



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 4.11.2013
COM(2013) 761 final

2013/0371 (COD)

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle im
Hinblick auf eine Verringerung der Verwendung von Kunststofftüten**

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SWD(2013) 443 final}

{SWD(2013) 444 final}

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

1.1. Allgemeiner Kontext

Genau die Eigenschaften, die zum kommerziellen Erfolg der Kunststofftüten geführt haben – ihr geringes Gewicht und ihre Haltbarkeit – haben auch zu ihrer Verbreitung in der Umwelt beigetragen. Laut Schätzungen benutzte im Jahr 2010 jeder EU-Bürger 198 Kunststofftüten, davon wahrscheinlich 90 % aus leichtem Kunststoff; diese werden seltener wiederverwendet als Tüten aus stärkerem Material und daher häufiger weggeworfen. Bei einem Business-as-usual-Szenario dürfte der Verbrauch an Kunststofftüten noch weiter zunehmen.

Aus Schätzungen geht außerdem hervor, dass 2010 in der EU über 8 Mrd. Kunststofftüten weggeworfen wurden. Auf diese Weise werden sie nicht der Abfallbewirtschaftung zugeführt und häufen sich in der Umwelt an, insbesondere in den Meeren, was zunehmend als bedeutendes globales Problem erkannt wird. Es gibt bereits Nachweise für große Ansammlungen von solchem Treibgut in europäischen Meeren. Das Problem von Abfall aus Kunststofftüten in Wasser-Ökosystemen betrifft nicht nur Länder in Küstenlage, da bedeutende Abfallmengen vom Land auch über Flüsse ins Meer gelangen. Weggeworfene Kunststofftüten können noch Hunderte von Jahren überdauern, meistens in Fragmentform. Der nach wie vor sehr hohe und immer noch steigende Verbrauch an solchen Tüten ist auch vom Standpunkt der Ressourceneffizienz nicht optimal.

In der EU gelten Kunststofftüten als Verpackung im Sinne der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Richtlinie 94/62/EG). Es gibt jedoch keine Rechtsvorschriften oder keine Politik der EU, die speziell auf Kunststofftüten abzielen. Einige Mitgliedstaaten haben bereits Strategien entwickelt, um die Verwendung von Kunststofftüten durch Preismaßnahmen, Vereinbarungen mit dem Einzelhandel oder Sensibilisierungskampagnen einzuschränken - mit unterschiedlichem Erfolg. Nach Versuchen einiger Mitgliedstaaten, Kunststofftüten zu verbieten, wurde dieses Thema auf der Tagung des Umweltrats vom 14. März 2011 erörtert, und die Kommission wurde aufgefordert, die Möglichkeit von Maßnahmen der EU gegen die Verwendung von Kunststofftüten zu prüfen.

1.2. Gründe und Ziele des Vorschlags

Das allgemeine Ziel dieses Vorschlags zu Kunststofftüten ist die Begrenzung der nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere durch Vermüllung, die Förderung der Abfallvermeidung und eine effizientere Ressourcennutzung sowie die Begrenzung nachteiliger sozioökonomischer Auswirkungen. Im Einzelnen zielt der Vorschlag darauf ab, den Verbrauch an Kunststofftüten mit einer Wandstärke unter 50 Mikron (0,05 Millimeter) in der Europäischen Union zu verringern.

2. ERGEBNISSE DER KONSULTATIONEN DER INTERESSIERTEN KREISE UND DER FOLGENABSCHÄTZUNGEN

2.1. Konsultation und Hinzuziehung von Fachwissen

2.1.1. Untersuchungen

Im Jahr 2011 wurde eine Studie zur Herstellung und zu Verbrauchsmustern bei Kunststofftüten, ihren Auswirkungen und den Auswirkungen unterschiedlicher

politischer Optionen zur Verringerung ihrer Verwendung durchgeführt¹. Eine weitere Studie zu einer genaueren Bewertung der sozioökonomischen Auswirkungen unterschiedlicher politischer Optionen folgte 2012.²

2.1.2. *Interne Konsultation*

Im Juni 2011 wurde ein dienststellenübergreifender Lenkungsausschuss (ISG) mit Vertretern von GD ENV, ENTR, SG, SJ und SANCO eingesetzt. Dieser Ausschuss begleitete die Vorarbeiten zur Folgenabschätzung.

2.1.3. *Externe Konsultation*

Vom 17. Mai bis zum 9. August 2011 fand eine öffentliche Konsultation in Übereinstimmung mit den Mindeststandards für Konsultationen statt.

Es gingen 15 538 Reaktionen ein, was das starke öffentliche Problembewusstsein angesichts des nicht nachhaltigen Verbrauchs an Kunststofftüten und die hohen Erwartungen an Maßnahmen der EU in diesem Bereich widerspiegelt.

2.2. **Folgenabschätzung**

Eine Folgenabschätzung und deren Kurzfassung werden zusammen mit dem vorliegenden Vorschlag veröffentlicht. In der Folgenabschätzung werden die wichtigsten ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen verschiedener politischer Optionen für die Verringerung der Verwendung von Einweg-Kunststofftüten beurteilt. Es werden Ziele mit verschiedenen Ansprüchen bewertet und mit einem Baseline-Szenario verglichen, um festzustellen, welche Instrumente minimale Kosten und maximalen Nutzen versprechen.

Der Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission gab am 15. März 2013 eine befürwortende Stellungnahme zu der Folgenabschätzung ab und formulierte eine Reihe von Empfehlungen zur Feinabstimmung des Berichts. Bei seinen Bemerkungen zur Option der Festlegung eines gemeinsamen EU-weiten Ziels für die Verringerung des Verbrauchs an Kunststofftüten verlangte der Ausschuss, dass geprüft werden sollte, in welchem Umfang das Problem der Umweltvermüllung durch Kunststofftüten durch Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten angegangen werden könnte.

Eine weitere Betrachtung der politischen Optionen hat ergeben, dass es schwierig wäre, ein EU-weites Verringerungsziel für alle Mitgliedstaaten zu bestimmen und umzusetzen. Anstelle der Festsetzung eines gemeinsamen EU-Ziels ist es daher vorzuziehen, in die Richtlinie 94/62/EG die Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten aufzunehmen, den Verbrauch an Tüten aus leichtem Kunststoff zu verringern, es den Mitgliedstaaten aber zu gestatten, ihre eigenen nationalen Verringerungsziele festzusetzen und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele zu beschließen. Zu einem späteren Zeitpunkt könnte die Einführung eines EU-weiten Verringerungsziels jedoch ins Auge gefasst werden.

¹ BioIntelligence Service, 2011. Assessment of impacts of options to reduce the use of single-use plastic carrier bags, Abschlussbericht.

² Eunomia 2012. Assistance to the Commission to complement an assessment of the socio-economic costs and benefits of options to reduce use of single-use plastic carrier bags in the EU, Abschlussbericht.

3. RECHTLICHE ASPEKTE

3.1. Zusammenfassung der vorgeschlagenen Maßnahme

Ziel des Vorschlags ist die Änderung von Artikel 4 (Abfallvermeidung) der Richtlinie 94/62/EG durch Einführung der Auflage, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs an Tüten aus leichtem Kunststoff treffen müssen. In dem Vorschlag ist festgelegt, dass diese Maßnahmen auch wirtschaftliche Instrumente und Marktbeschränkungen in Form von Ausnahmen von Artikel 18 der Richtlinie umfassen können. Durch die letztgenannte Bestimmung erhalten die Mitgliedstaaten ein größeres Instrumentarium für die Reduzierung des nicht nachhaltigen Verbrauchs an Kunststofftüten.

Für die Zwecke dieser Richtlinie wird eine Begriffsbestimmung für „leichte Kunststofftüten“ in Artikel 3 (Begriffsbestimmungen) aufgenommen.

3.2. Rechtsgrundlage und Grundlage für das Tätigwerden der EU

Der Vorschlag stützt sich auf die gleiche Rechtsgrundlage wie die Richtlinie 94/62/EG (Artikel 100a, jetzt Artikel 114 AEUV).

Das Tätigwerden der EU hat seine Grundlage darin, dass der hohe Verbrauch an Kunststofftüten eine sowohl gemeinsame als auch grenzübergreifende Herausforderung darstellt, und dass eine Initiative auf EU-Ebene notwendig ist, um das Problem kohärenter und effektiver anzugehen. Derzeit sind die von einzelnen Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen nicht kohärent genug im Hinblick auf die verfolgten Ziele. Außerdem werfen unilaterale Maßnahmen mit Marktbeschränkungen Fragen hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der Richtlinie 94/62/EG in ihrer gegenwärtigen Form auf. Gleichzeitig beweisen die positiven Erfahrungen in einer Reihe von Mitgliedstaaten, dass es sehr wohl möglich ist, den Verbrauch an Kunststofftüten erheblich einzuschränken.

Ein Tätigwerden der EU im Hinblick auf eine Verringerung der Verwendung von Kunststofftüten steht vollkommen in Einklang mit den Zielen der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, insbesondere mit dem Ziel, die Umweltauswirkungen von Verpackungen und Verpackungsabfall zu verhindern und zu verringern.

Angesichts seines spezifischen Charakters und Hintergrunds wird der vorliegende Vorschlag als eigenständige Initiative vorgelegt, noch vor der Initiative zur allgemeineren Überprüfung der EU-Abfallpolitik, die die Kommission im Frühjahr 2014 vorstellen wird.

3.3. Subsidiaritätsprinzip und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

Der Vorschlag steht in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die in Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union verankert sind. Der Vorschlag beschränkt sich auf eine Änderung der Richtlinie 94/62/EG durch die Schaffung eines Rahmens für die Festlegung gemeinsamer Ziele und stellt es den Mitgliedstaaten frei, sich für spezifische Umsetzungsmethoden zu entscheiden.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die vorgeschlagene Neufassung der Richtlinie hat keine Auswirkungen auf den Haushalt der Europäischen Union, weshalb ihr kein Finanzbogen im Sinne des

Artikels 31 der Haushaltsordnung (Verordnung (EG, Euratom) Nr. 966/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates) beigefügt ist.

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle im Hinblick auf eine Verringerung der Verwendung von Kunststofftüten

(Text von Bedeutung für den EWR)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -
gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission³,

nach Zuleitung des Entwurfs des Gesetzgebungsakts an die nationalen Parlamente,

nach Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses⁴,

nach Anhörung des Ausschusses der Regionen⁵,

gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁶ wurde verabschiedet, um die Auswirkungen von Verpackungen und Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden oder solche Auswirkungen zu verringern. Zwar stellen Kunststofftüten eine Verpackung im Sinne dieser Richtlinie dar, doch enthält die Richtlinie keine spezifischen Maßnahmen hinsichtlich des Verbrauchs an solchen Tüten.
- (2) Der Verbrauch an Kunststofftüten führt zu einer starken Vermüllung und einer ineffizienten Ressourcennutzung; er dürfte sogar noch zunehmen, wenn keine Maßnahmen getroffen werden. Das Wegwerfen von Kunststofftüten trägt zum Problem der Ansammlung von Abfällen im Meer bei, die weltweit die Ökosysteme bedrohen.
- (3) Kunststofftüten mit einer Wandstärke unter 50 Mikron, die bei weitem den größten Anteil der in der Union verwendeten Kunststofftüten ausmachen, werden seltener wiederverwendet als Kunststofftüten aus stärkerem Material und daher öfter weggeworfen.
- (4) Der Verbrauch an Kunststofftüten in der Union variiert sehr stark je nach Konsumverhalten, Umweltbewusstsein und Effektivität der von den Mitgliedstaaten ergriffenen politischen Maßnahmen. Einigen Mitgliedstaaten ist es gelungen, den

³ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

⁴ ABl. C [...] vom [...], S. [...].

⁵ ABl. C

⁶ ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10.

Verbrauch an Kunststofftüten deutlich zu reduzieren, so dass der Durchschnittsverbrauch in den sieben Mitgliedstaaten mit den besten Ergebnissen nur 20 % des EU-Durchschnitts beträgt.

- (5) Um ähnliche Verringerungen des durchschnittlichen Verbrauchs an Kunststofftüten zu fördern, sollten die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, um den Verbrauch an Kunststofftüten mit einer Wandstärke unter 50 Mikron in Einklang mit den allgemeinen Zielen der EU-Abfallpolitik und der EU-Abfallhierarchie im Sinne der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien⁷ zu verringern. Bei solchen Maßnahmen sollte der derzeitige Verbrauch an Kunststofftüten in den einzelnen Ländern insofern berücksichtigt werden, als ein höherer Verbrauch ehrgeizigere Anstrengungen verlangt. Zur Überwachung der Fortschritte bei der Verringerung der Verwendung von leichten Kunststofftüten sollten die nationalen Behörden gemäß Artikel 17 der Richtlinie 94/62/EG ihre Daten über die Verwendung dieser Tüten übermitteln.
- (6) Maßnahmen der Mitgliedstaaten können den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente wie Steuern und Abgaben einschließen, die sich zur Verringerung des Verbrauchs an Kunststofftüten als besonders effektiv erwiesen haben, sowie von Marktbeschränkungen wie Verboten mittels Ausnahmen von Artikel 18 der Richtlinie 94/62/EG, wobei die Auflagen der Artikel 34 bis 36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zu beachten sind.
- (7) Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs an Kunststofftüten sollten nicht zu einem allgemeinen Anstieg des Verpackungsaufkommens führen.
- (8) Die in dieser Mitteilung vorgesehenen Maßnahmen stehen in Einklang mit der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über einen Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa⁸ und sollten zu Maßnahmen gegen Abfälle im Meer beitragen, die aufgrund der Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie)⁹ getroffen werden.
- (9) Die Richtlinie 94/62/EG sollte daher entsprechend geändert werden —

HABEN FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Artikel 1

Die Richtlinie 94/62/EG wird wie folgt geändert:

- (1) In Artikel 3 wird die folgende Nummer 2a eingefügt:

„2a. „leichte Kunststofftüten“ Tüten aus Kunststoffmaterial, das der Definition von Artikel 3 Nummer 1 der Verordnung (EU) Nr. 10/2011 der Kommission* entspricht, mit einer Wandstärke unter 50 Mikron, die den Verbrauchern in der Verkaufsstelle der Waren oder Produkte angeboten werden.

⁷ ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

⁸ KOM(2011) 571 endg.

⁹ ABl. L 164 vom 25.6.2008, S. 19–40.

ABl. L 12 vom 15.1.2011, S. 1.”

(2) In Artikel 4 wird der folgende Absatz 1a eingefügt:

„(1a) Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten dieser Richtlinie eine Verringerung des Verbrauchs an leichten Kunststofftüten in ihrem Hoheitsgebiet zu erreichen.

Diese Maßnahmen können die Festlegung nationaler Verringerungsziele, wirtschaftliche Instrumente und Marktbeschränkungen mittels Ausnahmen von Artikel 18 dieser Richtlinie umfassen.

Die Mitgliedstaaten berichten der Kommission im Rahmen ihrer Berichterstattung gemäß Artikel 17 dieser Richtlinie über die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf die entstehende Gesamtmenge von Verpackungsabfall.”

Artikel 2

1. Die Mitgliedstaaten setzen die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, die erforderlich sind, um dieser Richtlinie spätestens zwölf Monate nach Inkrafttreten dieser Richtlinie nachzukommen. Sie teilen der Kommission unverzüglich den Wortlaut dieser Rechtsvorschriften mit.

Bei Erlass dieser Vorschriften nehmen die Mitgliedstaaten in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten dieser Bezugnahme.

2. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen.

Artikel 3

Diese Richtlinie tritt am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union* in Kraft.

Artikel 4

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

Im Namen des Europäischen Parlaments
Der Präsident

Im Namen des Rates
Der Präsident