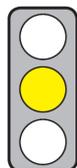


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will durch die Stärkung der europäischen Kreislaufwirtschaft das Abfallaufkommen verringern und Abfälle umwelt- und ressourcenschonender verwerten.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft.



Pro: EU-einheitliche Standards für Sekundärrohstoffe erleichtern deren Handelbarkeit in der EU.

Contra: (1) Zusätzliche Ökodesign-Vorschriften schränken die Gestaltungsmöglichkeit der Anbieter und die Wahlmöglichkeit der Verbraucher ein.

(2) Die Kommission sollte konkret darlegen, in welchen Fällen die unterstellte unzureichende Langlebigkeit oder Reparaturfähigkeit von Produkten überhaupt Probleme darstellen.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2015) 614 vom 2. Dezember 2015: Den Kreislauf schließen: Ein **Aktionsplan** der EU **für die Kreislaufwirtschaft**

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- Eine „Kreislaufwirtschaft“ zielt darauf ab,
 - während des gesamten „Lebenszyklus“ von Produkten – Gestaltung, Herstellung, Nutzung und Entsorgung – Ressourcen zu schonen und Stoffe in den Wirtschaftskreislauf zurückzuführen (S. 4), um
 - „den Wert von Produkten, Stoffen und Ressourcen innerhalb der Wirtschaft so lange wie möglich zu erhalten und möglichst wenig Abfall zu erzeugen“ (S. 2).
- Der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft soll
 - Unternehmen vor Ressourcenknappheit und steigenden Rohstoffpreisen schützen, um die EU wettbewerbsfähiger zu machen,
 - neue Geschäftsmöglichkeiten und Arbeitsplätze schaffen,
 - den Energieverbrauch und die Menge an CO₂-Emissionen senken und
 - irreversible Umweltschäden vermeiden.
- Der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft enthält Maßnahmen auf allen Wertschöpfungsstufen. Neben einer kreislaforientierten Abfallwirtschaft [COM(2015) 595, s. [cepAnalyse](#)] betreffen sie
 - die Produktgestaltung,
 - Sekundärrohstoffe,
 - Kunststoffe und Kunststoffabfälle,
 - Lebensmittelverschwendung sowie
 - Forschung und Innovationen.

► Produktgestaltung

- Die Gestaltung von Produkten und deren Verpackungen hat Auswirkungen darauf, wie gut diese wiederverwendet oder recycelt werden können.
- Im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie (2009/125/EG, s. [cepAnalyse](#)) sollen Ökodesign-Vorschriften über die umweltschonende Gestaltung bestimmter Produkte erlassen werden, die – neben Anforderungen an die Energieeffizienz – künftig auch solche an die Reparierbarkeit, Langlebigkeit, Nachrüstbarkeit oder „Recycelfähigkeit“ von Produkten sowie die Kennzeichnung bestimmter Materialien und Stoffe stellen.
- In einem ersten Schritt will die Kommission (S. 4 f.)
 - Ökodesign-Vorschriften für Bildschirme von Fernsehern und Computern vorschlagen sowie
 - im Ökodesign-Arbeitsplan 2015–2017 präzisieren, wie Ökodesign-Vorschriften für weitere Produktgruppen entwickelt werden können.

- Die Mitgliedstaaten können die Hersteller von Produkten im Rahmen der „Erweiterten Herstellerverantwortung“ (EHV) dazu verpflichten, die Kosten der Abfallbewirtschaftung für die von ihnen in Verkehr gebrachten Produkte und Verpackungen zu tragen (Art. 8 Abs. 1 und 14 Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG). EHV-Systeme sollen gewährleisten, dass
 - die Hersteller die gesamten Abfallbewirtschaftungskosten der von ihnen in Verkehr gebrachten Produkte tragen [neuer Art. 8a Abs. 4 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG gemäß Richtlinienänderungsvorschlag COM(2015) 595; s. [cepAnalyse](#)] und
 - Unterschiede bei der Produktgestaltung, die sich auf die Recycelfähigkeit auswirken, bei der Aufteilung der Abfallbewirtschaftungskosten auf die einzelnen Hersteller berücksichtigt werden (S. 4 f.).
- Die Kommission will die Langlebigkeit von Produkten erhöhen. Sie will dafür
 - prüfen, ob bei bestimmten Produkten Informationen über Reparaturmöglichkeiten – z.B. durch Online-Reparaturanleitungen – oder über die „Verfügbarkeit“ von Ersatzteilen – z.B. durch Angaben hierzu auf den Produkten – vorgeschrieben werden können,
 - ein „unabhängiges Prüfprogramm“ entwickeln, das eingebaute Verschleißteile, mit denen die Lebensdauer von Produkten vorsätzlich verkürzt werden soll („vorsätzliche Obsoleszenz“), erkennt.
- ▶ **Sekundärrohstoffe**
 - In Produktionsprozessen können direkt aus der Natur gewonnene Rohstoffe („Primärrohstoffe“) durch aus Abfällen zurückgewonnene Rohstoffe („Sekundärrohstoffe“) ersetzt werden und damit die Abhängigkeit der EU von Rohstoffimporten gesenkt werden (S. 13).
 - Sekundärrohstoffe haben in der EU bislang nur einen geringen Anteil an den genutzten Materialien. Ein wesentliches Hindernis besteht darin, dass sich ihre Qualität – z.B. aufgrund unterschiedlicher Verschmutzungsgrade der Abfälle – EU-weit oft stark unterscheidet.
 - Die Kommission will EU-einheitliche Qualitätsstandards für bestimmte Sekundärrohstoffe ausarbeiten, um deren Handelbarkeit in der EU voranzutreiben.
- ▶ **Kunststoffe- und Kunststoffabfälle**
 - Die Kommission kritisiert, dass Kunststoffabfälle (S. 16)
 - nur zu 25% recycelt werden,
 - immer noch zu 50% deponiert werden und
 - weiterhin in großen Mengen in die Meere gelangen.
 - Kunststoffe können negative und positive Auswirkungen auf die Umwelt haben:
 - Einerseits können Kunststoffe gesundheitsgefährdende und umweltschädliche Zusatzstoffe – z. B. Weichmacher, Stabilisatoren und Farbstoffe – enthalten [COM(2013) 123, s. [cepAnalyse](#)].
 - Andererseits können Kunststoffverpackungen Lebensmittel länger haltbar machen sowie die zunehmende Verwendung von Kunststoffen in Fahrzeugen deren Gewicht und Kraftstoffverbrauch senken.
 - Die Kommission will eine „Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft“ insbesondere für folgende Fragen ausarbeiten:
 - Recyclbarkeit von Kunststoffen,
 - gefährliche Zusatzstoffe in Kunststoffabfällen und
 - Kunststoffabfälle in den Meeren angehen will.
- ▶ **Lebensmittelverschwendung**
 - Die UN-Vollversammlung hat im September 2015 das Ziel beschlossen, die weltweite Lebensmittelverschwendung im Einzelhandel und in Haushalten bis 2030 zu halbieren (S. 17).
 - Bisher gibt es keine EU-einheitliche Methode, mit der Lebensmittelverschwendung definiert und gemessen wird. Ihre Definition und Quantifizierung ist schwierig, da sie auf allen Stufen der Wertschöpfungskette – von der Lebensmittelproduktion bis hin zum Verbrauch in privaten Haushalten – stattfinden kann.
 - Die Kommission will zusammen mit den Mitgliedstaaten und Interessengruppen eine EU-einheitliche Methode für die Messung der Lebensmittelverschwendung ausarbeiten.
 - Die Kommission wird Informationskampagnen über Lebensmittelverschwendung unterstützen und eine Plattform für die Mitgliedstaaten und „Interessenträger“ einrichten, die über bewährte Verfahren und Fortschritte bei der Verringerung der Lebensmittelverschwendung informieren soll.
 - Die Kommission will die EU-Vorschriften für Abfälle sowie Lebens- und Futtermittel „präzisieren“ (S. 18). Dadurch sollen unter Beibehaltung einer hohen Lebensmittelsicherheit
 - Lebensmittel leichter gespendet werden können,
 - aussortierte Lebensmittel und Nebenprodukte aus der Lebensmittelerzeugung leichter in der Futtermittelindustrie verwendet werden können.
 - Die Kommission will prüfen, wie Datumsangaben auf Lebensmitteln – wie das „Mindesthaltbarkeitsdatum“ – so „verbessert“ werden können, dass sie bei den Verbrauchern „Fehlinterpretationen“ verhindern, die zu mehr Lebensmittelabfällen führen.
- ▶ **Förderung von Forschung und Innovationen**
 - Der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft erfordert neue Technologien, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle.

- Das Arbeitsprogramm des EU-Forschungsrahmenprogramms „Horizont 2020“ für 2016 und 2017 enthält die Initiative „Industrie 2020 in der Kreislaufwirtschaft“, die 650 Mio. € für Demonstrationsprojekte bereitstellt (S. 24).
- Die Kommission will ein Pilotprojekt durchführen, bei dem Unternehmen Vereinbarungen mit Behörden („Innovationsdeals“) treffen können, um regulatorische Hemmnisse für Innovationen im Bereich der Kreislaufwirtschaft abzubauen (S. 24).
- Die Kohäsionsfonds fördern Programme zur Förderung der Kreislaufwirtschaft bereit, etwa
 - zur Unterstützung der Wiederverwendbarkeit und Reparaturfähigkeit von Produkten sowie
 - zur Verbesserung von Produktionsverfahren und Produktgestaltung.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Zwar sind laut Kommission für die Verwirklichung einer Kreislaufwirtschaft lokale, regionale und nationale Behörden die „eigentlichen Triebkräfte“. Dennoch kommt der EU eine „fundamentale Unterstützungsfunktion“ zu, indem auf EU-Ebene der „richtige Rechtsrahmen für die Entwicklung der Kreislaufwirtschaft“ mit „investitionsfördernder Wirkung“ und „einheitliche Wettbewerbsbedingungen“ im Binnenmarkt geschaffen werden. (S. 2)

Politischer Kontext

Der Aktionsplan Kreislaufwirtschaft ist Teil eines „Kreislaufwirtschaftspakets“, das insbesondere die Änderung diverser Richtlinien des EU-Abfallrechts vorsieht (s. [cepAnalyse](#)): der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG [COM(2015) 595], der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle [COM(2015) 596], der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien [COM(2015) 594], der Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge, der Richtlinie 2006/66/EG über (Alt-)Batterien und (Alt-)Akkumulatoren sowie der Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte [alle COM(2015) 593]. Das Kreislaufwirtschaftspaket basiert – mit Modifikationen – auf einem Richtlinienvorschlag von 2014 [COM(2014) 397, s. [cepAnalyse](#)], den die Kommission 2015 wieder zurückzog.

Bereits in ihrem Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt [COM(2013) 123, s. [cepAnalyse](#)] stellte die Kommission mögliche Vorhaben bei der zukünftigen Regulierung von Kunststoffabfällen vor.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Umwelt (federführend)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Eine Stärkung der Kreislaufwirtschaft und die damit verbundene Ressourcensicherung kann die Abhängigkeit der EU von Rohstoffimporten reduzieren. Dass die EU durch eine Stärkung der Kreislaufwirtschaft automatisch wettbewerbsfähiger wird, wie die Kommission unterstellt, ist jedoch nicht sicher. Zumindest kurzfristig kann die Stärkung der Kreislaufwirtschaft mit Wettbewerbsnachteilen einhergehen, wenn dies zunächst die Kosten für Unternehmen erhöht, ohne dass für diese dadurch die Ressourcenverfügbarkeit spürbar steigt. Die Kommission sollte diese Zielkonflikte klarer benennen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Zusätzliche **Ökodesign-Vorschriften schränken** – je nach Ausgestaltung gegebenenfalls massiv – **die Gestaltungsmöglichkeit der Anbieter und die Wahlmöglichkeit der Verbraucher ein**. Vorgaben wie die „Recyclfähigkeit“ weisen darüber hinaus ein hohes Maß an Beliebigkeit auf.

Die Kommission sollte konkret darlegen, in welchen Fällen die unterstellte unzureichende Langlebigkeit oder Reparaturfähigkeit von Produkten Probleme überhaupt darstellen. Denn Langlebigkeit und Reparaturfähigkeit sind Produkteigenschaften, die Verbraucher schon heute in unterschiedlicher Ausprägung nachfragen können. **Ein schnellerer Austausch insbesondere von Elektrogeräten wäre** angesichts des technischen Fortschritts und der damit verbundenen höheren Energieeffizienz neuerer Geräte **aus ökologischen und ökonomischen Gründen sogar wünschenswert.**

EU-einheitliche Standards für Sekundärrohstoffe erleichtern deren grenzüberschreitenden Handelbarkeit in der EU. Dies reduziert die Abhängigkeit von Primärrohstoffen, die oft in die EU importiert werden müssen, und führt insgesamt zu sinkenden Rohstoffpreisen in der EU.

Der verstärkte Einsatz von Kunststoffen geht – wie die Kommission zu Recht feststellt – mit neuen Möglichkeiten für die Kreislaufwirtschaft, aber auch mit neuen Risiken einher. Die Kommission übergeht diesen Zielkonflikt. Spätestens in der angekündigten Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft sollte sie ihn und Wege zu seiner Lösung klar benennen.

Der von der Kommission gebrauchte Begriff „Lebensmittelverschwendung“ nimmt in pauschaler Weise bereits eine Bewertung vor, ohne dass es eine einheitliche Auffassung davon gibt, was darunter zu verstehen ist. **Die von der Kommission angekündigte EU-einheitliche Methode für die Messung von „Lebensmittelverschwendung“** kann zwar Klarheit darüber bringen, wie der Begriff zu fassen ist. Sie **darf aber nicht dafür verwendet werden, um zukünftig quantitative Zielvorgaben für die Vermeidung von Lebensmittelabfällen festzulegen.**

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Vernachlässigbar.

Folgen für Standortqualität Europas

Vernachlässigbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf umweltpolitische Maßnahmen zur „umsichtigen und rationellen“ Verwendung natürlicher Ressourcen sowie zur Abfallbewirtschaftung erlassen (Art. 192 AEUV).

Subsidiarität

Die Kommission räumt selbst ausdrücklich ein, dass die mitgliedstaatlichen Behörden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene die „eigentlichen Triebkräfte“ für die Verwirklichung einer Kreislaufwirtschaft sind. Ihre pauschale Behauptung, dass dennoch der EU mit Blick auf die Förderung von Investitionen und die Schaffung EU-einheitlicher Wettbewerbsbedingungen eine „fundamentale Unterstützungsfunktion“ zukomme, rechtfertigt für sich genommen kein EU-Handeln gemäß dem Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 AEUV). Gerade angesichts der zentralen Rolle lokaler, regionaler und nationaler Behörden werden künftige konkrete EU-Maßnahmen zur Kreislaufwirtschaft sorgfältig daraufhin zu prüfen sein, ob deren Ziele nicht besser von den Mitgliedstaaten als auf EU-Ebene verwirklicht werden können.

Zusammenfassung der Bewertung

Ökodesign-Vorschriften schränken die Gestaltungsmöglichkeit der Anbieter und die Wahlmöglichkeit der Verbraucher ein. Die Kommission sollte konkret darlegen, in welchen Fällen die unterstellte unzureichende Langlebigkeit oder Reparaturfähigkeit von Produkten überhaupt Probleme darstellen; ein schnellerer Austausch von Elektrogeräten wäre aus ökologischen Gründen sogar wünschenswert. EU-einheitliche Standards für Sekundärrohstoffe erleichtern deren Handelbarkeit in der EU. Die angekündigte EU-einheitliche Methode für die Messung der Lebensmittelverschwendung darf nicht dafür verwendet werden, um quantitative Zielvorgaben für die Vermeidung von Lebensmittelabfällen festzulegen.