



## Kommission legt zweites Kreislaufwirtschaftspaket vor

### *EU-Kunststoffstrategie stellt den Kern des „kleinen“ Kreislaufwirtschaftspakets dar*

Wie seit mehreren Wochen angekündigt hat die Europäische Kommission am 16. Januar 2018 ihr zweites, „kleines“ Kreislaufwirtschaftspaket verabschiedet, in dessen Zentrum die mit großem Interesse erwartete Kunststoffstrategie der EU steht (siehe dazu auch schon den WB Nr. 30/2017). Das Paket umfasst neben einem Legislativvorschlag (Revision der Richtlinie 2000/59/EG über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände) drei Mitteilungen und zwei Berichte. Die drei Mitteilungen sind neben der Kunststoffstrategie selber der von der Kommission vorgeschlagene Monitoringrahmen für die Kreislaufwirtschaft und eine Mitteilung über die Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht. Die Vorlage weiterer im Kontext des „kleinen“ Kreislaufwirtschaftspakets erwarteter Legislativvorschläge – eine Überarbeitung der Trinkwasserrichtlinie und eine neue Verordnung zu Mindestanforderungen für Wiederverwendung von Wasser für landwirtschaftliche Bewässerung und Grundwasseranreicherung („water re-use“) – ist hingegen auf die kommenden Wochen verschoben worden (die Revision der Trinkwasser-RL ist aktuell für den 31. Januar 2018 angekündigt).

#### *Die Plastikstrategie – ein breiter Mix an verschiedenen Instrumenten*

Mit dem Abschluss der Verhandlungen zum sog. „Abfallpaket“ am 18. Dezember 2017 – u.a. mit neuen Recyclingquoten für Kunststoffverpackungen (50% bis 2025 und 55% bis 2030) – liegt bereits ein neuer Rechtsrahmen für das Recycling (sowie für die Deponierung) von Kunststoffen in der EU vor. Die politische Einigung vom Dezember 2017 muss nun in den kommenden Wochen noch von Rat und Parlament bestätigt werden. Hiermit wird etwa bis Ostern 2018 gerechnet.

Dem gegenüber stehen im Mittelpunkt der jetzt vorgelegten Kunststoffstrategie (COM(2018) 28 final) andere Zielsetzungen. In ihr geht es vor allem darum, mit einem breiten Instrumentenmix die Weichen in der EU in der Praxis in Richtung einer Steigerung des

Recyclings und der Wiederverwendung von Kunststoffen und einer verstärkten Verwendung von Sekundärstoffen zu stellen und zugleich zentrale umwelt- und gesundheitspolitische Ziele wie die Bekämpfung der Vermüllung der Meere zu erreichen. Wie schon im Vorfeld angekündigt schlägt die Kommission hierfür in der EU-Plastikstrategie ein sehr breites Bündel an unterschiedlichsten Instrumenten vor. Hierzu zählen so verschiedenartige Ansätze wie mögliche Legislativvorschläge, eine Vielfalt an technischen Arbeiten (wie im Bereich Ökodesign oder bei Bauprodukten), die Aufstockung der Mittel für Forschung und Innovation oder die Überlegung zu einem verstärkten Einsatz des Europäischen Solidaritätscorps zum Einsammeln von Kunststoffabfällen an Stränden. Die Plastikstrategie umfasst zwar eine Reihe regulatorischer Überlegungen, sie setzt aber überwiegend auf wirtschaftliche Anreize und Instrumente, auf Innovation und auf Freiwilligkeit. Dem liegt der Gedanke zu Grunde, dass es bei der Breite des Einsatzes von Kunststoffen in unserer Gesellschaft und der wirtschaftlichen Bedeutung der Kunststoffindustrie im Kern nicht darum gehen sollte, den Einsatz von Kunststoffen grundsätzlich einzuschränken. Vielmehr steht im Mittelpunkt der Strategie das Ziel, die zu Grunde liegenden Wertschöpfungsketten stärker auf Zirkularität auszurichten und dies mit zentralen umwelt- und gesundheitspolitischen Ziele zu verbinden.

Die Kunststoffstrategie baut in diesem Sinne auf vier wesentlichen Achsen auf: der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und der Qualität des Recyclings von Kunststoffen, der Reduzierung von Kunststoffabfall und Vermüllung der Umwelt mit Kunststoffen, der Förderung von Innovation und Investitionen und dem Tätigwerden auf internationaler Ebene.

#### *Konkrete Ziele und geplante Aktivitäten der Kommission*

Die Kommission benennt in ihrer Kunststoffstrategie eine große Zahl an recht konkreten Zielen und Maßnahmen und hat sich

# Die Landesvertretung Nordrhein-Westfalen in Brüssel informiert



selber ein umfangreiches Pflichtenheft auf den Weg gegeben.

An erster Stelle der Ziele der Kunststoffstrategie steht das in dieser Form neue – vor allem als Vision formulierte – Ziel, dass bis 2030 alle Kunststoffverpackungen in der EU entweder wiedergenutzt oder kostengünstig recycelt werden. Die Kommission kündigt hierzu an, schon im ersten Quartal 2018 mit der Vorbereitung neuer harmonisierter Regeln zu beginnen, um dieses Ziel zu erreichen. Die vorbereitenden Arbeiten an einer weiteren Revision der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (RL 94/62/EG) sollen daher beginnen noch bevor die im Dezember 2017 erzielte politische Einigung über das Abfallpaket von den Gesetzgebungsorganen beschlossen worden ist.

Der Plastikstrategie selber sind drei Anhänge beigefügt, die alle geplanten Aktivitäten der Kommission (Annex I), die Empfehlungen an die Mitgliedstaaten und die Wirtschaft (Annex II) sowie den Ablauf einer Kampagne zur Einwerbung freiwilliger Verpflichtungen („pledging campaign“; Annex III) betreffen. Im Rahmen dieser Kampagne fordert die Kommission die Wirtschaft auf, bis Juni 2018 in großem Umfang konkrete Selbstverpflichtungen zur Erreichung des Zieles einzugehen, dass bis zum Jahr 2025 10 Millionen Tonnen recycelten Kunststoffs ihren Weg in neue Produkte auf dem EU-Markt finden. Auch darüber hinaus zielen mehrere geplante Aktivitäten der Kommission darauf ab, die Rahmenbedingungen und Anreize für einen verstärkten Einsatz recycelter Kunststoffe zu verbessern. Erwähnenswert ist dabei vor allem das Vorhaben der Erarbeitung europäischer Qualitätsstandards für sortierte Kunststoffabfälle und recycelte Kunststoffe in Kooperation mit dem Europäischen Komitee für Normung (CEN). Mangelndes Vertrauen in die Qualität recycelter Kunststoffe und deren mangelnde Verfügbarkeit auf dem Markt sind von der Kommission als zentrale Hindernisse auf dem Weg zu einer Kunststoff-Kreislaufwirtschaft identifiziert worden.

Zahlreiche geplante Aktivitäten zielen – zweitens – auf die Reduzierung von Kunststoffabfällen und die Verschmutzung der Umwelt, vor allem der Meere, durch Kunststoffmüll. Mit Blick auf die Reduzierung

von Kunststoffprodukten für den einmaligen Gebrauch („single-use plastics“) hat die Kommission bereits im Dezember 2017 eine öffentliche Konsultation gestartet, die noch bis zum 12. Februar 2018 läuft ([http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-6169607\\_en](http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2017-6169607_en)).

Die Kunststoffstrategie bekräftigt, dass die Kommission hier als eine Option auch die Präsentation eines Legislativvorschlags verfolgt. Über das Chemikalienrecht (REACH) sollen der Einsatz sog. „oxo-abbaubarer Materialien“ (Materialien aus herkömmlichem Kunststoff, die sich später von selbst zersetzen; auf den Einfluss oxo-abbaubarer Kunststoffe auf die Umwelt bezieht sich einer der eingangs erwähnten Berichte (COM(2018) 35 final)) und der gezielte Zusatz von Mikroplastik in Produkten eingeschränkt werden. Einen Auftrag zur Erarbeitung von Vorschlägen für mögliche Beschränkungen – bezogen sowohl auf oxo-abbaubare Kunststoffe als auch den gezielten Zusatz von Mikroplastik – hat die Kommission bereits einen Tag nach Veröffentlichung der Kunststoffstrategie, am 17. Januar, an die Europäische Chemikalienagentur erteilt.

Der Vorschlag für eine Revision der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen, der in NRW mehrere Häfen betrifft, und weitere Maßnahmen sollen der Reduzierung der Verschmutzung der Meere mit Kunststoff dienen.

Im Kontext der auf eine Reduzierung von Kunststoffabfällen bezogenen Maßnahmen greift die Kunststoffstrategie auch die von Haushaltskommissar Oettinger auf der MFR-Konferenz der Kommission Anfang Januar ins Gespräch gebrachte Idee einer „Plastiksteuer“ auf. Konkret wird ausgeführt, dass die Kommission die Realisierbarkeit von Maßnahmen fiskalischer Natur auf der EU-Ebene erkunden wird; eine Fußnote weist darauf hin, dass solche Maßnahmen auch eine Option sein können, um Einnahmen für den EU-Haushalt zu generieren.

Schließlich plant die Kommission – drittens – diverse Maßnahmen zur Förderung von Investitionen und Innovationen und setzt auch hier vor allem auf eigene Anstrengungen der Wirtschaft. Die Kommission selber beabsichtigt u.a., im Jahr 2019 Leitlinien zur ökologischen Differenzierung von Gebühren in Systemen der



Erweiterten Herstellerverantwortung zu veröffentlichen (deren Bedeutung in der Revision der Abfallrahmen-RL weiter gestärkt wird). Für das zweite Quartal 2018 ist die Erarbeitung einer Forschungs- und Innovationsagenda für Kunststoffe angekündigt, über die künftige Finanzierungsentscheidungen (z.B. mit Blick auf Forschungsvorhaben im Rahmen von Horizont 2020) gesteuert werden sollen.

Hinzu kommen – viertens – Aktivitäten auf der globalen Ebene.

## *Umfassender Monitoringrahmen*

Ebenfalls schon in ihrer Kreislaufwirtschaftsstrategie vom Dezember 2015 hatte die Kommission angekündigt, einen Gesamtrahmen zum Monitoring der Fortschritte der EU in Richtung Kreislaufwirtschaft vorlegen zu wollen. Dieser liegt nun – von der Kommission selber in Deutsch als „Überwachungsrahmen“ bezeichnet – in Form einer Mitteilung vor (COM(2018) 29 final).

Insgesamt will die Kommission die Umsetzung der Kreislaufwirtschaft in der EU in vier Kategorien – Produktion und Verbrauch, Abfallmanagement, Sekundärrohstoffe sowie Wettbewerbsfähigkeit und Innovation – mit Hilfe von 21 Indikatoren messen (10 Schlüsselindikatoren, z.T. mit mehreren Unterindikatoren). Während Methodik und Daten für die meisten dieser Indikatoren auf der EU-Ebene bereits vorliegen (u.a. wird auf die bestehenden Scoreboards zur Ressourceneffizienz und zu Rohstoffen zurückgegriffen), liegen zu zwei zentralen Indikatoren noch keine fertigen Grundlagen vor. Dabei handelt es sich um die Bereiche Lebensmittelverluste und „grünes“ öffentliches Beschaffungswesen. In beiden Bereichen arbeitet die Kommission derzeit an einer Methodik und an der Datenerfassung.

Die Mitteilung enthält neben der Darstellung des Indikatorensatzes auch eine erste Bewertung der Tendenzen in der EU, sofern dies auf der Grundlage verfügbarer Daten und ihrer Vergleichbarkeit (wie etwa im Bereich der Recyclingquoten) bereits möglich ist. Beim europäischen Statistikamt Eurostat ist zum weiteren Monitoring der Kreislaufwirtschaft in der EU eine eigene Seite eingerichtet worden,

die u.a. Informationen zu den einzelnen Indikatoren und aktuelles Datenmaterial zur Verfügung stellt

(<http://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy>). So zeigt sich u.a., dass im Jahr 2014 der Anteil von Sekundärrohstoffen am gesamten Materialverbrauch in der EU bei nur 11,4% lag – ein klarer Hinweis auf die Relevanz des Bestrebens der Kommission, den Markt für qualitativ hochwertige Sekundärrohstoffe gerade auch im Kunststoffbereich anzukurbeln.

## *Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht*

Die dritte Mitteilung der Kommission betrifft die Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht (COM(2018) 32 final). Ziel der Mitteilung ist es, einen Diskussionsprozess darüber anzustoßen, wie mit der heute festzustellenden mangelnden Kohärenz der Vorschriften in diesen drei Bereichen umzugehen ist.

Die Kommission beschreibt hierzu aus ihrer Sicht vier Themen, die für Rechtsunsicherheit sorgen und in der Praxis Barrieren beim Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft darstellen. Als ein Beispiel sei hier Abfall genannt, der problematische Substanzen („substances of concern“) enthält, die zum Zeitpunkt der ursprünglichen Herstellung eines Produktes zugelassen waren, in der Zwischenzeit aber für neue Produkte nicht mehr zugelassen sind (sog. „legacy substances“). Aktuell besteht in der EU noch keine spezifische Methodologie zur Entscheidung über die Recyclingfähigkeit solcher Produkte; eine solche will die Kommission möglichst bis Mitte 2019 erarbeiten.

Auch wenn die Kommission zu den von ihr identifizierten problematischen Schnittstellen bereits konkrete Arbeiten kündigt, werden die notwendigen Entscheidungen als Fragen formuliert, die eine Diskussion eröffnen sollen.

---

Weiterführend Informationen:

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-5\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5_de.htm) (Link zur deutschsprachigen Pressemitteilung der Kommission mit Zugang zu allen Dokumenten sowie zu Factsheets)

# Die Landesvertretung Nordrhein-Westfalen in Brüssel informiert



<http://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-econom> (Webseite von Eurostat zur

Kreislaufwirtschaft)