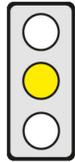


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Kunststoffabfälle sollen in größeren Mengen recycelt werden und durch eine ordnungsgemäße Entsorgung nicht mehr in die Meere gelangen können.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft.



Pro: (1) EU-einheitliche Standards für Kunststoffrecyclate erleichtern deren Handelbarkeit im Binnenmarkt.

(2) EU-einheitliche Definitionen für „biologisch abbaubare Kunststoffe“ und „kompostierbare Kunststoffe“ erleichtern es den Verbrauchern, Produkte oder Verpackungen ordnungsgemäß zu entsorgen.

Contra: (1) Ökodesign-Vorgaben können erheblich in die produktgestalterische Freiheit der Unternehmen eingreifen.

(2) Regelungen, die Unternehmen vorschreiben, eine bestimmte Menge an Kunststoffrecyclaten nachzufragen, können sich negativ auf die Qualität von Kunststoffprodukten und -verpackungen auswirken.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

INHALT

Titel

Mitteilung COM(2018) 28 vom 16. Januar 2018: Eine europäische **Strategie für Kunststoffe** in der Kreislaufwirtschaft

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- In der EU entstehen – mit steigender Tendenz – jährlich 25,8 Mio. t Kunststoffabfälle. Hiervon werden 39% verbrannt, 31% deponiert und 30% für das Recycling gesammelt (S. 3)
- Die für das Recycling gesammelten Kunststoffabfälle werden zu ca. 50% in Drittstaaten mit oft geringen Umweltstandards exportiert, ca. 85% hiervon bislang nach China. China hat jedoch Ende 2017 den Import von Kunststoffabfällen verboten. (S. 19)
- Das in der Kunststoff-Strategie vorgeschlagene „Bündel ehrgeiziger Maßnahmen der EU“ dient der Schaffung einer „kreislauforientierten Kunststoffwirtschaft“ (S. 6), in der während des gesamten „Lebenszyklus“ von Produkten – Gestaltung, Herstellung, Nutzung, Entsorgung – Ressourcen geschont, Stoffe möglichst lange genutzt und im Wirtschaftskreislauf verbleiben sowie Abfälle vermieden werden [Aktionsplan Abfallwirtschaft COM(2015) 614, S. 2–4; s. [cepAnalyse 06/2016](#)].
- Die Kunststoff-Strategie soll dazu beitragen, dass künftig (S. 7)
 - weniger Kunststoffabfälle in die Umwelt – insbesondere die Meere – gelangen und
 - die Abhängigkeit der EU von Erdölimporten sinkt.

► Recycling von Kunststoffabfällen

- Aus Recycling wiedergewonnene Kunststoffe („Kunststoffrecyclate“) sind im Vergleich zu konventionellen Kunststoffen oft von minderer Qualität, wenn die als Ausgangsstoff dienenden Kunststoffabfälle (S. 9)
 - aufgrund der Produktgestaltung schlecht recycelt werden können, weil sie z.B. aus verschiedenen Kunststoffen bestehen, spezielle Zusätze wie Weichmacher enthalten oder sehr dunkel gefärbt sind, oder
 - nicht getrennt gesammelt werden.
- Die Mitgliedstaaten können die Hersteller im Rahmen der „erweiterten Herstellerverantwortung“ (EHV) dazu verpflichten, die Kosten der Abfallbewirtschaftung für die von ihnen in Verkehr gebrachten Produkte zu tragen (Art. 8 und Art. 14 Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie [2008/98/EG], s. [cepAnalyse 03/2016](#)). Dennoch berücksichtigen viele Hersteller von Kunststoffprodukten nicht deren Recyclingfähigkeit.
- Die Kommission will, dass in der EU bis 2030 alle in Verkehr gebrachten Kunststoffverpackungen wiederverwendet oder kosteneffizient recycelt werden können. Dazu sollen (S. 9, Anhang I)
 - „besonders nachhaltige“ Produktgestaltungen durch finanzielle Anreize „honoriert“ werden,
 - die „Wirkung“ der EHV-Vorschriften (Art. 8 Abfallrahmenrichtlinie [2008/98/EG]) „maximiert“ werden,
 - die Verpackungs-Richtlinie ([94/62/EG], s. [cepAnalyse 03/2016](#)) geändert werden,
 - die Festlegung eines Recyclingziels für Kunststoffverpackungen geprüft werden.

- Die Kommission will Anforderungen zur Verbesserung der Recyclingfähigkeit von Kunststoffprodukten im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie [2009/125/EG, s. [cepAnalyse](#)] festlegen (S. 10, Anhang I).
- Die Kommission will Leitlinien für ein EU-weit standardisiertes Verfahren für die getrennte Sammlung und Sortierung von Kunststoffabfällen entwickeln (S. 12, Anhang I).

► **Nachfrage nach Kunststoffrecyclaten**

- In der EU beträgt der Anteil von Kunststoffrecyclaten an der Gesamtnachfrage nach Kunststoff nur 6% (S. 3). Ihr Einsatz beschränkt sich dabei häufig auf geringwertige Produkte oder Nischenanwendungen (S. 10).
- Laut Kommission bezweifeln Unternehmen, die Kunststoff nachfragen, dass Kunststoffrecyclate zuverlässig in hohen Mengen und zu einer hohen Qualität geliefert werden können (S. 10).
- Die Kommission will mit dem Europäischen Komitee für Normung und der Industrie Qualitätsstandards für getrennte Kunststoffabfälle und Kunststoffrecyclate entwickeln (S. 10), um
 - die „Transparenz bezüglich deren Qualität“ zu erhöhen und
 - Kunststoffrecycling EU-weit stärker zu standardisieren und so rentabler zu machen.
- Die Kommission will eine „Selbstverpflichtungskampagne“ von Unternehmen und Behörden durchführen, um die Verwendung von Kunststoffrecyclaten zu erhöhen (S. 11, Anhang III).
 - Ziel ist es, bis 2025 auf dem EU-Markt 10 Mio. t an Kunststoffrecyclaten in neuen Produkten zu verwenden.
 - Sollten die bis Ende Juni 2018 eingereichten Selbstverpflichtungen nicht ausreichen, will die Kommission „nächste Schritte“ – ggf. auch „regulatorische Maßnahmen“ – ergreifen (Anhang III Abs. 6).
- Die Kommission will, dass die Verwendung von Kunststoffrecyclaten in ihre Liste unverbindlicher Kriterien für die umweltorientierte öffentliche Beschaffung aufgenommen wird (S. 12).

► **Kunststoffabfälle in den Meeren**

- Aus der EU gelangen jährlich 150.000 - 500.000 Tonnen an Kunststoffabfällen in die Meere. Das sind (S. 3–5)
 - 0,5% bis 2% aller Kunststoffabfälle der EU,
 - 3% bis 3,8% der Kunststoffabfälle, die weltweit in die Meere gelangen.
- Kunststoffprodukte gelangen in die Meere sowohl aus (S. 13)
 - landseitigen Quellen, z.B. zurückgelassenen Kunststoffverpackungen an Badestränden,
 - meeresseitigen Quellen, z.B. verlorengegangenen Netzen von Fischerbooten.
- Meeresabfälle stammen zu ca. 50% von Einweg-Kunststoffprodukten wie Kunststofftragetaschen (S. 13).
- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass der Verbrauch an leichten Plastiktüten reduziert wird (Art. 4 Abs. 1a Verpackungs-Richtlinie [94/62/EG])
 - durch Festsetzung eines jährlichen Höchstverbrauchs pro Kopf von 90 Stück bis Ende 2019 und 40 Stück bis Ende 2025,
 - durch ein Verbot der kostenlosen Ausgabe von Plastiktüten an Verkaufsstellen bis Ende 2018.
- Die Kommission erwägt, diese Regelungen auf weitere Einweg-Kunststoffprodukte auszuweiten (S. 14).
- Die nationalen Behörden dürfen für „Sensibilisierungskampagnen“ und Strandsäuberungsprojekte Gelder aus EU-Fonds wie dem Europäischen Solidaritätskorps einsetzen (S. 14).
- Die Kommission will die Menge an von Fischerbooten auf See verlorenen oder zurückgelassenen Netzen und Angelruten reduzieren. Dazu erwägt sie die Einführung von Pfandsystemen, EHV-Systemen oder Recyclingzielen (S. 13).

► **Biologisch abbaubare Kunststoffe**

- Als „biologisch abbaubar“ bezeichnete Kunststoffe sind – anders als von Verbrauchern oft vermutet – meist (S. 15).
 - nicht im Garten kompostierbar, sondern
 - nur in industriellen Kompostieranlagen zu „sehr spezifischen Bedingungen“ abbaubar, die in der Natur nicht vorkommen.
- Die Kommission befürchtet, dass bei nicht ordnungsgemäßer Trennung und Sammlung biologisch abbaubare Kunststoffabfälle mit konventionellen Kunststoffabfällen vermischt werden und so die Recyclatqualität verringern.
- Die Kommission will irreführende Angaben über die biologische Abbaubarkeit von Kunststoffprodukten verhindern und eine recyclingfördernde Trennung der Kunststoffabfälle ermöglichen (S. 15)
 - durch die Festlegung einer EU-einheitlichen Definition von grundsätzlich „biologisch abbaubaren Kunststoffen“ einerseits und auch in Privathaushalten tatsächlich „kompostierbaren Kunststoffen“ andererseits;
 - durch eine entsprechende Kennzeichnung von Kunststoffprodukten.

► **Mikroplastik**

- „Mikroplastik“ bezeichnet Kunststoffteilchen unter 5 mm Durchmesser (S. 5).
- Mikroplastik gelangt häufig auch durch die Abnutzung von Produkten – wie Reifen oder synthetischer Kleidung – in die Umwelt, insbesondere die Meere, sowie in die Nahrungskette.

- Einige Mitgliedstaaten sowie einzelne Branchen haben den absichtlichen Einsatz von Mikroplastik in Produkten – z.B. als Kosmetikzusatz – bereits eingeschränkt. Die Kommission hat daher im Einklang mit dem europäischen Chemikalienrecht ein Verfahren zur Beschränkung der Verwendung von absichtlich zugesetztem Mikroplastik eingeleitet, um eine Zersplitterung des Binnenmarktes zu verhindern (S. 16).
- Die Kommission will (S. 7)
 - verhindern, dass Mikroplastik in die Umwelt gelangt, und
 - mehr Wissen über dessen potentielle Gefahren für die menschliche Gesundheit sammeln.
- Die Kommission will prüfen, ob das Eindringen von Mikroplastik in die Umwelt verringert werden kann durch
 - die Kennzeichnung und die Festsetzung „spezifischer Anforderungen“ an Reifen (S. 16) und
 - verbesserte Informationen über die Freisetzung von Mikrofasern aus Textilien.

Politischer Kontext

Die Kommission hat 2013 in einem Grünbuch erste Ideen für Maßnahmen zur Reduzierung von Kunststoffabfällen skizziert [COM(2013) 123, s. [cepAnalyse 19/2013](#)]. 2015 legte sie das „Kreislaufwirtschaftspaket“ vor. Neben einem Aktionsplan Kreislaufwirtschaft [COM(2015) 614, s. [cepAnalyse 06/2016](#)], der auf ein verbessertes Recycling von Kunststoffabfällen abzielt, enthält es Vorschläge (s. [cepAnalyse 03/2016](#)) zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie [2008/98/EG; COM(2015) 595], der Verpackungs-Richtlinie [94/62/EG; COM(2015) 596] und der Deponie-Richtlinie [1999/31/EG; COM(2015) 594]. Zusammen mit der nun vorgeschlagenen Kunststoff-Strategie hat die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen für die Entladung von Abfällen auf Schiffen [COM(2018) 33] und eine Mitteilung über Optionen zur Regelung der Schnittstellen zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht [COM(2018) 32] veröffentlicht.

Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Umwelt (federführend)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Kunststoffabfälle, die aufgrund von Produktgestaltung oder unsachgemäßer Entsorgung in die Umwelt gelangen, können zu erheblichen Umweltbelastungen und Gesundheitsschädigungen führen. Hoheitliches Handeln ist daher geboten.

Durch eine stärkere Nutzung von Kunststoffrecyclaten sinkt die Abhängigkeit der EU von Erdölimporten. Allerdings ist dieser Effekt sehr gering, da nur ein kleiner Anteil des importierten Erdöls zur Herstellung von Kunststoffen eingesetzt wird.

Es ist effizient, wenn bereits bei der Herstellung von Kunststoffprodukten und -verpackungen berücksichtigt wird, wie gut diese recycelt werden können, nachdem sie zu Abfall geworden sind. Finanzielle Anreizsysteme, die eine recyclingfreundliche Produktgestaltung belohnen, sind dabei **Ökodesign-Vorgaben** vorzuziehen. Denn letztere **können erheblich in die produktgestalterische Freiheit der Unternehmen eingreifen**.

Eine EU-weit standardisierte Sammlung und Sortierung von Kunststoffabfällen in kann einerseits dazu beitragen, dass im Binnenmarkt in Verkehr gebrachte Kunststoffprodukte und -verpackungen günstiger recycelt werden können. Andererseits kann sie mit regionalen Besonderheiten kollidieren. Denn die Mitgliedstaaten unterscheiden sich in Bezug auf Faktoren wie z.B. Siedlungsdichte, Umweltbewusstsein und Lohnkosten, was eine uneinheitliche Sammlung und Sortierung von Kunststoffabfällen in den Mitgliedstaaten rechtfertigen kann. Die Kommission sollte diesen Zielkonflikt bei der Festlegung der geplanten Leitlinien berücksichtigen.

EU-einheitliche Standards für Kunststoffrecyclate erleichtern deren Handelbarkeit im Binnenmarkt. Das erhöht den Wettbewerb zwischen Kunststoffrecyclaten und konventionell erzeugten Kunststoffen, was zu günstigeren Kunststoffpreisen führen wird.

Die Kommission sollte bei der Förderung der Nachfrage nach Kunststoffrecyclaten nicht über Selbstverpflichtungen von Unternehmen hinausgehen. **Regelungen, die z.B. Unternehmen vorschreiben, eine bestimmte Menge an Kunststoffrecyclaten nachzufragen**, greifen massiv in die unternehmerische Freiheit ein und **können sich negativ auf die Qualität von Kunststoffprodukten und -verpackungen auswirken**. Denn die Unternehmen müssen selbst entscheiden können, ob Kunststoffrecyclate eine ausreichend hohe Qualität aufweisen, um in den von ihnen hergestellten Produkten und Verpackungen eingesetzt zu werden. Zudem haben EU-Unternehmen ohnehin nur einen begrenzten Einfluss darauf, ob Kunststoffabfälle oder Kunststoffrecyclate in der EU verbleiben oder aber in Drittstaaten exportiert werden. Eine staatliche Regulierung zur Einschränkung von Einweg-Kunststoffprodukten – wie sie bei Kunststofftragetaschen bereits existiert – wirkt sich negativ auf die Wahlfreiheit der Verbraucher aus und ignoriert das Verursacherprinzip. **Denn die Nutzung von Einweg-Kunststoffprodukten stellt bei ordnungsgemäßer Entsorgung der Abfälle kein Problem für den Schutz der Umwelt dar.** Stattdessen können die Verbraucher durch Sensibilisierungskampagnen – z.B. in

Schulen – sowie marktwirtschaftliche Instrumente wie Pfandsystemen dazu angeregt werden, Einweg-Kunststoffprodukte ordnungsgemäß zu entsorgen.

EU-einheitliche Definitionen für „biologisch abbaubare Kunststoffe“ und „kompostierbare Kunststoffe“ können irreführende Produktinformationen verhindern und **erleichtern es damit den Verbrauchern**, daraus bestehende **Produkte oder Verpackungen** – wie Biomüllbeutel – **ordnungsgemäß zu entsorgen**.

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

Ein Regelungsbedarf auf EU-Ebene ist dann gerechtfertigt, wenn die unsachgemäße Entsorgung von Kunststoffabfällen einen grenzüberschreitenden Effekt hat. Dies ist der Fall, da Kunststoffabfälle über die Luft, Flüsse oder das Meer in das Hoheitsgebiet anderer Staaten gelangen können. Zudem sind Anforderungen an die Gestaltung und Kennzeichnung von im Binnenmarkt gehandelten Produkten sinnvollerweise EU-einheitlich festzulegen.

Zusammenfassung der Bewertung

Ökodesign-Vorgaben können erheblich in die produktgestalterische Freiheit der Unternehmen eingreifen. EU-einheitliche Standards für Kunststoffrecyclate erleichtern deren Handelbarkeit im Binnenmarkt. Regelungen, die Unternehmen vorschreiben, eine bestimmte Menge an Kunststoffrecyclaten nachzufragen, können sich negativ auf die Qualität von Kunststoffprodukten und -verpackungen auswirken. Die Nutzung von Einwegkunststoffprodukten stellt bei ordnungsgemäßer Entsorgung der Abfälle kein Problem für den Schutz der Umwelt dar. EU-einheitliche Definitionen für „biologisch abbaubaren Kunststoffe“ und „kompostierbare Kunststoffe“ erleichtern es den Verbrauchern, Produkte oder Verpackungen ordnungsgemäß zu entsorgen.