



Brüssel, den 19. Februar 2018
(OR. en)

6155/18

ENV 78
MI 82
IND 48
CONSOM 36
COMPET 70
RECH 44
SAN 56
ECOFIN 104

MARE 2
AGRI 81
TRANS 69
ENER 47
ECO 13
SOC 50
CHIMIE 4
ENT 20

VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates

Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter/Rat

Nr. Komm.dok.: 5477/18 ENV 36 MI 36 IND 22 CONSOM 13 MARE 1 RECH 24 SAN 33
COMPET 32 + ADD 1 + ADD 2 - COM(2018) 28 final
5478/18 ENV 37 COMPET 30 AGRI 34 TRANS 26 MI 37 IND 23
CONSOM 14 ECOFIN 39 ENER 21 RECH 25 SAN 34 + ADD 1 -
COM(2018) 29 final

Betr.: Mitteilungen über die Umsetzung des Aktionsplans für die
Kreislaufwirtschaft:

- a) Europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft
 - b) Überwachungsrahmen für die Kreislaufwirtschaft
 - c) Umsetzung des Pakets zur Kreislaufwirtschaft: Optionen zur
Regelung der Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und
Abfallrecht
- = Gedankenaustausch

1. Die Kommission hat am 3. Dezember 2015 ein überarbeitetes Paket zur Kreislaufwirtschaft verabschiedet. Als Teil dieses Pakets hat sie einen Aktionsplan mit dem Titel "Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft"¹ vorgelegt.

¹ 14972/15 + ADD 1 - COM(2015) 614 final.

2. Auf Ministerebene haben zwei Aussprachen über den EU-Aktionsplan stattgefunden, und zwar am 29. Februar 2016 im Rat (Wettbewerbsfähigkeit) und am 4. März 2016 im Rat (Umwelt). Auf der Grundlage dieser Beratungen hat der Rat (Umwelt) am 20. Juni 2016 Schlussfolgerungen zu dem EU-Aktionsplan angenommen.
3. Zu den im EU-Aktionsplan genannten Schwerpunktbereichen gehören die Kunststoffe; es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um die von Kunststoffen ausgehenden Probleme entlang der gesamten Wertschöpfungskette unter Berücksichtigung ihres gesamten Lebenszyklus in Angriff zu nehmen. In diesem Zusammenhang hat der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Juni 2016 insbesondere hervorgehoben, dass verhindert werden muss, dass Abfälle in die Meere gelangen, und dass eine umweltgerechte Gestaltung von Kunststoffen und Kunststoffprodukten zusammen mit einer umsichtigen Bewirtschaftung der Plastikabfälle eine wesentliche Voraussetzung für die Verhinderung der Umweltverschmutzung ist, und er hat konsequente Maßnahmen zur Reduzierung der Einleitung von Makro- und Mikrokunststoffabfällen in die Meeresumwelt gefordert.
4. In dem EU-Aktionsplan geht es auch um recycelte Materialien, die der Wirtschaft als "Sekundärrohstoffe" wieder zugeführt werden. Hierfür ist es erforderlich, dass besorgniserregende Stoffe in Materialien, Produkten und Abfall identifiziert und rückverfolgt werden können. Mit Blick darauf hat die Kommission angekündigt, dass sie beabsichtigt, an der Schnittstelle zwischen den politischen Strategien in Bezug auf Chemikalien, Abfälle und Produkte anzusetzen.
5. Am 16. Januar 2018 hat die Kommission ein Paket zur Umsetzung des EU-Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft vorgelegt, das Folgendes umfasst:
 - eine Mitteilung zu einer europäischen Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft;
 - eine Mitteilung über einen Überwachungsrahmen für die Kreislaufwirtschaft;
 - eine Mitteilung über die Umsetzung des Pakets zur Kreislaufwirtschaft: Optionen zur Regelung der Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht.

Parallel dazu hat die Kommission einen Bericht über kritische Rohstoffe und die Kreislaufwirtschaft², einen Bericht über die Auswirkungen der Verwendung von oxo-abbaubarem Kunststoff, einschließlich oxo-abbaubarer Kunststofftragetaschen, auf die Umwelt³ sowie einen Vorschlag für eine Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen für die Entladung von Abfällen von Schiffen⁴ vorgelegt.

6. In diesem Zusammenhang hat der Vorsitz ein Hintergrundpapier sowie Fragen (siehe Anlage) ausgearbeitet, die als Orientierung für den Gedankenaustausch auf der nächsten Tagung des Rates (Umwelt) am 5. März 2018 dienen sollen und bei denen es in erster Linie um die Strategie für Kunststoffe und die Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht geht.
7. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter wird daher ersucht, das als Anlage beigefügte Hintergrundpapier des Vorsitzes samt Fragen zur Kenntnis zu nehmen und dem Rat im Hinblick auf den genannten Gedankenaustausch vorzulegen.
8. Der Vorsitz ersucht die Delegationen, im Vorfeld der Ratstagung schriftliche Antworten zu übermitteln.

² 5450/18 + ADD 1 + ADD 2 - SWD(2018) 36 final.

³ 5424/18 - COM(2018) 35 final.

⁴ 5454/18 + ADD 1 - COM(2018) 33 final + ADD 2 + ADD 3 + ADD 4.

**Umsetzung des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft
- Gedankenaustausch -**

Hintergrundpapier des Vorsitzes mit Fragen für die Ministerinnen und Minister

Das Paket, das die Europäische Kommission Mitte Januar 2018 als Folgemaßnahme zu dem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft verabschiedet hat, umfasst eine Kombination aus Rechtsvorschriften, wirtschaftlichen Anreizen und freiwilligen Selbstverpflichtungen. Zentrale Bestandteile dieses Pakets sind die europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft, die Mitteilung über die Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht und der Überwachungsrahmen für die Kreislaufwirtschaft¹. Diese drei Dokumente werden auf der Tagesordnung des Rates erscheinen, sodass die Kommission Gelegenheit haben wird, sie den Ministerinnen und Ministern im Einzelnen vorzustellen. Der Vorsitz beabsichtigt allerdings, sich bei der Aussprache auf der Ratstagung im März auf zwei dieser Maßnahmenpakete zu konzentrieren, nämlich die europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft und die Mitteilung über die Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht. Die Fragen, die dem Gedankenaustausch auf Ministerebene zugrunde liegen sollen, betreffen daher insbesondere diese beiden Initiativen.

I) EU-Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft

Kunststoffe haben in unserer Wirtschaft und unserem Alltag einen wichtigen Platz, sowohl in Produkten des täglichen Bedarfs als auch in High-Tech-Innovationen. Sie tragen unter anderem zur Reduzierung von Lebensmittelverschwendung, zum leichteren und effizienteren Transport von Waren und zur Verringerung des Gewichts einiger Transportmittel bei. Aus der Gesundheitsversorgung und anderen Bereichen unseres Lebens sind sie kaum mehr wegzudenken.

¹ Die übrigen Bestandteile des Pakets sind: eine neue Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen sowie Berichte über kritische Rohstoffe und oxo-abbaubare Kunststoffe.

Kunststoffe haben jedoch auch negative externe Auswirkungen, da ihre Herstellung ressourcen- und energieintensiv und in hohem Maße (zu mehr als 90 %) von fossilen Brennstoffen abhängig ist. Folglich entstehen dabei erhebliche CO₂-Emissionen (400 Mio. Tonnen im Jahr 2012). Kunststoffe gelangen auch in die Umwelt, insbesondere in die Meere (im Jahr 2010 landeten weltweit geschätzt 5 bis 13 Mio. Tonnen Kunststoffabfälle in den Meeren). Einmal weggeworfen, bleiben sie dort. Auch Mikroplastik ist allgegenwärtig – es bleibt im Boden, gelangt in die Nahrungsketten sowie ins Trinkwasser und schwebt in der Luft. Es stammt aus zahlreichen Quellen: So wird etwa beim Waschen von Textilien, durch Reifenabrieb, durch das Entweichen von Granulat aus Verarbeitungsbetrieben und durch Zerfall in freier Natur weggeworfener größerer Kunststoffteile nicht absichtlich zugesetztes Mikroplastik freigesetzt; absichtlich zugesetztes Mikroplastik stammt aus Kosmetikprodukten sowie aus Farben (auch Straßen- oder Gebäudeanstriche), wo es durch Abrieb freigesetzt wird.

Die EU-Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft, die die Kommission im Januar vorgelegt hat, umreißt ein langfristiges Zukunftsbild, wonach sämtliche Kunststoffe nachhaltig gestaltet, hergestellt und verwendet werden sollen, Kunststoffprodukte einen längeren Lebenszyklus haben und so gesammelt, wiederverwendet und recycelt werden, dass eine möglichst große Menge des in ihnen enthaltenen Materials und Werts der Wirtschaft wieder zugeführt wird, während gleichzeitig die Kunststoffabfälle und die Freisetzung von Mikroplastik in die Umwelt minimiert werden. Dies wird auch zur Förderung von Innovationen in der EU beitragen und den EU-Unternehmen auf globaler Ebene Chancen bieten. Letzteres gilt ganz besonders im Zusammenhang mit (unter anderem) dem chinesischen Verbot der Einfuhr von Kunststoffabfällen, das im Januar 2018 in Kraft getreten ist. Aus allen diesen Gründen ist es von zentraler Bedeutung, im Kunststoffsektor zu einem stärker kreislaforientierten Modell überzugehen, in dem 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.

Die Kunststoffstrategie ist Teil der umfassenderen europäischen Ambitionen für eine Kreislaufwirtschaft, die die Modernisierung unserer Wirtschaft unter Berücksichtigung langfristiger gesellschaftlicher Ziele anstrebt: eine wettbewerbsfähige, kohlenstoffarme, nachhaltige Kreislaufwirtschaft, die Arbeitsplätze und Wachstum schafft und die Lebensqualität unserer Bürgerinnen und Bürger erhöht.

Diese Strategie wird auch dazu beitragen, unsere Umwelt zu schützen und die Vermüllung der Meere, die Treibhausgasemissionen sowie unsere Abhängigkeit von importierten fossilen Brennstoffen zu reduzieren. Ziel ist es, Kunststoffabfälle und ihre negativen Auswirkungen auf unser Leben und unsere Umwelt einzudämmen und die europäischen Bürgerinnen und Bürger zu schützen, sie in die Lage zu versetzen, die richtigen Entscheidungen zur Erhaltung unseres Planeten zu treffen, und ihr Wohlergehen sicherzustellen.

Wichtigste vorgesehene Aktionsbereiche:

- Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Qualität des Kunststoffrecyclings;
- Eindämmung des Aufkommens von Kunststoffabfällen und der Vermüllung;
- Mobilisierung von Innovationen und Investitionen für kreislauforientierte Lösungen;
- Unterstützung von Maßnahmen auf globaler Ebene.

Es werden unter anderem folgende zentrale Maßnahmen vorgeschlagen:

- Bis 2030 sollen alle Kunststoffverpackungen in der EU recycelt werden können;
- Mikroplastik, das bestimmten Produkten (z. B. Kosmetika, Farben oder Waschmitteln) absichtlich zugesetzt wird, soll (im Rahmen des REACH-Verfahrens zur Beschränkung bestimmter Stoffe) verboten werden;
- die Kommission arbeitet derzeit einen Legislativvorschlag zur Eindämmung des Verbrauchs von Einwegkunststoffen aus. Eine öffentliche Konsultation und die Folgenabschätzung wurden bereits eingeleitet.

II) Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht

Im ihrem oben genannten EU-Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft hat die Kommission auch hervorgehoben, wie wichtig der Aufbau eines gut funktionierenden Binnenmarkts für Sekundärrohstoffe ist, und hat zugesagt, das Zusammenspiel der Rechtsvorschriften über Abfälle, Produkte und Chemikalien zu bewerten, "damit entschieden werden kann, wie auf EU-Ebene am besten vorzugehen ist, um dem Auftreten von besorgniserregenden Stoffen zu begegnen, unnötigen Aufwand für Recyclingunternehmen zu begrenzen und die Rückverfolgbarkeit und das Risikomanagement von chemischen Stoffen im Recyclingverfahren zu erleichtern".

Als Teil des im Januar 2018 verabschiedeten Pakets zur Kreislaufwirtschaft hat die Kommission eine Mitteilung und eine beigefügte Arbeitsunterlage veröffentlicht, die ihre Bewertung der Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht enthält. Bei dieser Mitteilung handelt es sich um ein Diskussionspapier, in dem aufgezeigt wird, wie die im Rahmen des Chemikalienrechts verfolgten Ziele der Ersetzung, Verringerung und Kontrolle besorgniserregender Stoffe die Ziele der Abfallpolitik unterstützen und ergänzen können. Es ist für alle Waren, Abfallströme und recycelten Materialien relevant und enthält Vorschläge für politische Optionen, mit denen eine Reihe zentraler Probleme angegangen werden sollen:

- unzureichende Informationen über besorgniserregende Stoffe in Produkten und Abfall;
- das Vorhandensein besorgniserregender Stoffe in recycelten Materialien und daraus hergestellten Artikeln;
- Unsicherheiten über Kriterien, nach denen Materialien nicht länger als Abfall gewertet werden;
- Schwierigkeiten bei der Anwendung der Methoden der EU zur Einstufung von Abfällen und Folgen für die Recyclingfähigkeit von Materialien (Sekundärrohstoffen).

Die Kommission strebt eine breit angelegte Diskussion in der EU mit den Mitgliedstaaten und betroffenen Akteuren darüber an, ob es sich bei den benannten Problemen tatsächlich um die Schlüsselbereiche handelt, auf die man sich konzentrieren sollte, und welche der vorgeschlagenen Optionen – falls überhaupt – geeignet sind, die Herausforderungen anzugehen.

III) Fragen

Die Ministerinnen und Minister werden ersucht, die folgenden Fragen als Grundlage für die Aussprache über die EU-Kunststoffstrategie zu prüfen:

1. *Welches ist das beste Konzept, um auf eine deutliche Steigerung bei der Verwendung recycelter Kunststoffe wie auch bei der Kapazität der Kunststoffrecycling-Industrie hinzuwirken und so den europäischen Markt für Sekundärrohstoffe rentabel zu machen?*
2. *Entscheidungen auf Ebene der Mitgliedstaaten (z. B. in den Bereichen Besteuerung und öffentliche Auftragsvergabe) spielen auch beim Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft eine bedeutende Rolle. Welche Maßnahmen auf EU-Ebene können den Unternehmen wirtschaftliche Anreize zur Entwicklung nachhaltigerer Kunststoffprodukte bieten?*

Die Ministerinnen und Minister werden ersucht, die folgende Frage als Grundlage für die Aussprache über die Schnittstelle zwischen Chemikalien-, Produkt- und Abfallrecht zu prüfen:

- 1. Wie können wir sicherstellen, dass Abfälle, die besorgniserregende Stoffe enthalten, nur in Materialien wiederverwendet werden, deren Gebrauch sicher ist – insbesondere in Fällen, in denen recycelte Materialien Chemikalien enthalten, die in Primärmaterialien nicht mehr zulässig sind?*
