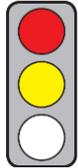


## KERNPUNKTE

**Ziel des Grünbuchs:** Die Kommission stellt ihre Vorstellungen und Optionen für die zukünftige Regulierung von Kunststoffabfällen vor und bittet Betroffene um Stellungnahme.

**Betroffene:** Hersteller kunststoffhaltiger Produkte, Unternehmen der Abfallwirtschaft, Verbraucher.



**Pro:** Das geltende Abfallrecht der EU muss in allen Mitgliedstaaten eingehalten werden.

**Contra:** (1) Die „Abfallhierarchie“ gestattet die Deponierung ohnehin nur als letzte Option. Ein generelles Deponierungsverbot und Recycling-Vorgaben für Kunststoffabfälle sind verfehlt.

(2) Auf welchen Wegen die Abfallhierarchie eingehalten wird, sollten die Mitgliedstaaten entscheiden. Eine EU-weite Pflicht zu mengenbasierten Abfallgebühren und Pfandsystemen sowie eine „Kostenpflicht“ – etwa für Plastiktüten – sollten daher nicht eingeführt werden.

(3) Produktdesign-Vorschriften auf Basis der Ökodesign-Richtlinie schränken massiv die Gestaltungsmöglichkeit der Hersteller und die Wahlmöglichkeit der Verbraucher ein. Sie lassen sich nicht mit einer möglicherweise unsachgemäßen Entsorgung rechtfertigen.

## INHALT

### Titel

**Grünbuch COM(2013) 123** vom 7. März 2013 zu einer europäischen **Strategie für Kunststoffabfälle** in der Umwelt

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Der Kunststoffverbrauch und die unkontrollierte Ablagerung von Kunststoffabfällen nehmen stark zu.
- Kunststoffabfälle können – auch aufgrund ihrer Beständigkeit – die Umwelt schwer belasten.
  - Kunststoffe enthalten eine Vielzahl an Zusatzstoffen, die z. B. giftig sind oder Krebs auslösen.
  - Kleinste Kunststoffteile („Mikropartikel“), die durch Umwelteinwirkungen auf Kunststoffabfälle entstehen oder z. B. Peeling-Cremes beigemischt werden, können sich weltweit bis in die entlegensten Gebiete verbreiten und die Nahrungskette stark belasten.
  - Kunststoffteile können anhaftende Schadstoffe über die Nahrungskette verbreiten („Trojaner“).
- Die von Kunststoffabfällen ausgehenden Gefahren wären „erheblich geringer“, „würde das geltende europäische Abfallrecht ordnungsgemäß umgesetzt“ (S. 9).
- Das Grünbuch und die begleitende Konsultation (26 Fragen) sollen eine Diskussion über Optionen für eine bessere Bewirtschaftung von Kunststoffabfällen einleiten.
- Ziel ist insbesondere,
  - Risiken von Kunststoffabfällen für die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu verringern und
  - durch die Gestaltung von Kunststoffprodukten sowie durch das Recycling von Kunststoffabfällen die „Ressourceneffizienz“ [vgl. Mitteilung COM(2011) 571; s. [cepAnalyse](#)] zu verbessern.

#### ► Vorrang für Recycling

- Das Recycling („stoffliche Verwertung“) von Kunststoffabfällen ist „grundsätzlich eine bessere Option“ als deren Verbrennung („energetische Verwertung“) oder Deponierung (S. 13).
- Kunststoffabfälle werden in der EU überwiegend deponiert (2008: 48,7%) und nur zu einem „Bruchteile“ (S. 3) recycelt (2008: 21,3%).
- Die Kommission fordert die Einhaltung der „Abfallhierarchie“ nach Art. 4 Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG), wonach die Vermeidung, die Wiederverwendung und das Recycling von Abfällen Vorrang vor deren sonstiger Verwertung (z. B. Verbrennung) und Beseitigung (z. B. Deponierung) haben.
- Die Kommission erwägt daher
  - eine schrittweise Einstellung oder ein Verbot der Deponierung von Kunststoffabfällen durch Änderung der Deponierichtlinie (1999/31/EG) (S. 13 f., Frage 4),
  - Maßnahmen, z. B. Steuern, zur Verringerung der Verbrennung von Kunststoffabfällen zugunsten des Recyclings (S. 14, Frage 5),
  - die zwingende Einführung der getrennten Haussammlung von Kunststoffabfällen in Verbindung mit mengenbezogenen Abfallgebühren („Pay-As-You-Throw“) für Restabfälle (S. 13 f., Frage 6),
  - weitere – über die Verpackungsrichtlinie (94/62/EG) hinausgehende – Zielvorgaben für das Recycling von Kunststoffabfällen (S. 14 f., Frage 7).

### ► **Zusammensetzung und Gestaltung von Kunststoffprodukten**

Änderungen der Zusammensetzung von Kunststoffen und der Gestaltung von Kunststoffprodukten können deren Recyclingfähigkeit erhöhen und Umweltrisiken verringern.

#### – **Zusatzstoffe**

Die Kommission erwägt,

- „gefährliche Zusatzstoffe in Kunststoffen“ – z. B. Weichmacher, Stabilisatoren, Farbstoffe – zu verringern,
- bis 2020 „alle relevanten besonders besorgniserregenden Stoffe“ zu identifizieren und in die „Kandidatenliste“ für ein Zulassungsverfahren gemäß der REACH-Verordnung (Nr. 1907/2006) aufzunehmen (S. 17, Frage 12),
- durch Sicherheitsdatenblätter alle Beteiligten am Recyclingverfahren über die chemische Zusammensetzung von Kunststoffen zu informieren (S. 17, Frage 13).

#### – **Biologisch abbaubare Kunststoffe**

„Biologisch abbaubare Kunststoffe“ können meist nur in industriellen Kompostieranlagen bei konstanter Temperatur und hoher Feuchtigkeit zersetzt werden und sind für viele Anwendungen (noch) nicht geeignet. Die Kommission erwägt daher,

- für eine ordnungsgemäße Entsorgung „natürlich kompostierbare“ und „biologisch abbaubare“ Kunststoffe klarer abzugrenzen und hierzu eine Informationspflicht einzuführen (S. 22, Frage 20),
- „förderungswürdige“ Anwendungen für biologisch abbaubare Kunststoffe zu ermitteln (S. 22, Frage 19).

#### – **Biobasierte Kunststoffe**

- „Biobasierte Kunststoffe“ (Marktanteil unter 1%)

- werden aus erneuerbaren Rohstoffen wie Mais, Reis, Zuckerrohr, Kartoffeln hergestellt,
  - sind nicht zwangsläufig biologisch abbaubar,
  - können aufgrund der benötigten Anbauflächen in Konkurrenz zu Lebensmittelprodukten stehen.
- Die Kommission erwägt „Förderungsmöglichkeiten“ für biobasierte Kunststoffe (S. 23, Frage 22).

#### – **Produktgestaltung**

In der Regel ist Kunststoff deutlich langlebiger als die Nutzungsdauer von Kunststoffprodukten. Die Kommission erwägt,

- für Kunststoffprodukte Ökodesign-Anforderungen an die Wiederverwendbarkeit, Langlebigkeit, Reparaturfähigkeit und modulare Bauweise mit austauschbaren Komponenten gemäß Art. 9 Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) festzulegen (S. 19, Frage 16),
- gegen die von Herstellern bereits bei der Konzipierung von Kunststoffprodukten beabsichtigte „Hinfälligkeit“ („geplante Obsolenz“), z. B. durch Sollbruchstellen, vorzugehen (S. 19, Frage 15).

### ► **Beeinflussung des Verbraucherverhaltens**

– Die Kommission erwägt, Verbrauchern „klare, einfache und präzise“ Informationen über schädlichen Zusatzstoffe, Recyclingfähigkeit, Kompostierbarkeit, Ressourceneffizienz und Umweltauswirkungen eines Kunststoffprodukts während seines gesamten Lebenszyklus zur Verfügung zu stellen, damit diese eine „informierte Kaufentscheidung“ treffen können (S. 16 f., Frage 11).

– Die Kommission will Kunststoffen einen Wert geben, um hierdurch das Verbraucherverhalten zu beeinflussen und eine „gedankenlose Müllproduktion“ zu verhindern (S. 16). Die Kommission erwägt daher,

- für „bestimmte“ Produkte – z. B. PET-Getränkeflaschen – Pfand- und Rücknahmesysteme einzuführen,
- für „bestimmte“ Produkte ein Leasing-System einzuführen, bei dem der Hersteller Eigentümer des Produkts bleibt, dieses nach seiner Nutzung wieder einsammelt und umweltverträglich bewirtschaften kann,
- „marktbasierte Instrumente“ – etwa eine Kostenpflicht für Plastiktüten – einzuführen, die die „tatsächlichen Umweltkosten“ kurzlebiger Kunststoffprodukte widerspiegeln (S. 20, Frage 17).

### ► **Schutz der Meere**

– Die ausgedehnten Müllteppiche im Atlantik und Pazifik belaufen sich schätzungsweise auf 100 Mio. Tonnen. Sie bestehen zu ca. 80% aus Kunststoffabfällen, die dort Hunderte von Jahren verweilen und Meeresorganismen großen Schaden zufügen können (S. 6).

– Die Verschmutzung der Meere durch Kunststoffabfälle ist ein grenzüberschreitendes Problem und erfordert internationale Schutzmaßnahmen (S. 11).

– Die Kommission erwägt, eine EU-weite quantitative Zielvorgabe für die Verringerung von Meeresabfällen einzuführen (S. 25, Frage 24).

## **Politischer Kontext**

Derzeit werden Kunststoffabfälle nur indirekt im EU-Recht geregelt. Die Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) bestimmt ein Recyclingziel für alle Haushaltsabfälle inklusive Kunststoffabfällen (Art. 11 Abs. 2), die Verpackungsrichtlinie (94/62/EG) ein Recyclingziel für Kunststoffverpackungen (Art. 6). Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EG) strebt allgemein einen „guten Umweltzustand“ der europäischen Meeresumwelt bis 2020 an (Art. 1 Abs. 1). Die Folgemaßnahmen zu dem vorliegenden Grünbuch sollen fester Bestandteil einer Reform des Abfallrechts sein, welche 2014 abgeschlossen sein soll. Im Rahmen der laufenden Überprü-

fung werden bestehende Zielvorgaben für die Abfallverwertung und Deponierung sowie fünf Richtlinien zu verschiedenen Abfallströmen – Batterierichtlinie (2006/66/EG), Altfahrzeuerrichtlinie (2000/53/EG), Verpackungsrichtlinie (94/62/EG), PCB/PCT-Richtlinie (96/59/EG), Klärschlammrichtlinie (86/278/EWG) – untersucht.

### Politische Einflussmöglichkeiten

Zuständige Generaldirektion: GD Umwelt  
 Konsultationsverfahren: Jeder Bürger kann bis zum 7. Juni 2013 Stellung nehmen;  
[http://ec.europa.eu/environment/consultations/plastic\\_waste\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/consultations/plastic_waste_en.htm)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Da die unsachgerechte Entsorgung von Kunststoffabfällen erhebliche umwelt- und gesundheitsschädliche Wirkungen entfaltet, ist hoheitliches Handeln gerechtfertigt.

Die Abfallpolitiken der Mitgliedstaaten divergieren allerdings deutlich. Dies liegt einerseits an unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, andererseits an unterschiedlich starkem Engagement in der Abfallpolitik. Einige Mitgliedstaaten erfüllen noch immer nicht die Mindestanforderungen der Abfallrahmenrichtlinie. **Vorrangiges Ziel der Abfallpolitik in der EU muss daher die Einhaltung des bereits geltenden EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten sein**, da dies die schädlichen Auswirkungen von Kunststoffabfällen auf die Umwelt erheblich reduziert. Dies erfordert insbesondere, dass Siedlungs- und Industrieabfälle umfassend gesammelt werden und bestehende Deponien den in der Deponierichtlinie aufgeführten Standards entsprechen müssen, so dass ein Eindringen von Abfällen in die Umwelt weitestgehend vermieden wird.

#### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Die Abfallhierarchie der Abfallrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten bereits jetzt, die Deponierung von Kunststoffen nur als letzte**, unter bestimmten Umständen aber zulässige, **Option zu betrachten**. Die Kommission sollte die Einhaltung der bestehenden Rechtsvorschriften wirksam überwachen und durchsetzen. **Ein generelles Deponierungsverbot, eine Steuer auf die energetische Verwertung sowie Zielvorgaben für das Recycling von Kunststoffabfällen sind verfehlt**: In welchen Mengen Plastikabfall recycelt, energetisch verwertet oder deponiert wird, sollte unter Abwägung von Kosten und Erträgen unter Einhaltung des bestehenden europäischen Umweltrechts entschieden werden. Eine generelle Bevorzugung des Recyclings zulasten der energetischen Verwertung ist ökonomisch nicht gerechtfertigt. Bei ordnungsgemäßer Betreibung einer Deponie wird der Kunststoff zwar nicht als Ressource genutzt, die umweltschädlichen Auswirkungen bleiben jedoch begrenzt.

**Auf welchen Wegen die Mitgliedstaaten die Abfallhierarchie beachten wollen, sollte ihnen selbst überlassen bleiben**. Nur so lassen sich die unterschiedliche Siedlungsdichte, bestehende Verwertungsstrukturen und auch Verwertungspräferenzen der Bürger berücksichtigen. **Eine EU-weite Pflicht zu mengenbasierten Abfallgebühren und Pfandsystemen für Kunststoffprodukte sowie eine „Kostenpflicht“ für Plastiktüten sind daher verfehlt**.

**Produktdesign-Vorschriften auf Basis der Ökodesign-Richtlinie schränken massiv die Gestaltungsmöglichkeit der Anbieter und die Wahlmöglichkeit der Verbraucher ein. Diese Einschränkungen lassen sich mit dem Hinweis auf eine mögliche unsachgemäße Entsorgung nicht rechtfertigen**.

Vorgaben für Produkteigenschaften wie „Reparaturfähigkeit“ oder „Langlebigkeit“ weisen ein hohes Maß an Beliebigkeit auf. So schließt die theoretische Möglichkeit, ein Elektronikprodukt zu reparieren, nicht aus, dass ein ökonomischer oder ökologischer „Totalschaden“ vorliegt, es also aus ökonomischen oder selbst ökologischen Gründen sachgerecht ist, das Produkt nicht zu reparieren.

Zwar erfordert der grenzüberschreitende Charakter der Meeresverschmutzung durch Plastikabfälle grundsätzlich eine international abgestimmte Umweltpolitik, da ansonsten die einzelnen Staaten keinen hinreichenden Anreiz haben, die in Ihren Hoheitsgebieten ausgelösten Umweltschäden umfassend zu berücksichtigen. Die Behandlung von Abfällen nach den geltenden EU-Vorschriften ist aber bereits ausreichend, um grenzüberschreitende Umweltschäden weitestgehend zu verhindern. Darüber hinausgehende EU-weite Anforderungen an die Abfallbewirtschaftung sind nicht notwendig.

#### Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Kommission geht davon aus, dass durch eine erhöhte Verwertungsquote die Beschäftigung in den Verwertungsbranchen steigt. Da sie aber zu zusätzlichen Kosten führt, ist auch mit einem Beschäftigungsrückgang in anderen Sektoren zu rechnen. Der Gesamteffekt kann nicht seriös vorhergesagt werden.

#### Folgen für die Standortqualität Europas

Derzeit nicht absehbar.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf aufgrund ihrer allgemeinen Kompetenz im Umweltschutzbereich (Art. 192 Abs. 1 AEUV) Maßnahmen zum Schutz der Umwelt vor Kunststoffabfällen erlassen.

### Subsidiarität

Derzeit nicht absehbar.

### Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht absehbar.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

Derzeit nicht absehbar.

### Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Derzeit nicht absehbar.

## Zusammenfassung der Bewertung

Vorrangiges Ziel der Abfallpolitik muss die Einhaltung des bereits geltenden EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten sein. Die Abfallhierarchie der Abfallrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten bereits jetzt, die Deponierung von Kunststoffen nur als letzte Option zu betrachten. Ein generelles Deponierungsverbot und Zielvorgaben für das Recycling von Kunststoffabfällen sind daher verfehlt. Auf welchen Wegen die Abfallhierarchie eingehalten wird, sollten die Mitgliedstaaten entscheiden. Eine EU-weite Pflicht zu mengenbasierten Abfallgebühren und Pfandsystemen sowie eine „Kostenpflicht“ für Plastiktüten sind daher verfehlt. Produktdesign-Vorschriften auf Basis der Ökodesign-Richtlinie schränken massiv die Gestaltungsmöglichkeit der Anbieter und die Wahlmöglichkeit der Verbraucher ein; sie lassen sich nicht mit einer möglichen unsachgemäßen Entsorgung rechtfertigen.