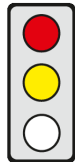


## KERNPUNKTE

**Ziel der Mitteilung:** Die Kommission kündigt zahlreiche Maßnahmen zur Schaffung einer Kreislaufwirtschaft an, die das Wirtschaftswachstum bei gleichzeitig sinkendem Ressourcenverbrauch steigern sollen.

**Betroffene:** Unternehmen, Verbraucher, Behörden



**Pro:** EU-weite Vereinheitlichungen von relevanten Produktangaben, Normen und Kriterien stärken den Binnenmarkt und erhöhen die Transparenz.

**Contra:** (1) Die propagierten kreislaufwirtschaftlichen Vorschriften führen zu Wachstumseinbußen, wenn der Einsatz von Primärrohstoffen weniger Kosten verursacht.

(2) Produkthanforderungen wie „Langlebigkeit“ und „Reparierbarkeit“ sind sehr unbestimmt und eröffnen einen zu weiten Spielraum für dirigistische Vorgaben.

(3) Das „Recht auf Reparatur“ einschließlich des „Rechts auf Aktualisierung veralteter Software“ für bestimmte Elektrogeräte ist ein erheblicher Eingriff in die Unternehmensfreiheit und die Freiheit der Vertragsgestaltung.

Die wichtigsten Passagen im Text sind durch einen Seitenstrich gekennzeichnet.

## INHALT

### Titel

**Mitteilung COM(2020) 98** vom 11. März 2020: Ein neuer **Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft** – Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Ziele

- Eine „Kreislaufwirtschaft“ zielt darauf ab, während des „Lebenszyklus“ von Produkten – Gestaltung, Herstellung, Nachfrage und Nutzung sowie Abfallbewirtschaftung – [Aktionsplan Kreislaufwirtschaft COM(2015) 614, S. 2–4, s. [cepAnalyse 06/2016](#)]
  - Ressourcen zu schonen,
  - Abfälle möglichst ganz zu vermeiden oder zu verringern und
  - Stoffe in den Wirtschaftskreislauf zurückzuführen.
- Der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft soll [S. 2]
  - das Wirtschaftswachstum bei gleichzeitig sinkendem Ressourcenverbrauch steigern;
  - die Abhängigkeit von aus der Natur gewonnenen „Primärrohstoffen“ – wie Erdöl – reduzieren;
  - Unternehmen rentabler und die EU international wettbewerbsfähiger machen;
  - zur Erreichung des Ziels der „Klimaneutralität“ der EU bis 2050 beitragen [s. [cepAnalyse 03/2020](#)].
- Die Kommission kündigt zahlreiche Maßnahmen zur Schaffung einer Kreislaufwirtschaft an. Diese betreffen
  - verschiedene Phasen des Produktlebenszyklus wie Produktgestaltung, Produktherstellung, Produktnachfrage und Abfallbewirtschaftung;
  - ressourcenintensive Produkte wie Elektrogeräte, Batterien, Fahrzeuge, Verpackungen und Kunststoffe.

#### ► Produktgestaltung

- Die Kommission kritisiert, dass in einer linearen „Wegwerf-Gesellschaft“ die Hersteller von Produkten „keine ausreichenden Anreize“ hätten, diese „kreislaufgerechter“ zu gestalten [S. 3].
- Die geltende Ökodesign-Richtlinie [2009/125/EG, s. [cepAnalyse](#)] regelt die Festlegung verbindlicher Anforderungen an die „umweltgerechte Gestaltung“ bestimmter „energieverbrauchsrelevanter“ Produkte, um den Verbrauch an natürlichen Ressourcen und Energie sowie weitere schädliche Umweltauswirkungen zu vermindern [S. 4].
- Die Kommission will den Geltungsbereich der Ökodesign-Richtlinie „auf ein möglichst weites Produktspektrum“ [S. 4] erweitern, um für sie verbindliche Anforderungen festlegen zu können. Diese umfassen [S. 4]
  - die Langlebigkeit, Reparierbarkeit, Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit von Produkten;
  - die Erhöhung des Anteils von aus Recycling gewonnenen „Sekundärrohstoffen“ („Rezyklate“) in Produkten.

**► Produktherstellung**

- Nach der geltenden Industrieemissionen-Richtlinie [2010/75/EU, s. [cepAnalyse](#)] müssen die Betreiber von Industrieanlagen Schadstoffemissionen bei Produktionsprozessen gemäß den „besten verfügbaren Techniken“ (BVT) begrenzen. Hierzu erstellt die Kommission „BVT-Merkblätter“, deren Emissionsgrenzwerte nicht überschritten werden dürfen [S. 7].
- Um Produktionsprozesse „kreislaufgerecht“ zu gestalten, soll das „Kreislaufprinzip“ in die Anforderungen an die „besten verfügbaren Techniken“ nach der Industrieemissionen-Richtlinie einbezogen werden [S. 7].

**► Produktnachfrage**

- Um Verbraucher zum Kauf „kreislaufgerechter“ Produkte zu veranlassen, sollen ihnen „zuverlässige und sachdienliche Informationen“ [S. 6] über deren Langlebigkeit, Reparierbarkeit, Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Rezyklat-Anteil zur Verfügung gestellt werden.
- Angesichts der Kaufkraft der öffentlichen Hand von ca. 14% des EU-BIP will die Kommission die Mindestkriterien und Zielvorgaben für die „umweltorientierte öffentliche Beschaffung“, die sie bislang als unverbindliche Leitlinien veröffentlicht hat [COM(2008) 400, s. [cepAnalyse](#)], verbindlich festlegen [S. 6].

**► Abfallbewirtschaftung**

- Im Vergleich zu Primärrohstoffen für die Produktherstellung sind Rezyklate oft noch von minderer Qualität, zu teuer und auf dem Markt nicht ausreichend verfügbar. Daher will die Kommission einen „gut funktionierenden“ Binnenmarkt in der EU für hochwertige, wettbewerbsfähige und verfügbare Rezyklate fördern [S. 16].
- Um hochwertige Rezyklate wiedergewinnen zu können, sollen EU-weite Vorgaben festgelegt werden für [S. 16]
  - die getrennte Sammlung verschiedener Abfallarten;
  - die Sortierung von Abfällen und Entfernung von Schadstoffen.
- Um das Vertrauen in die Qualität von Rezyklaten zu erhöhen, sollen EU-weite Normen entwickelt werden [S. 17].
- Um Hemmnisse beim grenzüberschreitenden Transport von Rezyklaten im Binnenmarkt aufgrund der unterschiedlichen Anwendung des EU-Abfallrechts durch die Mitgliedstaaten abzubauen, sollen EU-weite Kriterien festlegen, ab wann ein Stoff von den Mitgliedstaaten nicht mehr als Abfall, sondern als Rezyklat einzustufen ist [„Ende der Abfalleigenschaft“, Art. 6 Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG)].

**► Elektrogeräte**

- Die Kommission kritisiert [S. 8], dass
  - noch voll oder teilweise funktionsfähige Elektrogeräte weggeworfen werden, weil ihre Konstruktion die Reparatur verhindert, Batterien nicht ausgetauscht werden können oder ihre Software nicht mehr aktuell ist;
  - in der EU weniger als 40% der Elektrogeräte-Abfälle recycelt werden.
- Die Kommission fordert [S. 8], dass
  - Verbraucher für bestimmte Elektrogeräte ein „Recht auf Reparatur“ einschließlich eines „Rechts auf Aktualisierung veralteter Software“ erhalten;
  - im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie verbindliche Anforderungen an die Langlebigkeit, Reparierbarkeit und Recyclingfähigkeit von Mobiltelefonen, Tablets und Laptops festgelegt werden.

**► Batterien und Fahrzeuge**

- Die Kommission fordert, dass die Wertschöpfungsketten von Batterien und Elektro-Fahrzeugen „kreislaufgerechter“ werden müssen [S. 9].
- Die Kommission will „Mindestanteile“ von Rezyklaten verbindlich festlegen für [S. 9]
  - Batterien durch einen neuen Rechtsakt;
  - für bestimmte Werkstoffe von Fahrzeugbauteilen durch Änderung der Altfahrzeuge-Richtlinie [2000/53/EG].

**► Verpackungen**

- Die Kommission kritisiert, dass Verpackungsabfälle in der EU weiter stark zunehmen [S. 9].
- Die Kommission will [S. 10]
  - in der Verpackungs-Richtlinie [94/62/EG] verbindliche Anforderungen festlegen
    - an die Recyclingfähigkeit von Verpackungen,
    - für die Verringerung von „übertrieben aufwendigen“ Verpackungen,
    - für ein Verbot bestimmter Verpackungsmaterialien, wenn Alternativen verfügbar sind oder Produkte auch ohne Verpackungen sicher „gehandhabt“ werden können;
  - eine EU-weit einheitliche Kennzeichnung von Verpackungen einführen, die den Verbrauchern die „korrekte Trennung“ der verschiedenen Arten von Verpackungsabfällen erleichtert.

**► Kunststoffe**

- Laut Kommission wird sich der Kunststoffverbrauch in den kommenden 20 Jahren verdoppeln [S. 10].
- Die Kommission will für Kunststoffe in bestimmten Produkten – wie Fahrzeugen und Verpackungen – einen Mindestanteil von Kunststoff-Rezyklaten verbindlich festlegen [S. 10].

- Die Kommission will für „Mikroplastik“ – Kunststoffteilchen unter 5 mm Durchmesser – [S. 11]
  - die Risiken für Umwelt, Trinkwasser und Lebensmitteln untersuchen;
  - Maßnahmen zur Messung und Verhinderung der unabsichtlichen Freisetzung – z.B. durch Reifen oder Textilien – entwickeln.
- Die Kommission kritisiert, dass derzeit viele Kunststoffe – entgegen ihrer Kennzeichnung durch Unternehmen als „biologisch abbaubar“ oder „kompostierbar“ – oft nur in Kompostieranlagen unter speziellen Bedingungen, die in der Natur nicht gegeben sind, abgebaut werden. Sie will daher für die Kennzeichnung von Kunststoffprodukten als „biologisch abbaubar“ oder „kompostierbar“ EU-weit einheitliche Kriterien festlegen, um sicherzustellen, dass Verbraucher sie sachgemäß entsorgen können [S. 11].

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Da laut Kommission der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft „tiefgreifend“ ist, ist eine Zusammenarbeit auf allen Ebenen – lokal, regional, national, EU und international – nötig [S. 22].

### Politischer Kontext

Die Kommission formulierte die „Vision einer Kreislaufwirtschaft“ im 7. EU-Umweltaktionsprogramm (2013–2020) [COM(2012) 710, s. [cepAnalyse 25/2013](#)], die sie anschließend in ihrem Aktionsplan Kreislaufwirtschaft (2015–2019) mit seinen über 50 Maßnahmen [COM(2015) 614, s. [cepAnalyse 06/2016](#)], ihrer Kunststoffstrategie [COM(2018) 28, s. [cepAnalyse 10/2018](#)] und ihren Erwägungen zur EU-Produktpolitik und Kreislaufwirtschaft [SWD(2019) 91] konkretisierte. Ende 2019 kündigte die Kommission in ihrem „Europäischen Grünen Deal“ [COM(2019) 640, s. [cepAdhoc](#)] einen neuen Aktionsplan Kreislaufwirtschaft an.

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen: GD Umwelt

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

**Eine Kreislaufwirtschaft kann dazu beitragen, Ressourcen zu schonen und durch die Verwendung von Rezyklaten die Abhängigkeit von Primärrohstoffen zu verringern. Allerdings kann sie nicht sicherstellen, dass – wie die Kommission unterstellt – automatisch Unternehmen rentabler werden oder die EU international wettbewerbsfähiger wird. Die von der Kommission propagierten kreislaufwirtschaftlichen Vorschriften führen im Gegenteil dann zu Wachstumseinbußen, wenn der Einsatz von Primärrohstoffen weniger Kosten verursacht als etwa die Verwendung von Rezyklaten.**

Die vorgesehenen verbindlichen **Produktanforderungen wie „Langlebigkeit“ und „Reparierbarkeit“ sind sehr unbestimmt und eröffnen so einen zu weiten Spielraum für dirigistische Vorgaben.** Die Kommission sollte konkret darlegen, in welchen Fällen dies überhaupt problematisch ist. Denn Langlebigkeit und Reparierbarkeit sind Produkteigenschaften, über die sich Verbraucher bereits heute vor ihrer Kaufentscheidung informieren können.

Die Verwendung von Rezyklaten von Produkten oder Verpackungen können zwar Ressourcen schonen, sind aber selbst aus Umweltschutzgründen – bei Berücksichtigung aller ihrer Umweltauswirkungen über den gesamten „Produktlebenszyklus“ hinweg – nicht in jedem Fall vorzuziehen, denn es bestehen „ökologische Zielkonflikte“. So kann der Einsatz von Rezyklaten zu einem höheren Gewicht des Produkts oder der Verpackung führen. Nach dem EU-Abfallrecht sollen jedoch Abfälle prioritär vermieden werden [„Abfallhierarchie“, Art. 4 Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG)].

**Hersteller sollten nicht zu einem Rezyklat-Mindestanteil bei Produkten und Verpackungen verpflichtet werden, denn er führt nicht automatisch dazu, dass auf dem Markt auch tatsächlich Rezyklate in ausreichender Menge und Qualität verfügbar sein werden.** Wie auf jedem Markt erzeugt Knappheit Preissteigerungen, und diese haben negative Auswirkungen auf Produktionskosten und Verbraucherpreise.

**Die Forderung der Kommission nach Einbeziehung des „Kreislaufprinzips“ als Anforderung an die „besten verfügbaren Techniken“ gemäß den BVT-Merkblättern für Produktionsprozesse nach der Industrieemissionen-Richtlinie ist noch sehr unbestimmt. Grundsätzlich birgt sie die Gefahr von hohem Bürokratieaufwand und Kostenbelastungen für die betroffenen Industrien.**

**EU-weite Vereinheitlichungen von für die Kreislaufwirtschaft relevanten Produktangaben, Normen und Kriterien stärken den Binnenmarkt und erhöhen die Transparenz:**

EU-weit einheitliche „zuverlässige und sachdienliche Informationen“ über die Langlebigkeit, Reparierbarkeit, Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit von Produkten können es Verbrauchern erleichtern, eine sachkundige Kaufentscheidung zu treffen. Allerdings sollten dabei die bereits genannten „ökologischen Zielkonflikte“ berücksichtigt und offengelegt werden. Zudem müssen bei der Produktkennzeichnung Begriffe wie „Langlebigkeit“ oder „Reparierbarkeit“

klar definiert und sachlich begründet sein. Jedoch besteht hierbei das Risiko eines hohen Maßes an Beliebigkeit, welche Kriterien zugrunde gelegt werden.

EU-weite Normen für die Qualität von Rezyklaten können dazu beitragen, Unsicherheiten der Marktakteure abzubauen, die Nachfrage und Zahlungsbereitschaft von Abnehmern zu erhöhen und somit hochwertiges Recycling rentabel und damit zu einem tragfähigen Geschäftsmodell im Binnenmarkt zu machen.

Durch EU-weite Kriterien für die Beurteilung des „Endes der Abfalleigenschaft“ von Rezyklaten durch die Mitgliedstaaten können beim grenzüberschreitenden Transport administrative Hemmnisse und Kostenbelastungen für Unternehmen abgebaut und der Binnenmarkt gestärkt werden.

Ein „Recht auf Reparatur“ für Elektrogeräte droht nicht nur die Möglichkeiten zur Produktgestaltung erheblich einzuschränken, sondern kann auch zu erheblichen Ineffizienzen führen, wenn Reparaturen unverhältnismäßig arbeitsaufwendig sind. Zudem kann der aus einem Reparaturanspruch resultierende Zwang zur Reparierbarkeit der Geräte auch mit mehr Gewicht und einem höheren Materialverbrauch eingehen, etwa weil Produktkomponenten nicht mehr verklebt oder verlötet, sondern einzeln verschraubt werden müssen. Dies konterkariert zum einen das Ziel der Kreislaufwirtschaft, weniger Ressourcen zu verbrauchen, und führt zum anderen ebenfalls zu Ineffizienzen.

Verbindliche Anforderungen an die Recyclingfähigkeit von Verpackungen können zwar dazu beitragen, Ressourcen zu schonen. Allerdings sind auch hier „ökologischen Zielkonflikte“ zu beachten. So sind Kunststoffverpackungen aus mehreren Kunststoffarten oft leichter und verursachen daher weniger Abfall, während Kunststoffverpackungen aus nur einer Kunststoffart einfacher zu recyceln sind. Eine Verpackung ist über den Schutz eines Produktes hinaus für Hersteller eine Möglichkeit, das Produkt zu vermarkten und sich so von Konkurrenzprodukten abzuheben. Sowohl die – im Übrigen zu unbestimmte – Vorgabe, dass „übertrieben aufwendige“ Verpackungen verringert werden sollen, als auch das Verbot bestimmter Verpackungsmaterialien eröffnen zu große regulatorische Spielräume für Eingriffe in die Gestaltungsmöglichkeiten von Verpackungsherstellern.

EU-einheitliche Kriterien für die Kennzeichnung von Kunststoffprodukten als „biologisch abbaubar“ oder „kompostierbar“ können irreführende Informationen vermeiden und es Verbrauchern erleichtern, Kunststoffprodukte sachgerecht zu entsorgen.

## 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 pauschale Behauptung der Kommission, der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft erfordere die Zusammenarbeit auf allen Ebenen [S. 22], rechtfertigt nicht generell EU-Handeln gemäß dem Subsidiaritätsprinzip [Art. 5 Abs. 3 EUV]. Vielmehr werden konkrete EU-Maßnahmen im Einzelfall sorgfältig daraufhin zu prüfen sein, ob deren Ziele besser auf EU-Ebene oder von den Mitgliedstaaten verwirklicht werden können. Gerechtfertigt ist EU-Handeln bei grenzüberschreitenden Sachverhalten wie der angestrebten Schaffung eines Binnenmarkts für Rezyklate. Dies gilt z.B. für EU-weite Normen und Kriterien zur EU-weit einheitlichen Anwendung des „Endes der Abfalleigenschaft“ von Rezyklaten.

### Sonstige Vereinbarkeit mit EU-Recht

**Das von der Kommission geplante „Recht auf Reparatur“ einschließlich des „Rechts auf Aktualisierung veralteter Software“ für bestimmte Elektrogeräte ist ein erheblicher Eingriff in die grundrechtlich geschützte Unternehmensfreiheit und die davon umfasste Freiheit der Vertragsgestaltung, der einem besonderen Rechtfertigungserfordernis unterliegt [Art. 6 Abs. 3 EUV; Art. 16 EU-Grundrechte-Charta]. Vor Festlegung dieser Verbraucherrechte ist sorgfältig zu prüfen, ob ihre konkrete Ausgestaltung diesem Rechtfertigungserfordernis gerecht wird.**

## Zusammenfassung der Bewertung

Eine Kreislaufwirtschaft kann dazu beitragen, die Abhängigkeit von Primärrohstoffen zu verringern. Allerdings kann sie nicht sicherstellen, dass Unternehmen rentabler werden oder die EU international wettbewerbsfähiger wird. Die propagierten kreislaufwirtschaftlichen Vorschriften führen zu Wachstumseinbußen, wenn der Einsatz von Primärrohstoffen weniger Kosten verursacht. Produktanforderungen wie „Langlebigkeit“ und „Reparierbarkeit“ sind sehr unbestimmt und eröffnen einen zu weiten Spielraum für dirigistische Vorgaben. Hersteller sollten nicht zu einem Rezyklat-Mindestanteil verpflichtet werden, denn er führt nicht automatisch dazu, dass auch tatsächlich Rezyklate in ausreichender Menge und Qualität verfügbar sein werden. Die Einbeziehung des „Kreislaufprinzips“ als Anforderung an die „besten verfügbaren Techniken“ birgt die Gefahr von hohem Bürokratieaufwand und Kostenbelastungen. EU-weite Vereinheitlichungen von relevanten Produktangaben, Normen und Kriterien stärken den Binnenmarkt und erhöhen die Transparenz. Das „Recht auf Reparatur“ einschließlich des „Rechts auf Aktualisierung veralteter Software“ für bestimmte Elektrogeräte ist potentiell ein erheblicher Eingriff in die Unternehmensfreiheit und die Freiheit der Vertragsgestaltung.