsorientierte und wirtschaftsfreundliche Politik ein. 99,6 % aller Betriebe der gewerblichen Wirtschaft haben weniger als 250 Beschäftigte und zählen damit zu den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Die WKÖ ist mit der Nummer 10405322962-08 im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments registriert.

Letzte Aktualisierung: Mai 2020