



Brüssel, den 19. Februar 2016
(OR. en)

6008/2/16
REV 2

ENV 60
COMPET 48
AGRI 58
TRANS 38
MI 72
IND 28
CONSOM 27
ECOFIN 88
ENER 20
RECH 16
SAN 46

VERMERK

Absender: Vorsitz

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Betr.: Vorbereitung der Tagung des Rates ("Wettbewerbsfähigkeit") am
29. Februar 2016

Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit in allen Bereichen – das Paket
zur Kreislaufwirtschaft

– Orientierungsaussprache

Die Delegationen erhalten in der Anlage einen Vermerk des Vorsitzes zum obengenannten Thema.

Die Änderungen gegenüber Dokument 6008/16 sind rein redaktioneller Art.

Vermerk des Vorsitzes für die Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) zum Thema Kreislaufwirtschaft

Einleitung

Das Paket zur Kreislaufwirtschaft, das die Europäische Kommission am 2. Dezember 2015 vorgelegt hat¹ und das aus einem Aktionsplan sowie einer Reihe von Gesetzgebungsvorschlägen besteht, die zu weniger Abfällen und mehr Recycling und Wiederverwendung führen sollen, bietet die Gelegenheit, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft im Rahmen der Umweltkapazität der Erde zu steigern. In dem Paket wird auf die Notwendigkeit eingegangen, die Grundsätze der Ressourceneffizienz und der Kreislaufwirtschaft bei der Herstellung und dem Verbrauch von Materialien und Produkten in allen Phasen von deren Wertschöpfungskette zu berücksichtigen.

Allgemeine Zielsetzung

Ziel des Pakets zur Kreislaufwirtschaft ist es, den Übergang zu einer stärker kreislauforientierten Wirtschaft zu erleichtern, in der der Wert von Produkten, Materialien und Ressourcen so lange wie möglich in der Wirtschaft erhalten bleibt und die Entstehung von Abfall auf ein Mindestmaß beschränkt wird. Dieser Übergang wird die Wettbewerbsfähigkeit der EU steigern, indem er neue Geschäftsmöglichkeiten schafft, Unternehmen vor Ressourcenknappheit und Preisvolatilität schützt und Chancen für Innovationen, neue Geschäftsmodelle und effizientere Formen der Produktion und des Verbrauchs eröffnet. Der Übergang wird von Wirtschaftsakteuren wie Unternehmen und Verbrauchern angetrieben; Aufgabe der Regierungen – auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten – ist es, sicherzustellen, dass die Anreize so gestaltet werden, dass sowohl der **Erhalt unserer Wettbewerbsfähigkeit** als auch der **Schutz der Umwelt** gewährleistet werden.

In diesem Sinne zielt das Paket zur Kreislaufwirtschaft darauf ab, die richtigen Voraussetzungen für die Entfaltung der Marktkräfte zu schaffen und die **Zusammenarbeit zahlreicher Akteure** gleichermaßen im Hinblick auf ökologische, soziale und wirtschaftliche Vorteile zu fördern und (wahrgenommene) Zielkonflikte dabei zu minimieren. Dies kann durch mehr **Kohärenz und Abstimmung bei Strategien und Maßnahmen** seitens der Wirtschaftsbeteiligten in ganz Europa, unter anderem bei der Entwicklung, Verbreitung und Annahme von Technologien, Verfahren und Geschäftsmodellen der Kreislaufwirtschaft, erreicht werden. Diese verstärkte Kohärenz und Abstimmung ist wichtig und reicht von der Auswahl der Primär- und der Sekundärrohstoffe bis zur Gestaltungsphase über die optimale Nutzung erneuerbarer Rohstoffe sowie von der Produktverwendung bis zur Produktentsorgung, um Materialkreisläufe (wie Reparatur, Wiederverwendung und Recycling) innerhalb von und zwischen Wertschöpfungsketten anzuregen. Dazu wird in dem Paket als Aufgabe der EU vorgeschlagen, **bewährte Verfahren** in Produktionsprozessen und die nachhaltige Produktion von Ressourcen in und zwischen den Mitgliedstaaten und Wirtschaftszweigen zu **fördern. Die Entwicklung wirtschaftlicher Anreize und die Aufklärung von Herstellern und Verbrauchern** über die Auswirkungen, die Waren und Dienstleistungen über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg haben, werden die Schaffung ökologischer und sozialer Vorteile innerhalb der Wertschöpfungsketten unterstützen. Insbesondere wird eine wirksamere "Abfallhierarchie" in der EU, verbunden mit einer **Stärkung der Märkte für "Sekundärrohstoffe"** (wie Bionährstoffe und Plastik) die Eröffnung neuer Geschäftsfelder fördern und die Ressourcenabhängigkeit mindern.

¹ http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/index_en.htm

Chancen

Durch den Übergang zu einer ressourceneffizienten Wirtschaft entstehen ökologisch-ökonomische "Win-Win"-Situationen, d.h. es werden Entscheidungen von Unternehmer- und Verbraucherseite gefördert, die wirtschaftlich vorteilhaft und zugleich besser für die Umwelt sind². Ziel ist es, Europas Wirtschaft **sauberer und wettbewerbsfähiger** zu machen, indem der Ressourcenverbrauch gesenkt, Abfall vermieden und mehr recycelt wird. Dies **stärkt die Resilienz** der europäischen Wirtschaft gegenüber Ressourcenverknappung und allgemein gegenüber Umweltgefährdungen wie Umweltverschmutzung, Klimawandel und Bedrohungen der Fähigkeit von Ökosystemen, der Gesellschaft wichtige Ökosystemleistungen wie saubere Luft und sauberes Wasser zur Verfügung zu stellen.

Durch eine intelligentere Nutzung von Ressourcen (z.B. Naturkapital, naturnahe Lösungen, Bioökonomie, Ökosystemdienste) entstehen **neue Innovationschancen** innerhalb von und zwischen Wertschöpfungsketten sowie **Arbeitsplätze** vor Ort auf verschiedenen Qualifikationsebenen, die Chancen für soziale Integration und Kohäsion bieten, während die **Belastung der Umwelt** beträchtlich **verringert werden kann**. Die Einführung der Grundsätze der Ressourceneffizienz und der Kreislaufwirtschaft kann Unternehmen durch Kostensenkungen und die Erschließung neuer Märkte wichtige Wettbewerbsvorteile bringen. Zudem ist der Übergang zur Kreislaufwirtschaft eine Chance für Europa, die Führung in einer globalen "nachhaltigen industriellen Revolution"³ zu übernehmen, mit der der internationale Markt für emissionsarme, ressourceneffiziente europäische technische Lösungen erweitert und die Volkswirtschaften besser an die Kapazität des Planeten angepasst werden. Daneben sind im Aktionsplan wirtschaftliche Anreize für die Abfallbewirtschaftung sowie für nachhaltige Entscheidungen auf Verbraucher- und Herstellerseite vorgesehen, ebenso wie die Unterstützung der Ankurbelung einer entsprechenden Nachfrage etwa über die öffentliche Beschaffung; dazu wird – neben weiteren finanziellen Mitteln aus dem EFSI und dem Kohäsionsfonds – eine Fördersumme von 650 Mio. EUR für Innovationen im Rahmen des Programms "Horizont 2020" vorgeschlagen.

Die Zahlen zeigen, dass es sich lohnt:

- Von 2000 bis 2011 ist die Ressourcenproduktivität in der EU um 20 % gestiegen. Die Aufrechterhaltung dieses Tempos würde eine weitere Zunahme bis 2030 um 30 % bewirken und könnte zu einer Steigerung des BIP um knapp 1 % führen; zugleich könnten über 2 Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden⁴. Schätzungen zufolge könnte eine bessere Ressourcennutzung der europäischen Industrie Einsparungen in Höhe von 630 Mrd. EUR jährlich bringen⁵.
- Die Vorteile, die das Paket zur Kreislaufwirtschaft selbst verspricht, insgesamt genau zu beziffern, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig. Die positive Wirkung allein der Vorschläge zum Abfall wird wie folgt eingeschätzt:
 - Wirtschaftliche Vorteile von 24,5 Mrd. EUR;
 - Schaffung von 140 000 Arbeitsplätzen allein in der Abfallwirtschaft sowie
 - Verringerung der CO₂-Emissionen in der EU um 500 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalente zwischen jetzt und 2035⁶.

² Siehe Grüner Aktionsplan für KMU (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0440>) und "Growth within: A circular economy vision for a competitive Europe", Mac Arthur Foundation/Sun/McKinsey (https://www.mckinsey.de/sites/mck_files/files/growth_within_report_circular_economy_in_europe.pdf)

³ CSTP-Ministererklärung vom 21. November 2015: <http://www.oecd.org/sti/daejeon-declaration-2015.htm>

⁴ *Modelling the Economic and Environmental Impacts of Change in Raw Material Consumption* (2014), Cambridge Econometrics et al.

⁵ *Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies* (2012), Europe INNOVA.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015SC0259&from=EN>

- Von Unternehmen initiierte Studien schätzen das Potenzial, das EU-BIP durch die Schaffung neuer Märkte und Produkte und die Entstehung von Mehrwert für Unternehmen⁷ zu steigern, auf bis zu 3,9 %. Abfallvermeidung, Ökodesign, Wiederverwendung und ähnliche Maßnahmen könnten den EU-Unternehmen Nettoeinsparungen in Höhe von 600 Mrd. EUR oder 8 % ihres Jahresumsatzes beschern und zugleich die Treibhausgasemissionen um 2-4 % verringern⁸.

Herausforderungen

Der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft erfordert einen **Systemwandel**. Neben gezielten Maßnahmen, die die einzelnen Stufen der Wertschöpfungskette und Schlüsselsektoren betreffen, müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, unter denen eine Kreislaufwirtschaft gedeihen kann und Ressourcen mobilisiert werden können. Eine wirksame Umsetzung des Aktionsplans eröffnet Chancen, stellt aber auch eine Herausforderung dar; dabei müssen die folgenden zentralen Aspekte berücksichtigt werden:

- Bei der Förderung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft ist – im Einklang mit den Grundsätzen der **besseren Rechtsetzung** – darauf zu achten, dass **unnötige Kosten** für Verbraucher, Mitgliedstaaten und Unternehmen (insbesondere **KMU**) **vermieden werden**, dass politische Maßnahmen einfach zu beschließen und **kostenwirksam** sind und dass das **Potenzial für den Nettonutzen optimiert wird**.
- Die **Mitgliedstaaten, Unternehmen und Sektoren** befinden sich derzeit in **unterschiedlichen Übergangsphasen**: Dies gilt sowohl für die Fortschritte, die sie auf das Ziel hin zu einer Kreislaufwirtschaft erzielen, für die Hindernisse, auf die sie stoßen, als auch für die Chancen, die ihnen eine Kreislaufwirtschaft eröffnet. Durch diese Disparität sind möglicherweise differenzierte Politik- und Förderungsmaßnahmen erforderlich, gegebenenfalls auch einfach zu beschließende Rechtsvorschriften, die anpassungsfähig sind, gleichzeitig aber Anreize setzen.
- Insbesondere für **KMU** ist es wichtig, die (Transaktions-) **Kosten so gering wie möglich zu halten** und das Potenzial nutzen zu können, das die Kreislaufwirtschaft bietet.
- Der Aktionsplan sollte zu einem besseren Funktionieren des **Binnenmarkts**, insbesondere für **Sekundärrohstoffe**, beitragen.
- Für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft und für Nachhaltigkeit im Allgemeinen muss die **Innovation**, ebenso wie die Entwicklung neuer Geschäftsmodelle, vorangebracht werden. Die Mitgliedstaaten und die Kommission sollten prüfen, wie gewährleistet werden kann, dass bestehende und neue Politikmaßnahmen und Rechtsvorschriften anpassungsfähig sind und Innovation fördern (z.B. mittels eines Innovationsgrundsatzes). So kann beispielsweise der Einsatz von **"Innovationsdeals"** ("Circular Challenge") dazu beitragen, den Weg zu mehr Kreislaufwirtschaft zu ebnen.

⁷ *Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition* (2012), Ellen MacArthur Foundation.

⁸ *The opportunities to business of improving resource efficiency* (2013), AMEC et al.

- Für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft ist ein **langfristiger Zeithorizont** und ein anhaltendes, langfristiges und umfassenderes Engagement auf **allen staatlichen Ebenen**, darunter die EU, die Mitgliedstaaten, Regionen und Städte, sowie von Seiten aller betroffenen Interessenträger erforderlich. Die Führungsrolle und die Verantwortung für den Übergang müssen aufgeteilt und gemeinsam von allen Akteuren getragen werden; Fortschritte bei der Verwirklichung des Übergangs werden nur mit einem ganzheitlichen, über den eigenen Verantwortungsbereich hinausblickenden ("cross-silo") Ansatz erreicht. Eine stärkere **Sensibilisierung** aller Akteure in dieser Hinsicht ist ebenso wichtig wie die Schaffung besserer Möglichkeiten für die Zusammenarbeit und für Symbiosen innerhalb von und zwischen Wertschöpfungsketten.
- Der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft findet unter **globalen Wettbewerbsbedingungen** statt. Diese externe Dimension sollte Berücksichtigung finden.
- Eine **Überwachung** der Umsetzung des Aktionsplans seitens der Kommission und der Mitgliedstaaten ist wichtig, um angemessene Folgemaßnahmen zu den Aktionen zu gewährleisten; ebenso muss darauf geachtet werden, dass durch etwaige neue rechtliche Anforderungen keine unnötigen Hemmnisse für Unternehmen entstehen. Wir brauchen eine **integrierte EU-weite Erkenntnisgewinnung** zur Ermittlung von ökologischen und ökonomischen Schwachstellen und Chancen, die mit Ökosystemen und Ressourcenknappheit in Zusammenhang stehen, und zur Ermittlung bewährter Verfahren zum Umgang mit diesen Risiken und Chancen mit Hilfe von Ressourceneffizienz, Verfahren der Kreislaufwirtschaft und/oder biobasierten Verfahren auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten und der EU.

Weiteres Vorgehen unter niederländischem Vorsitz

Neben den Gesetzgebungsvorschlägen für Abfälle, die derzeit auf Gruppenebene behandelt werden, werden in dem Aktionsplan verschiedene Initiativen angekündigt, die die Kommission in den nächsten fünf Jahren ergreifen will, um den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft zu erleichtern; bei diesen Initiativen werden verschiedene Ratsformationen beteiligt sein. Der niederländische Vorsitz ist der Ansicht, dass es für den Rat wichtig ist, während dieses Semesters auf den gesamten Aktionsplan einzugehen. Der Rat wird gebeten, zum einen zu prüfen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen ausreichend, geeignet und notwendig sind, um den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft zu erleichtern, und zum anderen bestimmten Maßnahmen besondere Priorität zuzuweisen.

Konferenz der Interessenträger: "Unwrapping the package – towards a circular economy in Europe"⁹

Am 25./26. Januar fand in Rotterdam (Niederlande) die vom niederländischen Vorsitz in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission veranstaltete Konferenz der Interessenträger "Unwrapping the package – towards a circular economy in Europe" statt. Rund 350 Interessenträger aus der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft aus ganz Europa sowie politische Entscheidungsträger aus den EU-Mitgliedstaaten und von der Europäischen Kommission nahmen an der Konferenz teil.

Die Interessenträger diskutierten über die Risiken und Chancen der Kreislaufwirtschaft in Europa aufgrund konkreter Fallbeispiele aus dem Privatsektor in verschiedenen Mitgliedstaaten. Außerdem wurde in der Diskussion auf die Notwendigkeit, durch Politikmaßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU den Übergang voranzubringen, und auf die Frage, inwiefern der Aktionsplan dafür ausreichend Unterstützung leistet, eingegangen. Besondere Aufmerksamkeit wurde folgenden Themen gewidmet: Anreize zur Wiederverwendung und der Markt für Sekundärrohstoffe, öffentliche Auftragsvergabe, die Richtlinie für umweltgerechte Gestaltung ("Ökodesign-Richtlinie"), die Rolle des Naturkapitals und Maßnahmen zur Förderung und Unterstützung von Innovation. Die Teilnehmer sprachen diesbezüglich mehrere Empfehlungen für Politikmaßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU aus, die zur Unterstützung und Förderung der Kreislaufwirtschaft erforderlich sind, wie z.B.:

- langfristige Schwerpunktsetzung und richtungsweisende Steuerung und Trägerschaft durch die EU und die Mitgliedstaaten, um zu gewährleisten, dass die Zielvorstellungen in die Praxis umgesetzt werden
- Kohärenz zwischen den nationalen Ansätzen (Normen z.B. für Reparaturfähigkeit, Qualitätsniveau beim Recycling usw.)
- erforderlicher Austausch bewährter Praktiken und gewonnener Erkenntnisse zwischen Mitgliedstaaten und Interessenträgern, z.B. wenn unterstützende Strategien im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe beschlossen werden sollen
- mehr finanzielle Anreize und marktbasierende Instrumente (Steuern, MwSt. usw.) als Antrieb zur Wiederverwendung und für den Markt für Sekundärrohstoffe.

Der Vorsitz beabsichtigt, im Rahmen der Aussprache über Politikintegration ("mainstreaming debate") auf der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) am 29. Februar und der Tagung des Rates (Umwelt) am 4. März Beratungen über den Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft zu führen. Auf der Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) wird der Schwerpunkt auf den Prioritäten und Herausforderungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten liegen, auf der Tagung des Rates (Umwelt) hingegen auf den Prioritäten und Herausforderungen unter Umweltgesichtspunkten. Auf der Grundlage dieser Beratungen plant der Vorsitz, auf Schlussfolgerungen des Rates bezüglich des Aktionsplans hinzuwirken, die auf der Tagung des Rates (Umwelt) am 20. Juni angenommen werden sollen.

⁹

<http://english.eu2016.nl/latest/events/2016/01/25/stakeholder-meeting-on-the-circular-economy>

Durchgehende Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit: Fragen an die für Wettbewerbsfähigkeit zuständigen Minister im Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft

Die für Wettbewerbsfähigkeit zuständigen Minister werden ersucht, über die Kreislaufwirtschaft zu beraten, da diese in den Bereich des dem Rat (Wettbewerbsfähigkeit) im Jahr 2003 verliehenen Mandats fällt: *"Während alle Ratsformationen dafür verantwortlich sind, die Auswirkungen der Arbeiten in ihrem Zuständigkeitsbereich zu beurteilen, sollte der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) im Rahmen der Beschlussfassungsverfahren des Rates bei Vorschlägen, die sich voraussichtlich substantiell auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken, effektiv konsultiert werden"*¹⁰. Im September 2014 wurde unter italienischem Vorsitz vereinbart, *"dass der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) sein Mandat in einer stärker strukturierten und systematischeren Weise ausüben sollte, damit er alle einschlägigen Vorschläge, die erhebliche Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit haben, prüfen kann"*. Unter luxemburgischem Vorsitz wurde das Paket zur Kreislaufwirtschaft als eines der Dossiers geführt, auf dass sich der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) im Rahmen seines Mandats zur durchgehenden Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit konzentrieren sollte.

Die aus der Kreislaufwirtschaft entstehenden wirtschaftlichen Chancen sind zwar offensichtlich, dennoch können durch Elemente des Aktionsplans zumindest kurzfristig auch Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit entstehen. Der Rat (Wettbewerbsfähigkeit) wird ersucht, Überlegungen zu Chancen und Risiken anzustellen und zu erörtern, wie man diesen Risiken begegnen kann, um einen optimalen Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft sicherzustellen. Der Vorsitz schlägt dem Rat (Wettbewerbsfähigkeit) vor, den Schwerpunkt seiner Beratungen auf die folgenden Fragen zu legen:

Priorisierung

Der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft birgt das Potenzial für erhebliche Vorteile für die Wettbewerbsfähigkeit. Einige Elemente des Aktionsplans tragen im Vergleich zu anderen Elementen mehr dazu bei.

- i) Welche Maßnahmen sollten als prioritär angesehen werden, was die Erschließung des Potenzials der Kreislaufwirtschaft (z.B. Unterstützung von Innovation im Hinblick auf Ressourceneffizienz, Beseitigung von Hemmnissen bei der Entwicklung eines Sekundärmarkts für Rohstoffe, Förderung umweltgerechter Gestaltung (Ökodesign), Anwendung der Instrumente der besseren Rechtsetzung, wie etwa Folgenabschätzungen, KMU-Tests usw.) für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Wirtschaftswachstum angeht?

Herausforderungen

Die Umstellung auf mehr Kreislaufwirtschaft wird zwar bedeutende mittel- und langfristige Vorteile bringen, dennoch können während des Übergangs kurzfristig wohl auch Herausforderungen für die Wettbewerbsfähigkeit entstehen. Hierzu zählen beispielsweise etwaige temporäre Kostensteigerungen für Firmen bei der Anpassung an ein neues Regelungsumfeld, die vor allem für KMU ein Problem darstellen können. Die Herausforderungen können auch darin begründet sein, dass sich die Mitgliedstaaten in unterschiedlichen Übergangsphasen zu einer Kreislaufwirtschaft befinden. Außerdem ist der Übergang vielleicht in einigen Sektoren vergleichsweise komplizierter. Selbstverständlich ist es bei der Bewältigung dieser Herausforderungen von wesentlicher Bedeutung, dass die Grundsätze der besseren Rechtsetzung gebührend berücksichtigt werden.

- ii) Wie lauten – angesichts des Mandats des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) zur durchgehenden Berücksichtigung der Wettbewerbsfähigkeit – die wichtigsten Botschaften des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) an den Rat (Umwelt) zum Umgang mit diesen Herausforderungen? Welche Herausforderungen müssen am dringlichsten behandelt werden, und wie kann die Umsetzung des Aktionsplans dahin gehend organisiert werden?

¹⁰ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates vom 20./21. März 2003, Dok. 8410/03.