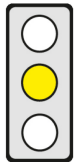


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die Meeresverschmutzung durch Kunststoffprodukte und -verpackungen soll reduziert werden.

**Betroffene:** Verbraucher, Hersteller und Händler von Einwegkunststoffprodukten, Gastronomie, Fischerei.



**Pro:** (1) Das Verbot der kostenlosen Ausgabe von „Take-Away-Verpackungen“ und Einwegbechern in der Gastronomie ist ein effektives Mittel zur Verminderung von Kunststoffabfällen.

(2) Ein Pfandsystem schafft den Anreiz, leere Einweggetränkeflaschen zu sammeln und zurückzugeben.

**Contra:** Ein Verbot von Trinkhalmen und Einweggeschirr schränkt die Wahlfreiheit der Verbraucher massiv ein und entzieht den Unternehmen die Geschäftsgrundlage, die diese Produkte herstellen oder vertreiben. Da es mildere Mittel gibt, verstößt es auch gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

Vorschlag COM(2018) 340 vom 28. Mai 2018 für eine **Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Jährlich gelangen in der EU 150.000 bis 450.000 Tonnen Kunststoffabfälle in die Meere [SWD(2018) 254, S. 10].
- Diese Kunststoffabfälle können [S. 1]
  - Meerestiere und Seevögel gefährden und
  - über die Nahrungskette auch der menschlichen Gesundheit schaden.
- Strandmüllzählungen in der EU haben ergeben, dass Kunststoffe 80% bis 85% der Meeresabfälle ausmachen. Von diesen Kunststoffabfällen sind [Erwägungsgrund 5]
  - 50% Einwegkunststoffprodukte wie Flaschen, Trinkhalme oder Tüten und
  - 27% Fischereifanggeräte wie Fischernetze und Angelruten.
- Zum Schutz der Meeresumwelt soll die vorgeschlagene neue Richtlinie die Herstellung und Vermarktung der zehn am häufigsten bei Strandsäuberungen gefundenen Einwegprodukte sowie von Fischereifanggeräten regulieren, die zusammen 70% der Kunststoffabfälle in den Meeren ausmachen [S. 1].
- Hierzu trifft sie verschiedene Vorgaben – Verbrauchsminderung, Vermarktungsverbot, Produkthanforderungen, Getrenntsammlung, Kennzeichnungs- und Informationspflichten, „Erweiterte Herstellerverantwortung“ (EHV) – für einzelne Produktarten, die in vorgabenspezifischen Listen [Anhang Teile A–G] aufgeführt sind.

#### ► Verbrauchsminderung von Einwegkunststoffverpackungen

- Die Mitgliedstaaten müssen bereits heute sicherstellen, dass der Verbrauch an leichten Plastiktüten vermindert wird durch [Art. 4 Abs. 1a Verpackungs-Richtlinie (94/62/EG)]
  - Festsetzung eines Höchstverbrauchs von durchschnittlich 90 Plastiktüten pro Kopf und Jahr bis Ende 2019 und durchschnittlich 40 bis Ende 2025 oder
  - die Einführung eines Verbots der kostenlosen Ausgabe von Plastiktüten an Verkaufsstellen bis Ende 2018.
- Die Mitgliedstaaten müssen „alle erforderlichen Maßnahmen“ ergreifen, um bis in acht Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie eine „deutliche Verbrauchsminderung“ zu erreichen bei [Art. 4 Abs. 1 i.V.m. Anhang Teil A]
  - Einwegkunststoffverpackungen in der Gastronomie für Lebensmittel, die „keiner weiteren Zubereitung bedürfen“ und entweder „unmittelbar vor Ort aus der Verpackung heraus verzehrt“ oder als „Take-Away-Gerichte mitgenommen werden“ – z.B. „Fast-Food-Verpackungen“ und „Folienverpackungen mit Lebensmittelinhalt“;
  - Einwegbechern.
- Die Mitgliedstaaten können entscheiden, ob sie diese Verbrauchsminderung erreichen durch [Art. 4 Abs. 1]
  - ein Verbot der kostenlosen Ausgabe dieser Einwegkunststoffprodukte an die Verbraucher,
  - die Festlegung nationaler Verbrauchsminderungsziele oder
  - die Verpflichtung von Gastronomiebetrieben, wiederverwendbare Alternativen anzubieten.

### ► **Vermarktungsverbot bestimmter Einwegkunststoffprodukte**

Die Mitgliedstaaten müssen das Inverkehrbringen folgender Einwegkunststoffprodukte, für die es „geeignete, nachhaltige und erschwingliche Alternativen“ aus anderen Werkstoffen gibt [Erwägungsgrund 12], verbieten [Art. 5 i.V.m. Anhang Teil B]:

- Trinkhalme,
- Einwegkunststoffbesteck und-teller,
- Wattestäbchen,
- Rührstäbchen sowie
- Halterungsstäbe für Luftballons.

### ► **Produktanforderungen und Getrenntsammlung bei Einweggetränkeflaschen**

- Um die Meeresverschmutzung durch Kunststoffverschlüsse von Einweggetränkeflaschen zu vermindern [Erwägungsgrund 13], müssen Flasche und Verschluss auch nach der Öffnung miteinander verbunden bleiben [Art. 6 i.V.m. Anhang Teil C].
- Um das Recycling von Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff zu verbessern, müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass bis 2025 90% der Einweggetränkeflaschen getrennt gesammelt werden [Art. 9 i.V.m. Anhang Teil F]. Die Kommission empfiehlt dazu die Einführung von Pfandsystemen. [S. 14 f. und Erwägungsgrund 20]

### ► **Kennzeichnungs- und Informationspflichten**

- Hygieneartikel wie Feuchttücher, Tampons oder Damenbinden werden oft unsachgemäß über die Kanalisation entsorgt und gelangen bei schlecht filternden Kläranlagen leicht in die Meere [Erwägungsgrund 14].
- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass Hygieneartikel mit Kunststoffbestandteilen sowie Luftballons ein deutliches und gut sichtbares Kennzeichen erhalten mit Informationen für die Verbraucher über [Art. 7 i.V.m. Anhang Teil D]
  - sachgemäße Entsorgungsmethoden,
  - die negativen Umweltauswirkungen bei unsachgemäßer Entsorgung,
  - den Kunststoffgehalt des Produkts.
- Die Mitgliedstaaten müssen darüber informieren, auf welche Weise Einwegkunststoffprodukte und Fischereifanggeräte mit Kunststoffanteilen [Art. 10 i.V.m. Anhang Teil G]
  - sachgemäß entsorgt werden können,
  - sich bei unsachgemäßer Entsorgung negativ auf die Umwelt auswirken können.

### ► **Erweiterte Herstellerverantwortung (EHV)**

- Die Mitgliedstaaten müssen „Systeme der Erweiterten Herstellerverantwortung“ (EHV-Systeme) einführen, die sicherstellen, dass die Hersteller bestimmter Kunststoffprodukte die Kosten tragen für [Art. 8]
  - die Sammlung, Beförderung und Behandlung der daraus entstehenden Abfälle,
  - Aktionen zur Säuberung der Umwelt von Kunststoffabfällen,
  - Maßnahmen, die die Nutzer zu einer sachgemäßen Entsorgung der Kunststoffabfälle sensibilisieren.
- Diese Pflicht zur Einführung von EHV-Systemen gilt für [Anhang Teil E]
  - Luftballons,
  - Take-Away-Verpackungen und Einwegbecher,
  - Feuchttücher,
  - leichte Plastiktüten sowie
  - synthetische Zigarettenfilter,
  - Fischereifanggeräte mit Kunststoffanteilen.

## **Wesentliche Änderungen zum Status quo**

- Bislang gibt es zur Verminderung von Einwegkunststoffverpackungen nur eine EU-Regelung für leichte Plastiktüten. Künftig gibt es auch EU-Regelungen zur Verminderung von Take-Away-Verpackungen und Einwegbecher.
- Neu ist, dass die Vermarktung einiger Einwegkunststoffprodukte – wie Trinkhalme oder Einweggeschirr – ganz verboten wird.
- Künftig sollen Hersteller bestimmter Kunststoffprodukte die Kosten für die Sammlung und Entsorgung der daraus entstehenden Abfälle sowie für Strandsäuberungs- und Sensibilisierungsaktionen tragen.

## **Subsidiaritätsbegründung der Kommission**

Laut Kommission ist die Verschmutzung der Meere mit Kunststoffen ein grenzüberschreitendes Problem, das eine „kohärente und umfassende“ Regulierung auf EU-Ebene erfordert. Zudem wird der Binnenmarkt fragmentiert, wenn die Mitgliedstaaten unkoordiniert Maßnahmen zur Verminderung des Kunststoffabfalls in den Meeren ergreifen. (S. 7 f.)

## Politischer Kontext

Die Kommission hat 2013 in einem Grünbuch mögliche Maßnahmen zur Reduzierung von Kunststoffabfällen in der Umwelt erörtert [COM(2013) 123, s. [cepAnalyse 19/2013](#)]. Die 2018 erfolgte Änderung der Verpackungs-Richtlinie [94/62/EG; COM(2015) 596, s. [cepAnalyse 03/2016](#)] sieht für alle Mitgliedstaaten ein verbindliches Recyclingziel für Kunststoffverpackungen von 50% bis 2025 und von 55% bis 2030 sowie die Einführung von EHV-Systemen für alle Verpackungsabfälle bis Ende 2024 vor. Der vorliegende Richtlinienvorschlag baut auf einer im Januar 2018 von der Kommission vorgelegten Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft [COM(2018) 28, s. [cepAnalyse 10/2018](#)] auf.

## Stand der Gesetzgebung

28.05.18 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

## Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatterin: Frédérique Ries (ALDE-Fraktion, B)
Bundesministerien:	Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (federführend); Angelegenheiten der Europäischen Union; Recht und Verbraucherschutz; Wirtschaft und Energie
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch 55% der Mitgliedstaaten, die 65% der EU-Bevölkerung ausmachen)

## Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AEUV (Umwelt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit [Art. 4 Abs. 2 AEUV]
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

# BEWERTUNG

## Ökonomische Folgenabschätzung

**Die Verschmutzung der Meere durch Kunststoffabfälle stellt ein grenzüberschreitendes Umweltproblem dar und erfordert deshalb eine Regulierung** zumindest auf EU-Ebene, besser weltweit.

Kunststoffabfälle geraten vor allem durch eine unsachgemäße Entsorgung durch unachtsame Verbraucher in die Meere. Eine wirksame Regulierung über das Ordnungsrecht, die ein solches Fehlverhalten sanktioniert, ist jedoch kaum möglich. Denn das Verhalten von Millionen von Verbrauchern ist letztlich nicht zu kontrollieren. Aus diesem Grund sind Regelungen, die das Verbraucherverhalten oder die Umweltauswirkungen unachtsam entsorgter Abfälle zum Schutz der Meeresumwelt beeinflussen, grundsätzlich gerechtfertigt.

Zwar schränken die Maßnahmenoptionen, die die Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Pflicht zur Minderung des Verbrauchs von „Take-Away-Verpackungen“ und Einwegbechern ergreifen können, die unternehmerische Freiheit ein Stück weit ein. Insbesondere **das** als Option vorgeschlagene **Verbot der kostenlosen Ausgabe z.B. von „Take-Away-Verpackungen“ und Einwegbechern in der Gastronomie ist** jedoch, wie die Erfahrungen mit der bereits bestehenden Regelung zu Kunststofftragetaschen zeigen, **ein effektives Mittel zur Verminderung von Kunststoffabfällen**. Gastronomiebetriebe haben die Wahl zwischen dem Verzicht auf solche Verpackungen und der Erhebung eines Preises. Die meisten Verbraucher werden auf ein solches Preissignal reagieren und den Gebrauch von Take-Away-Verpackungen und Einwegbechern reduzieren.

**Das vorgesehene Verbot von Trinkhalmen und Einweggeschirr schränkt** hingegen **die Wahlfreiheit der Verbraucher massiv ein und entzieht den Unternehmen, die diese Produkte herstellen oder vertreiben, die Geschäftsgrundlage**. Die Begründung, dass diese Produkte aufgrund von „geeigneten, nachhaltigen und erschwinglichen Alternativen“ problemlos zu ersetzen seien, ist nicht stichhaltig. Denn in einer Marktwirtschaft entscheidet nicht der Gesetzgeber, sondern der Verbraucher durch sein Kaufverhalten, wie attraktiv bestimmte Produkte sind. Die Tatsache, dass die große Mehrzahl der verkauften Trinkhalme oder Einweggeschirr aus Kunststoff sind, zeigt, dass Alternativen aus Holz oder Papier, soweit überhaupt vorhanden, für den Verbraucher zumindest derzeit weniger attraktiv sind.

Zudem ist ein generelles Verbot dieser Produkte wenig treffsicher. Denn mit welcher Wahrscheinlichkeit z.B. ein Trinkhalm in die Meere gelangt, hängt sehr stark vom Ort der Nutzung ab. Daher sollte lediglich der Gebrauch von Einwegkunststoffprodukten als Ultima Ratio in der Nähe besonders sensibler Ökosysteme von den lokalen Behörden verboten werden können.

Die Vorgabe der EU, bis 2030 90% der Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff getrennt zu sammeln, lässt sich – wie von der Kommission empfohlen – nur durch die Einführung eines verpflichtenden Pfandsystems für Einweggetränkeflaschen erreichen. **Ein Pfandsystem** wirkt der unsachgemäßen Entsorgung von Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff in der Umwelt sehr wirkungsvoll entgegen. Denn es **schafft den Anreiz, leere Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff zu sammeln und zurückzugeben**. Durch die getrennte Sammlung können Kunststoffflaschen zudem sortenreiner und somit hochwertiger recycelt werden. Je sortenreiner das aus dem Recyclingprozess gewonnene Material ist, desto besser kann es als Ausgangsstoff für die Herstellung neuer Produkte verwendet werden. Dies gilt insbesondere auch für den erneuten Einsatz in Getränkeflaschen, denn dadurch kann den hohen Hygieneanforderungen in der Lebensmittelindustrie leichter Rechnung getragen werden.

Die unsachgemäße Entsorgung von Hygieneartikel mit Kunststoffanteilen über die Kanalisation lässt sich nur schwer regulieren. Kennzeichnungspflichten für Hersteller und mitgliedstaatliche Informationskampagnen können die Verbraucher zumindest dafür sensibilisieren, diese Produkte ordnungsgemäß im Hausmüll zu entsorgen.

Die erweiterte Herstellerverantwortung (EHV) ist ein effektives Mittel, um bereits bei der Herstellung von Produkten und Verpackungen Anreize für ein geringes Abfallaufkommen und eine hohe Recyclingfähigkeit zu setzen. **Die Hersteller von Einwegkunststoffprodukten, die häufig in die Umwelt geraten, sollten – wie von der Kommission vorgeschlagen – über EHV-Systeme an den Kosten von Umweltsäuberungsaktionen sowie Kampagnen zur Sensibilisierung der Verbraucher beteiligt werden.** Dies gilt besonders für Produkte – wie Luftballons oder synthetische Zigarettenfilter –, bei denen bereits der gewöhnliche Gebrauch dazu führt, dass sie in die Umwelt geraten. Denn die Kosten der Umweltverschmutzung **sollten bei der Herstellung der Produkte eingepreist und über den Endpreis von den Verbrauchern getragen werden, die letztlich die Umweltverschmutzung verursachen.**

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf aufgrund ihrer allgemeinen Kompetenz im Umweltschutzbereich [Art. 192 Abs. 1 AEUV] Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt vor Kunststoffabfällen erlassen.

### Subsidiarität

Die Verschmutzung der Meeresumwelt durch Kunststoffprodukte ist ein grenzüberschreitendes Problem, so dass EU-Regelungen mit dem Subsidiaritätsprinzip [Art. 5 Abs. 3 EUV] vereinbar sind. Zudem sind Anforderungen an die Gestaltung sowie Kennzeichnungs- und Informationspflichten für bestimmte Kunststoffprodukte sinnvollerweise auf EU-Ebene festzulegen, um eine Fragmentierung des Binnenmarktes zu verhindern.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

**Da mildere Mittel – wie Sensibilisierungskampagnen oder Kennzeichnungs- und Informationspflichten – zur Verminderung des Abfallaufkommens bestimmter Einwegkunststoffprodukte zur Verfügung stehen, verstößt deren vollständiges Verbot, das maximal in die Freiheit von Verbrauchern und Unternehmen eingreift, gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip [Art. 5 Abs. 3 AEUV].**

### Auswirkungen auf das deutsche Recht

Die vorgeschlagene Richtlinie erfordert Änderungen des deutschen Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) und der deutschen Verpackungsverordnung (VerpackV).

## Zusammenfassung der Bewertung

Die Verschmutzung der Meere durch Kunststoffabfälle stellt ein grenzüberschreitendes Umweltproblem dar und erfordert deshalb eine Regulierung auf EU-Ebene. Das Verbot der kostenlosen Ausgabe von „Take-Away-Verpackungen“ und Einwegbechern in der Gastronomie ist ein effektives Mittel zur Verminderung von Kunststoffabfällen. Ein Verbot von Trinkhalmen und Einweggeschirr schränkt die Wahlfreiheit der Verbraucher massiv ein und entzieht den Unternehmen die Geschäftsgrundlage, die diese Produkte herstellen oder vertreiben. Da mildere Mittel zur Verfügung stehen, verstößt es auch gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Ein Pfandsystem schafft den Anreiz, leere Einweggetränkeflaschen zu sammeln und zurückzugeben. Die Kosten von Umweltsäuberungsaktionen sollten über den Endpreis von den Verbrauchern getragen werden, die letztlich die Umweltverschmutzung verursachen.