



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

**NAT/600
Kunststoffabfälle
(Grünbuch)**

Brüssel, den 19. September 2013

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu dem

Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt

COM(2013) 123 final

Berichterstatter: **Josef ZBOŘIL**

Die Europäische Kommission beschloss am 10. April 2013, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt
COM(2013) 123 final.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 3. September 2013 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 492. Plenartagung am 18./19. September 2013 (Sitzung vom 19. September) mit 138 gegen 6 Stimmen bei 6 Enthaltungen folgende Stellungnahme.

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Der unkontrollierte Strom aus Abfällen im Allgemeinen und aus Kunststoffabfällen im Besonderen ist ein schwerwiegendes Problem, denn er mündet häufig in der Umwelt – auf unkontrollierten Deponien oder aber im Meer. Wenngleich Kunststoffabfälle in der Umwelt ein globales Problem darstellen, sind die Lösungen für dieses Problem ganz offensichtlich lokaler Natur, wobei je nach den Bedingungen und Kapazitäten vor Ort ganz unterschiedliche Ansätze erforderlich sind.
- 1.2 Das vorliegende Grünbuch enthält ein breites Spektrum statistischer Daten, die vom Europäischen Umweltamt (EUA) und Eurostat bereitgestellt wurden, sowie Hinweise auf weitere Publikationen, Bücher, wissenschaftliche Berichte etc. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) empfiehlt, diese Daten zu kategorisieren und zu analysieren, damit sie besser verständlich und leichter für Schlussfolgerungen im Hinblick auf die geeignete Behandlung der Abfallströme aus Kunststoffen zu nutzen sind.
- 1.3 Hinsichtlich der Gewässer und der Meeresumwelt ist zu betonen, dass der sichtbare schwimmende Müll in den Weltmeeren vor allem aus Kunststoffabfällen besteht. Dieses Problem wird durch abbaubare Kunststoffe noch verschärft, die in unsichtbar kleine Teilchen zerfallen und in die Nahrungskette gelangen. Daher sind präzisere Analysen der Material- bzw. Abfallströme, die Kunststoffe enthalten, erforderlich. Gleichzeitig muss untersucht werden, wie diese Abfälle in die Meeresumwelt gelangen. Ein Verstoß gegen geltende Vorschriften durch eine nicht ordnungsgemäße Deponierung von Abfällen darf nicht hingenommen werden. Plastikmüll gehört nicht in die Meeresumwelt!

- 1.4 Der EWSA ist sehr erfreut über die Initiativen verschiedener Interessengruppen zur Entschärfung dieses schwerwiegenden Problems. Die EU könnte eine internationale Initiative zur Beseitigung der größten Ansammlungen von Plastikmüll in den Meeren anregen. Sie sollte alles in ihrer Macht Stehende tun, um zu vermeiden, dass Kunststoffabfälle aus Europa ins Meer gelangen. Darüber hinaus sollte sie mit Hilfe der Entwicklungshilfeprogramme eine nachhaltigere Abfallbewirtschaftung in den Entwicklungsprogrammen fördern und unterstützen, um vor allem die Ansammlung von Plastikmüll aus diesen Ländern in den Ozeanen zu verringern.
- 1.5 Mit Blick auf die Abfallhierarchie sollte in erster Linie dafür Sorge getragen werden, dass weniger Kunststoffabfälle entstehen. Die Verwendung bestimmter Kunststoffe könnte verboten werden, wenn es praktikable umweltfreundlichere Alternativen gibt.
- 1.6 Der EWSA weist ferner darauf hin, dass die stoffliche Verwertung nur dann erfolgreich sein kann, wenn die Abfallströme bereits an der Quelle, am Entstehungsort, identifiziert und die gesammelten Abfälle sortiert werden. Ein besserer Überblick über den gesamten Prozess der Sammlung von Haushaltsabfällen sollte nach Ansicht des Ausschusses dazu beitragen, vorbildliche Verfahrensweisen zu ermitteln und zu verbreiten. Der EWSA fordert die Kommission auf zu prüfen, ob sich die verschiedenen Systeme für die Abfallsammlung nicht unterschiedlich auswirken, insbesondere was die Ausbreitung von Kunststoffabfällen in der Umwelt angeht.
- 1.7 Der EWSA stellt fest, dass die drei wichtigsten geltenden Rechtsakte (Abfallrahmenrichtlinie, Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle und Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte) nicht überall in der EU ordnungsgemäß angewandt werden. Er spricht sich daher dafür aus, die Anwendung dieser Rechtsakte zu verbessern und sie bei Bedarf zu aktualisieren. Nach einer eingehenden Prüfung durch Sachverständige anhand ausreichender und aussagekräftiger Daten und Verfahren müssen unbeabsichtigte Folgen ordnungsgemäß bewertet und gefundene Hintertürchen geschlossen werden. Bemühungen um eine effizientere Nutzung und stoffliche Verwertung im Allgemeinen sollten dazu beitragen, auch die in diesem Grünbuch beschriebenen Probleme mit den Kunststoffabfällen zu lösen.
- 1.8 Schließlich hebt der EWSA die immer wichtigere Rolle der Verbraucher hervor und bejaht die Argumente des Grünbuchs in Bezug auf die Stärkung ihrer Position, damit sie wissen, was sie kaufen: "Informierte Verbraucher können eine entscheidende Rolle bei der Förderung nachhaltiger Produktionsmuster für Kunststoff und Kunststoffherzeugnisse spielen, die auch zu einer besseren Ressourceneffizienz führen. Hinsichtlich des Verbraucherverhaltens können klare, einfache und präzise Informationen eine wichtige Rolle bei der Aufklärung der Verbraucher über den Kunststoffgehalt eines Erzeugnisses und seine potenziell schädlichen Zusatzstoffe/Farbstoffe ... spielen. Eine vollständige Produktinformation für den Verbraucher über die Art des Kunststoffes und seine Recyclingfähigkeit könnte über den Rahmen bestehender Systeme hinausgehen."

1.9 Zahlreiche Interessenträger haben an der Agenda der EU für Abfälle und Kunststoffabfälle mitgewirkt. Sie haben Initiativen zur Verringerung der Kunststoffabfälle und zur weitestgehenden Wiederverwertung dieser wertvollen Ressourcen vorgeschlagen. Ihre Kenntnisse und ihr Fachwissen sind ein guter Ausgangspunkt für rasche Fortschritte in Richtung einer schrittweisen Beendigung der Deponierung von Kunststoffabfällen. Der Zivilgesellschaft kommt bei den Bemühungen um die Umsetzung der Vorschriften und Änderungen der Verhaltensmuster eine herausragende Rolle zu.

2. **Grünbuch**

2.1 Mit diesem Grünbuch sollen umfassende Überlegungen darüber angestoßen werden, wie auf die politischen Herausforderungen im Zusammenhang mit Kunststoffabfällen, die derzeit nicht Gegenstand des EU-Abfallrechts sind, reagiert werden könnte.

2.2 Durch die spezifischen Merkmale von Kunststoff entstehen spezielle Herausforderungen für die Abfallbewirtschaftung.

- Die gängigen Kunststoffe sind relativ kostengünstig und in zahlreichen industriellen Anwendungen vielseitig einsetzbar. Dies hat im vergangenen Jahrhundert zu einem exponentiellen Wachstum geführt hat – und dieser Trend setzt sich weiter fort.
- Kunststoff ist ein sehr langlebiges Material, das die Lebensdauer der Erzeugnisse, die aus Kunststoff gefertigt sind, übersteigt. Dies hat zur Folge, dass der Anfall von Kunststoffabfällen weltweit steigt.
- Die unkontrollierte Deponierung von Kunststoff ist problematisch, da Kunststoff in der Umwelt sehr lange fortbestehen kann.
- Vor allem müssen die Bemühungen zur Verringerung des Vorkommens und der Auswirkungen von Kunststoff in der Meeresumwelt fortgesetzt werden.

2.3 Ungeachtet der bestehenden Probleme kann eine bessere Bewirtschaftung der Kunststoffabfälle auch neue Chancen bieten. Obwohl thermoplastische Kunststoffe in der Regel vollständig wiederverwertbar sind, wird derzeit nur ein Bruchteil der thermoplastischen Kunststoffabfälle stofflich verwertet.

2.4 Eine verstärkte stoffliche Verwertung wird zu den Zielen des Fahrplans für ein ressourcenschonendes Europa¹, zur Senkung der Treibhausgasemissionen und zur Verringerung der Einfuhren von Rohstoffen und fossilen Brennstoffen beitragen. Durch angemessen konzipierte Maßnahmen für die stoffliche Verwertung von Kunststoff könnten die Wettbewerbsfähigkeit gesteigert sowie neue Wirtschaftstätigkeiten und Arbeitsplätze geschaffen werden.

¹ COM(2011) 571.

- 2.5 Das offenbar auf das Konzept der Lebenszyklusanalyse (LCA) gestützte Grünbuch soll dazu beitragen, die Risiken für die Umwelt und die menschliche Gesundheit neu zu bewerten, die von Kunststoff in Erzeugnissen ausgehen, wenn diese zu Abfall werden.
- 2.6 Es dürfte dazu dienen, die Internalisierung der über den gesamten Lebenszyklus der Kunststoffe auftretenden Auswirkungen, d.h. von der Rohstoffgewinnung bis zum Ende der Lebensdauer, in die Kosten von Kunststofferzeugnissen voranzubringen.
3. **Allgemeine Bemerkungen**
- 3.1 Nach Ansicht des EWSA sollte durch einen besseren Überblick über den gesamten Prozess der Sammlung von Haushaltsabfällen ermittelt werden, was die wirklich besten Verfahrensweisen sind und welche Maßnahmen für die einzelnen BIP-Niveaus/Klimazonen/zur Verfügung stehenden Flächen etc. geeignet sind. Beispielhafte Vorgehensweisen sollten an die besonderen Gegebenheiten der einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen angepasst und anschließend verbreitet werden.
- 3.2 Der unkontrollierte Strom aus Abfällen im Allgemeinen und aus Kunststoffabfällen im Besonderen ist ein schwerwiegendes Problem, denn er mündet häufig in der Umwelt – auf unkontrollierten Deponien, im Boden (u.a. wegen der Verwendung von Plastikfolien in der Landwirtschaft) oder aber im Meer. Während Kunststoffabfälle in der Umwelt ein globales Problem darstellen, sind die Lösungen für dieses Problem ganz offensichtlich in erster Linie lokaler Natur, müssen jedoch unbedingt überall in der EU angewandt werden.
- 3.3 Uns allen muss bewusst werden, wie wichtig Kunststoffe für unser tägliches Leben sind. Nicht der Kunststoff selbst ist das Problem, sondern unsere fehlgeleitete Abfallentsorgung – auch für die Kunststoffabfälle. Die zu treffenden Maßnahmen sollten dem vorrangig Rechnung tragen, denn die Vermeidung und schrittweise Verringerung von Abfällen ist ein grundlegendes Prinzip der Nachhaltigkeit.
- 3.4 Um das breite Spektrum der in diesem Grünbuch enthaltenen statistischen Daten besser verständlich zu machen und leichter nutzen zu können, empfiehlt der EWSA, sie so zu kategorisieren, dass sie miteinander verglichen und Tendenzen erkennbar werden und so wiederum mögliche Lösungswege vorgeschlagen werden können.
- 3.5 Zu diesem Zweck sollten die thermoplastischen Kunststoffe gesondert behandelt werden, d.h. die Materialien, die als Schwerpunkt des Problems angesehen werden, weil sie in die Umwelt gelangen, obwohl sie stofflich verwertbar sind oder wiederverwertet werden können. Eine weitere Gruppe bilden die wärmehärtbaren Materialien (Kunstharze), die in wesentlich geringerer Menge produziert werden und in technischen Produkten zur Anwendung kommen. Ihre Wiederverwertung ist zur Zeit entweder ganz unmöglich oder sehr problematisch.

- 3.6 Die meisten Kunststoffe eignen sich ideal als Brennstoffe, für PVC jedoch ist die Verbrennung nicht die beste Lösung. Die Verbrennung von Kunststoffen gemeinsam mit anderen Abfällen ist oftmals möglicherweise der beste Weg, um durch eine Verfeuerung den Verbrauch von neuem Öl oder Gas zu vermeiden. Lebenszyklusanalysen könnten in diesem Zusammenhang eine Antwort sein, doch wird in der Kommissionsmitteilung kaum auf derartige Analysen hingewiesen.
- 3.7 In dem Grünbuch geht es in erster Linie um thermoplastische Kunststoffe, insbesondere Folien (technische Folien und Verpackungsmaterial aus PE, PP und PVC) und Getränkeverpackungen (v.a. aus PET), die weltweit außerordentlich weit verbreitet sind, in starkem Maße Glas oder Dosen ersetzt haben, und bei unkontrollierter Entsorgung eine große Gefahr für die Meeresumwelt darstellen.
- 3.8 Synthetische Fasern (PE, PP und Polyamid), die aus verschiedenen Geweben/Textilien und Vliesstoffen aus Erzeugnissen für Industrie und Verbraucher stammen, sowie für Verpackungen und Kissen eingesetzte Schaumstoffe können ebenso in die Umwelt gelangen, da verschlissene Textilwaren nicht gesammelt werden. Diese Abfallkomponente kommt in der Mitteilung aber nicht zur Sprache.
- 3.9 Mit Blick auf die Verschmutzung der Meeresumwelt sei darauf hingewiesen, dass Kunststoffabfälle einen Großteil des sichtbaren schwimmenden Mülls in den Weltmeeren bilden und auch für die unsichtbaren Kunststoffpartikel verantwortlich sind. Und das ist ein Riesenproblem für die Meeresfauna einschließlich der Meeresvögel, Meeressäuger (Delfine und Wale), Schildkröten und sonstige Tiere. Allerdings erleichtert die geringe Dichte der Kunststoffe möglicherweise auch entsprechende Maßnahmen zur Entfernung dieser Abfälle.
- 3.10 Daher sind nach Ansicht des EWSA präzisere Analysen der Material- bzw. Abfallströme, die Kunststoffe enthalten, erforderlich. Gleichzeitig muss untersucht werden, wie diese Abfälle in die Meeresumwelt gelangen. Die Aufmerksamkeit sollte dabei auf die wichtigsten Materialströme sowie auf eine schrittweise Lösung des Problems gerichtet werden, beginnend mit den größten Abfallströmen.
- 3.11 Vom Land ins Meer gespülte Abfälle stammen im Wesentlichen aus zwei Quellen:
- Strände und Flüsse, wo die Menschen einfach ihren Müll entsorgen;
 - schlecht geführte Deponien, die zuweilen sogar absichtlich in die Nähe der Küste oder eines Flusses angesiedelt werden, damit ihre Kapazitäten nicht so schnell erschöpft sind.

Weitere große Abfallquellen sind die unverantwortliche (absichtliche oder fahrlässige) Verklappung von Abfällen von Schiffen und verlorengegangene Fangnetze. Leider liegt derzeit keine Untersuchung dieser Quellen vor, um verlässliche Schlussfolgerungen zu ziehen.

- 3.12 Der EWSA weist darauf hin, dass angesichts der Tatsache, dass das Problem der Meeresumwelt weltweite Formen angenommen hat, auch die Korrekturmaßnahmen auf globaler Ebene zu ergreifen und durchzuführen sind. Der Ausschuss empfiehlt, geeignete Maßnahmen zu treffen, damit Abfälle aller Art aus der EU nicht einfach in andere Teile der Welt exportiert und dort deponiert werden (sofern es solche Fälle gibt). Abfälle, die verwertet werden können, sind keine Abfälle mehr und sollten als willkommene Rohstoffquellen angesehen werden.
- 3.13 Der EWSA weist ferner darauf hin, dass die stoffliche Verwertung nur dann erfolgreich sein kann, wenn die Abfallströme bereits an der Quelle, am Entstehungsort, identifiziert und die gesammelten Abfälle sortiert werden. Für die Abfallsortierung müssen neue Technologien zum Einsatz kommen, die beispielsweise die Trennung von Metallen, Kunststoffen und Zellulosefasern aus dem gemischten Hausmüll ermöglichen. Der Ausschuss tritt entschieden dafür ein, auch weiterhin in die Weiterentwicklung dieser Technologien zu investieren, auch wenn sie Energiekosten verursachen.
- 3.14 Zahlreiche Interessenträger haben an der Agenda der EU für Abfälle und Kunststoffabfälle mitgewirkt. Sie haben Initiativen zur Verringerung der Kunststoffabfälle und zur weitestgehenden Wiederverwertung dieser wertvollen Ressourcen vorgeschlagen. Ihre Kenntnisse und ihr Fachwissen sind ein guter Ausgangspunkt für rasche Fortschritte in Richtung einer schrittweisen Beendigung der Deponierung von Kunststoffabfällen. Solche Initiativen verdienen angemessene Unterstützung.

4. **Besondere Bemerkungen – Antworten auf die in Grünbuch enthaltenen Fragen**

4.1 *Politische Optionen für eine verbesserte Bewirtschaftung der Kunststoffabfälle in der EU*

- 4.1.1 **Wird Kunststoff durch den bestehenden Rechtsrahmen für die Abfallbewirtschaftung hinreichend abgedeckt?** Die geltende Abfallrahmenrichtlinie schreibt die stoffliche Verwertung von 50% des Hausmülls (bezogen auf die Masse) vor und schafft dadurch implizit eine Infrastruktur für die Mülltrennung. Durch die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle wird der Rechtsrahmen für die Durchsetzung einer erweiterten Verantwortung des Herstellers abgesteckt, genau so, wie es die Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (EEAG) für Kunststoffe in elektrischen und elektronischen Geräten tut. Der EWSA stellt fest, dass die drei geltenden Rechtsakte nicht überall in der EU ordnungsgemäß angewandt werden. Er spricht sich daher dafür aus, die Anwendung dieser Rechtsakte zu verbessern und sie bei Bedarf zu aktualisieren. Nach einer eingehenden Prüfung durch Sachverständige anhand ausreichender und aussagekräftiger Daten und Verfahren müssen unbeabsichtigte Folgen ordnungsgemäß bewertet und gefundene Hintertürchen geschlossen werden.

- 4.1.2 **Wie können Maßnahmen zur Förderung einer verstärkten Wiederverwertung von Kunststoff am besten gestaltet werden?** Die nötige Ergänzung besteht also lediglich darin, die Ziele in den oben genannten Richtlinien in geeigneter Weise festzulegen. Dabei muss jedoch auf eine Ausgewogenheit zwischen den Zielen der stofflichen Verwertung und dem Energieverbrauch geachtet werden, um hohe Mehrkosten für die Verbraucher und gleichzeitig eine Verringerung des ökologischen Nutzens zu vermeiden. Während beispielsweise die stoffliche Verwertung der weit verbreiteten Kunststoffe PE und PET wirtschaftlich tragfähig und gleichzeitig aus ökologischer Sicht effizient ist, würde die Wiederverwertung weniger verbreiteter Kunststoffe hohe Beförderungskosten verursachen, da die speziellen Technologien aufgrund der geringen Verbreitung dieser Stoffe nur an einigen Orten vorhanden sind. Dieser Transport über weite Strecken würde auch dazu führen, dass die Wiederverwertung ökologisch weniger wirksam wäre als die energetische Nutzung der Abfälle. Das Problem besteht darin, einen ständig fließenden Abfallstrom in gleich bleibender Qualität und erforderlichem Umfang zu gewährleisten. Hier sollten sich die Leitlinien im Bereich der Lebenszyklusanalysen als hilfreich erweisen.
- 4.1.3 **Würde eine vollständige und wirksame Umsetzung der in den bestehenden Rechtsvorschriften zur Deponierung festgelegten Anforderungen an die Abfallbehandlung dazu führen, die derzeitige Deponierung ausreichend zu verringern?** Ein besonderes Problem ist die Diskrepanz zwischen dem Ziel, Verpackungsabfälle (bezogen auf die Masse) zu vermeiden, und der Forderung nach mehr stofflicher Verwertung. Die Bemühungen, die Gesamtmasse des anfallenden Mülls zu verringern und dabei die geforderten Barriereigenschaften zu erzielen, führen zur Herstellung mehrschichtiger, praktisch nicht wiederverwertbarer Verpackungen aus verschiedenen Kunststoffen. Der verwertungsgerechten Produktentwicklung ("Design for Recycling") sollte eine höhere Bedeutung beigemessen werden als dem Bemühen, die Masse des anfallenden Mülls zu verringern. In diesem Punkt sollten die Vorschriften überarbeitet, jedoch so einfach wie möglich gehalten werden.
- 4.1.4 Ein weiterer nützlicher Ansatz würde darin bestehen, beispielsweise durch die Auslobung von Preisen oder anderweitigen Unterstützungen die Suche nach innovativen Lösungen für spezielle Verpackungsprobleme zu fördern. So wäre beispielsweise eine zu 100% wiederverwertbare mehrschichtige Kunststoffverpackung für Milch oder Säfte (die es vielleicht schon gibt) ein Marktgewinner.
- 4.1.5 **Welche Maßnahmen wären angemessen und wirksam, damit die Wiederverwendung und Verwertung von Kunststoff gegenüber einer Deponierung bevorzugt wird?** Eine vollständige und wirksame Umsetzung der in den bestehenden Rechtsvorschriften zur Deponierung festgelegten Anforderungen an die Abfallbehandlung ist ein sehr wichtiger Faktor: Eine konsequente Umsetzung der Rechtsvorschriften ist unabdingbare Voraussetzung dafür, die stoffliche Wiederverwertung sowie die sorgsame kontrollierte Entsorgung von Kunststoffabfällen weiter voranzutreiben. Ganz offensichtlich könnte eine schrittweise

Beendigung der Deponierung von Kunststoffabfällen die Sammel- und Verwertungsquote erhöhen, Voraussetzung ist dafür allerdings der Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur.

- 4.1.6 **Welche weiteren Maßnahmen könnten angebracht sein, um die Verwertung von Kunststoffabfall in der Abfallhierarchie höher einstufen zu können?** Ein reines Verbot oder eine prohibitive Besteuerung der Deponierung von Kunststoffabfällen führt lediglich zu einer massiven Ausweitung der energetischen Nutzung gemischter Abfälle einschließlich der in ihnen enthaltenen Kunststoffe. Die schrittweise Beendigung der Deponierung von Kunststoffabfällen muss sehr behutsam gesteuert werden, um eine übermäßige Müllverbrennung zu vermeiden. Die Verbrennung ist allerdings der Deponierung, vor allem einer unkontrollierten rechtswidrigen Deponierung, vorzuziehen.
- 4.1.7 Eine Steuer auf die energetische Verwertung muss sehr gut durchdacht sein, wenn sich die erhofften Auswirkungen dieser Steuer einstellen sollen. Dafür muss ein ganzheitlicher Ansatz gewählt werden, d.h. es müsste auch berücksichtigt werden, welche Wirkung sie auf alternative Materialströme und beispielsweise auf die mögliche Nutzung praktisch sauberer Kohlenwasserstoffkomponenten aus polyolefinischen Kunststoffen für die Herstellung alternativer Flüssigbrennstoffe hat.
- 4.1.8 Sollte die getrennte Haussammlung von Kunststoffabfällen in Verbindung mit einer mengenbezogenen Abfallgebührenerhebung für Restabfälle in Europa gefördert werden? Die Aussonderung von Kunststoffen aus den Materialströmen ist ebenso wie die Einführung von Sanktionen zur Bekämpfung schlechter Praktiken wünschenswert, doch sollte nicht unterschätzt werden, dass es dabei bestimmte Schwierigkeiten geben kann. So stellt beispielsweise die aufwendige Verbringung umfangreichen (wenn auch leichten) Materials über weite Strecken ein grundlegendes ökonomisches und ökologisches Problem dar, das eine stoffliche Verwertung von Kunststoffen erschwert. Es könnten Ausnahmen von der Regel der getrennten Sammlung von Abfällen am Entstehungsort vorgesehen werden, wenn es um kleinere Mengen geht und der Nutzen der stofflichen Verwertung geringer ist als die Transportkosten.
- 4.1.9 **Sind spezifische Zielvorgaben für die Verwertung von Kunststoffabfällen erforderlich, um die Verwertung von Kunststoffabfällen zu erhöhen?** Zwar wäre es möglich, in der Abfallrahmenrichtlinie ein spezifisches Ziel mit Blick auf die Kunststoffabfälle festzuschreiben, doch wäre es angemessen, diese Maßnahme nach einer Bewertung der Wirksamkeit der geltenden Richtlinie einzuführen.
- 4.1.10 **Müssen Maßnahmen festgelegt werden, um zu verhindern, dass in Drittländer ausgeführte wiederverwertbare Kunststoffabfälle in unzulänglichen Anlagen verwertet werden oder auf die Deponie gelangen?** Stofflich verwertbare Kunststoffabfälle sind zu einem Rohstoff geworden, mit dem weltweit gehandelt wird. Eine Deponierung dieser Abfälle in Drittländern ist sehr unwahrscheinlich, da ein Drittstaatsangehöriger schwerlich Kunststoffabfälle aufkaufen wird, um sie auf einer Mülldeponie zu lagern. Die

Transportkosten für Kunststoffverpackungen sind sehr hoch, wodurch jegliche Ausfuhr mit dem Ziel der Deponierung unwahrscheinlich wird. Eine Definition des Ausdrucks "Verwertung in unzulänglichen Anlagen" ist wie auch die Kontrolle der Durchsetzung einer derartigen Bestimmung äußerst schwierig. Auch sind die Maßnahmen zur Einschränkung dieser Art stofflicher Verwertung kaum durchsetzbar und leicht zu umgehen.

4.1.11 **Wären weitere freiwillige Maßnahmen, insbesondere von Herstellern und Einzelhändlern, ein geeignetes und wirksames Instrument?** Freiwillige Maßnahmen, insbesondere von Herstellern und Einzelhändlern, könnten ein geeignetes und wirksames Instrument für eine effizientere Ressourcennutzung im Verlauf des Lebenszyklus von Kunststoffherzeugnissen sein, insbesondere wenn es um Abkommen über die Nutzung von Kunststoffverpackungen geht, deren Materialeigenschaften eine stoffliche Verwertung vereinfacht (Materialzusammensetzung, Farbe u.a.).

4.2 *Beeinflussung des Verbraucherverhaltens*

4.2.1 **Gibt es Raum für die Entwicklung von Pfand- und Rücknahmesystemen oder Leasing-Systemen für bestimmte Kategorien von Kunststoffherzeugnissen?** Das individuelle und freiwillige Verbraucherverhalten muss verändert werden, und gleichzeitig müssen das Sammeln von Abfällen und die stoffliche Verwertung gezielter durchgeführt werden. Solange diese Maßnahmen sich für den Betreiber aus kommerzieller Sicht nicht wirklich rentieren, sind sie in den meisten Fällen von der Finanzierung durch die lokalen Behörden abhängig. Angesichts der Tatsache, dass fast alle Behörden, sogar in Deutschland, unter Mittelknappheit leiden, ist es sinnvoll, Lösungen vorzuschlagen, die keine hohen Subventionen erfordern, wodurch folglich mehr Geld für Bildung, Gesundheit, Sozialfürsorge, öffentliche Ordnung etc. bliebe.

4.2.2 Der Spielraum für die Einrichtung von Pfandsystemen und ähnliche Regelungen ist eingeschränkt. Zwischen Unternehmen gibt es diese Systeme jedoch bereits, und es besteht keine Veranlassung, sie eigens zu fördern. Lediglich auf dem Gebiet der Getränkeverpackungen könnten sie zur Anwendung kommen. Die Ausklammerung der Pfandgegenstände aus den übrigen Abfällen kann zu einer gewissen Verunsicherung der Verbraucher führen, was die Abfuhr der nicht unter das Pfandsystem fallenden Materialien weniger effizient machen und den auf dem Gebiet der Mülltrennung tätigen Wirtschaftszweigen schaden würde. Daher sollte die Einführung derartiger Systeme von sinnvollen, auf zuverlässigen Analysen beruhenden Informationsmaßnahmen flankiert werden.

4.2.3 Welche Art von Informationen würden Sie für erforderlich halten, um die Verbraucher darin zu bestärken, bei der Entscheidung für ein Kunststoffherzeugnis einen direkten Beitrag zur Ressourceneffizienz zu leisten? Eine direkte Einbeziehung des Verbrauchers ist schwierig zu bewerkstelligen. Damit sich das Verbraucherverhalten tatsächlich ändert, braucht es nicht nur Sensibilisierungsmaßnahmen sondern vor allem benutzerfreundliche Produkte und Systeme,

die es den Verbrauchern leicht machen, die richtige Wahl zu treffen – sowohl beim Kauf des Produktes als auch bei der Entsorgung des Abfalls. Die Aufklärung der Verbraucher über den richtigen Umgang mit Kunststoffen bei der Hausmülltrennung, also die entsprechende Kennzeichnung des Materials oder die Angabe von Hinweisen zur Mülltrennung, ist sehr wichtig. Obligatorische Angaben über den chemischen Inhalt von Rezyklaten müssen klar und verständlich sein, damit die Verbraucher sich ein fundiertes Urteil bilden können.

4.2.4 Wie können Informationen über die chemische Zusammensetzung von Kunststoffen allen Akteuren in der Verwertungskette zur Verfügung gestellt werden? Die Informationen über die chemische Zusammensetzung des Kunststoffs oder des Kunststoffprodukts sind bis zum Augenblick des Verkaufs leicht zugänglich. Der Nutzen dieser Informationen für den Verbraucher ist zweifelhaft –er wäre nur mittels leicht verständlicher und lesbarer Systeme gegeben, wobei gleichzeitig dafür zu sorgen ist, dass nur solche Zusatzstoffe für Kunststoffe und andere Verpackungsmaterialien verwendet werden, deren Unbedenklichkeit durch Expositionsstudien und Wirkungsanalysen (REACH) nachgewiesen wurde.

4.2.5 **Wie können Herausforderungen, die sich aus der Verwendung von Mikrokunststoffteilchen in Produkten oder industriellen Prozessen oder Nanopartikeln in Kunststoffen ergeben, am besten angegangen werden?** Bezüglich der Mikrokunststoffteilchen und Nanopartikel in Kunststoffen sind Analysen erforderlich, um zu klären, inwieweit diese in den meisten Fällen immobilisierten und in geringen Konzentrationen verwendeten Bestandteile in gefährlichen Mengen in die Umwelt gelangen können. Hier müssen zwei Dinge unterschieden werden: Mikrokunststoffe oder besser Kunststoffteilchen einerseits und Nanopartikel andererseits. Da sie sich in ihrem Ursprung und ihren Auswirkungen unterscheiden, sollten sie separat behandelt werden. Immer noch gibt es zu wenige Erkenntnisse über ihre Auswirkungen auf die Umwelt, die möglichen Risiken für die menschliche Gesundheit und die Folgen für das Leben im Meer. Eine ordnungsgemäße Abfallbewirtschaftung im Allgemeinen könnte bereits dazu beitragen, einen großen Teil des Problems zu lösen. Kunststoffteilchen treten vermutlich bereits seit 50 Jahren auf und können zum Problem werden, wenn nachgewiesen wird, dass sie eine Gefahr für die menschliche Gesundheit und die Umwelt darstellen bzw. diese vergrößern.

4.3 *Langlebigkeit von Kunststoffen und Kunststoffherzeugnissen*

4.3.1 **Sollte zur Verringerung der Kunststoffabfälle im Rahmen der Produktdesign-Politik gegen die geplante Obsoleszenz von Kunststoffherzeugnissen vorgegangen sowie eine verstärkte Wiederverwendung und eine modulare Bauweise angestrebt werden?** Einige Kunststoffabfälle aus Produkten entstehen durch die "moralische" Veralterung der Produkte im Zusammenhang mit technischer Innovation. Für andere Kunststoffprodukte wiederum – Fensterrahmen, Fahrzeugteile, Möbel, Haushaltswaren, medizinische Ausrüstung, Baustoffe, elektrische Isolierung und Wärmedämmstoffe, Schuhe, Kleidung und viele andere Produkte – ist die Langlebigkeit von entscheidender Bedeutung. Die Gesamtmenge der aus diesen Produkten stammenden Kunststoffabfälle ist nicht sehr hoch, und sie gehören in der Regel

nicht zum Hausmüll. Die Maßnahmen in Bezug auf die Langlebigkeit der Produkte würden keinen besonderen Einfluss auf die Menge des anfallenden Mülls haben, doch könnten sie sich ungünstig auf die Wettbewerbsfähigkeit der Produkte aus der EU auswirken. Ökodesign-Kriterien werden hier größtenteils nicht greifen, denn in erster Linie geht es hier um die Funktionalität und Umweltverträglichkeit des Grunderzeugnisses und nicht seiner Kunststoffbestandteile.

4.3.2 Sollten marktbasierende Instrumente eingeführt werden, um die Umweltkosten von der Produktion bis zur endgültigen Beseitigung von Kunststoff genauer widerzuspiegeln? Mit Blick auf die große Vielfalt an Produkten sollte die Internalisierung externer Faktoren für die Kunststoffbestandteile eines Produkts sowie für andere Rohstoffe eingehend geprüft werden. Gleichzeitig gilt es zu vermeiden, dass dies in der Praxis zu einem enormen Verwaltungsaufwand, einer Verminderung der Wettbewerbsfähigkeit und gleichzeitig zu einer Begünstigung der Einfuhren führt. Die erforderlichen Analysen des Lebenszyklus sollten auf alle Materialien angewandt werden, die eine Alternative zum Kunststoff darstellen, und gleichzeitig müsste dafür Sorge getragen werden, dass auch die Einfuhren aus Drittländern wirksam überwacht werden.

4.3.3 **Wie kann das durch kurzlebige und Einweg-Erzeugnisse aus Kunststoff verursachte enorme Abfallaufkommen am besten bewältigt werden?** Das durch kurzlebige und Einweg-Erzeugnisse aus Kunststoff verursachte enorme Abfallaufkommen kann am besten durch eine nach der Art des jeweiligen Kunststoffs getrennte Sammlung und eine anschließende Feinsortierung bewältigt werden. In einigen Ländern wird dies bereits erfolgreich praktiziert, während andere Länder wegen der hohen Kosten noch davor zurückschrecken.

4.4 *Biologisch abbaubare Kunststoffe, biobasierte Kunststoffe*

4.4.1 **Für welche Anwendungen lohnt sich die Förderung biologisch abbaubarer Kunststoffe?** Zurzeit gibt es kaum ein Gebiet, auf dem biologisch abbaubare Kunststoffe einen nachweisbaren Nutzen ohne Nebeneffekte hätten. Biologisch abbaubare Kunststoffe sind Anwendungen vorzuziehen bei denen eine Verwertung nicht infrage kommt, etwa in Fällen, in denen der Kunststoffartikel mit Nahrung und anderen Abfällen vermischt ist, die vorrangig für die Kompostierung bestimmt sind. In jedem Fall muss sichergestellt werden, dass diese Kunststoffe sich deutlich von anderen Kunststoffen unterscheiden und ausgesondert werden können, damit es nicht zu einer Kontaminierung der Verwertungsprozesse kommt. Bevor diese Kunststoffe für eine breite Nutzung angeboten werden, sollte ihre ökologische und ökonomische Glaubwürdigkeit durch eine Lebenszyklusanalyse untermauert werden.

- 4.4.2 **Wäre es angezeigt, die bestehenden rechtlichen Anforderungen enger zu fassen, indem eine deutliche Unterscheidung zwischen natürlich kompostierbaren und technisch biologisch abbaubaren Kunststoffen vorgenommen wird?** Mit Problemen dieser Art müssen sich Fachleute befassen und sich dabei auf einschlägige Informationen und Daten stützen. Das Wissen über dieses Thema muss ausgebaut werden.
- 4.4.3 **Würde der Einsatz von oxo-abbaubarem Kunststoff irgendeine Art von Interventionen mit Blick auf die Sicherung der Verwertungsverfahren erfordern?** Der EWSA verfügt nicht über ausreichende Informationen, um den Einsatz von oxo-abbaubarem Kunststoff zu unterstützen oder abzulehnen.
- 4.4.4 **Wie sollten biobasierte Kunststoffe in Bezug auf die Bewirtschaftung von Kunststoffabfällen und die Erhaltung der Ressourcen betrachtet werden?** Als Ausgangspunkt für eine Förderung von Biokunststoffen sollte ihr Lebenszyklus gründlich analysiert werden. Man muss sich darüber im Klaren sein, dass "bio" nicht unbedingt etwas Neues bezeichnen muss (in der Vergangenheit wurden beispielsweise Kunststoffe auf Kaseinbasis verwendet), und diese historischen Erfahrungen müssen sehr kritisch bewertet werden. Biobasierte Kunststoffe sind nicht biologisch abbaubar; die biologische Abbaubarkeit ist eine von der Molekularstruktur des Polymers abhängige, inhärente Werkstoffeigenschaft.
- 4.5 *Initiativen der EU zu Abfällen im Meer, einschließlich Kunststoffabfälle. Internationale Maßnahmen*
- 4.5.1 **Welche anderen als in diesem Grünbuch beschriebenen Maßnahmen könnten zur Verringerung der Abfälle im Meer in Betracht gezogen werden?** Auf internationaler und europäischer Ebene sollten bereits durchgeführte Analysen verifiziert und ergänzt werden, um die Frage zu klären, wie Kunststoffabfälle in die Meeresumwelt gelangen – ob dies nur zufällig oder systematisch geschieht. Je nach den Ergebnissen sollte die Möglichkeit eines vollständigen Verbots der Einleitung von Abfällen einschließlich der Kunststoffabfälle ins Meer in Erwägung gezogen werden. Es liegt auf der Hand, dass eine fortgesetzte Aufklärungsarbeit und Anreize für die Menschen erforderlich sind sowie Maßnahmen wie die Reinigung von Stränden u.ä. durchgeführt werden müssen, damit die Menschen ihr Verhalten ändern.
- 4.5.2 **Welchen Mehrwert bietet die Einführung einer EU-weiten quantitativen Zielvorgabe für die Verringerung der Abfälle im Meer gegenüber den Maßnahmen zur Verringerung von Kunststoffabfällen im Allgemeinen?** Die Festlegung quantitativer Ziele zur Verringerung der ins Meer eingeleiteten Abfälle trägt in keiner Weise zu einer Verringerung der Kunststoffabfälle bei, da es sich hierbei in Wirklichkeit um Abfälle handelt, die niemals in den Müll geworfen und somit vom juristischen Standpunkt aus niemals als Müll behandelt wurden. Ziel sollte es sein, Personen, die Abfälle an anderen als den dafür vorgesehenen Orten wegwerfen, an ihrem unangemessenen Verhalten zu hindern. Es geht vor allem darum, auf Ebene der Mitgliedstaaten und zu allererst in den Kommunen Anreize für

die Menschen zu schaffen, auch für die Zeit, wenn sie woanders im Urlaub sind. Teilhabe und Verantwortung gehen Hand in Hand. Gute Erfahrungen und bewährte Vorgehensweisen sollten verbreitet werden.

4.5.3 **Wie könnte die EU internationale Maßnahmen zur Verbesserung der weltweiten Bewirtschaftung von Kunststoffabfällen wirksamer fördern?** Mit Blick auf die Konzipierung möglicher internationaler Maßnahmen zum Schutz der Meeresumwelt und der Küstengebiete müssen dort, wo bislang keine Analysen durchgeführt wurden, alle zur Einschätzung der jeweiligen Lage erforderlichen Untersuchungen stattfinden, um so Vorschläge zur Lösung der Probleme vorlegen zu können, die in bilateralen und multilateralen Verhandlungen mit Drittstaaten und anderen Regionen der Welt ermittelt wurden.

4.5.4 Der EWSA ist sehr erfreut über die Initiativen verschiedener Interessengruppen zur Entschärfung dieses schwerwiegenden Problems. Die EU könnte eine internationale Initiative zur Beseitigung der größten Ansammlungen von Plastikmüll in den Meeren anregen. Sie sollte alles in ihrer Macht Stehende tun, um zu vermeiden, dass Kunststoffabfälle aus Europa ins Meer gelangen. Darüber hinaus sollte sie mit Hilfe der Entwicklungshilfeprogramme eine nachhaltigere Abfallbewirtschaftung in den Entwicklungsprogrammen fördern und unterstützen, um vor allem die Ansammlung von Plastikmüll aus diesen Ländern in den Ozeanen zu verringern.

Brüssel, den 19. September 2013

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Henri MALOSSE

*

* *

NB: Anhang auf den folgenden Seiten.

ANHANG I

zu der Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Die folgenden Ziffern der Stellungnahme der Fachgruppe wurden aufgrund von Änderungsanträgen geändert, die im Plenum angenommen wurden, wobei jedoch mehr als ein Viertel der Mitglieder für ihre unveränderte Beibehaltung gestimmt hat (Artikel 54 Absatz 4 der Geschäftsordnung):

Ziffer 4.1.8

Sollte die getrennte Haussammlung von Kunststoffabfällen in Verbindung mit einer mengenbezogenen Abfallgebührenerhebung für Restabfälle in Europa gefördert werden? Die Aussonderung von Kunststoffen aus den Materialströmen ist wünschenswert, doch sollte nicht unterschätzt werden, dass es dabei bestimmte Schwierigkeiten geben kann. So stellt beispielsweise die aufwendige Verbringung umfangreichen (wenn auch leichten) Materials über weite Strecken ein grundlegendes ökonomisches und ökologisches Problem dar, das eine stoffliche Verwertung von Kunststoffen erschwert. Sollte jeder Hersteller dazu verpflichtet werden, die Kunststoffe bei sich separat zu sammeln, kann dies im Falle geringer Mengen dazu führen, dass der Nutzen der stofflichen Verwertung geringer ist als die Transportkosten. Eine derartige Bestimmung darf im Ergebnis also nicht einheitlich für ganz Europa erlassen werden, sondern es muss gemäß dem Subsidiaritätsprinzip den Mitgliedstaaten überlassen werden, die erforderlichen Anpassungen vorzunehmen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 74

Nein-Stimmen: 50

Enthaltungen: 22

Ziffer 4.1.11

Wären weitere freiwillige Maßnahmen, insbesondere von Herstellern und Einzelhändlern, ein geeignetes und wirksames Instrument? Freiwillige Maßnahmen, insbesondere von Herstellern und Einzelhändlern, könnten ein geeignetes und wirksames Instrument für eine effizientere Ressourcennutzung im Verlauf des Lebenszyklus von Kunststoffherzeugnissen sein, insbesondere wenn es um Abkommen über die Nutzung von Kunststoffverpackungen geht, deren Materialeigenschaften eine stoffliche Verwertung vereinfacht (Materialzusammensetzung, Farbe u.a.). Sie können allerdings mit den Wettbewerbsvorschriften kollidieren, da sie Verträge zur Koordinierung der Marketingaktivitäten voraussetzen. Sie könnten den Unmut in der Öffentlichkeit über die Einmischung der EU in den ohnehin schon schwierigen Alltag der Bürger weiter schüren.

Bevor Lösungen vorgeschlagen werden, die sich letztendlich als unwirksam erweisen könnten, sollte eine Realitätsprüfung durchgeführt werden.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 77

Nein-Stimmen: 57

Enthaltungen: 15

Ziffer 4.2.3

Welche Art von Informationen würden Sie für erforderlich halten, um die Verbraucher darin zu bestärken, bei der Entscheidung für ein Kunststoffprodukt einen direkten Beitrag zur Ressourceneffizienz zu leisten? Eine direkte Einbeziehung des Verbrauchers ist schwierig zu bewerkstelligen. Damit sich das Verbraucherverhalten tatsächlich ändert, braucht es nicht nur Sensibilisierungsmaßnahmen sondern vor allem benutzerfreundliche Produkte und Systeme, die es den Verbrauchern leicht machen, die richtige Wahl zu treffen – sowohl beim Kauf des Produktes als auch bei der Entsorgung des Abfalls. Die einzige für den Verbraucher relevante Information ist die Information über den richtigen Umgang mit Kunststoffen bei der Hausmülltrennung, also die entsprechende Kennzeichnung des Materials oder die Angabe von Hinweisen zur Mülltrennung. Obligatorische Angaben über den chemischen Inhalt von Rezyklaten wären kontraproduktiv, da die Verbraucher sich möglicherweise kein fundiertes Urteil darüber bilden können, wie damit weiter zu verfahren ist.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 74

Nein-Stimmen: 66

Enthaltungen: 13

Ziffer 4.2.4

Wie können Informationen über die chemische Zusammensetzung von Kunststoffen allen Akteuren in der Wertungskette zur Verfügung gestellt werden? Die Informationen über die chemische Zusammensetzung des Kunststoffs oder des Kunststoffprodukts sind bis zum Augenblick des Verkaufs leicht zugänglich. Es wäre unrealistisch zu hoffen, dass sie zum Zeitpunkt der stofflichen Verwertung und der Verarbeitung der Rezyklate beachtet werden. Der Nutzen dieser Informationen für den Verbraucher ist zweifelhaft – wirksamer wäre es, derartige Zusatzstoffe für Kunststoffe und andere Verpackungsmaterialien zu verwenden,

deren Unbedenklichkeit durch Expositionsstudien und Wirkungsanalysen (REACH) nachgewiesen wurde.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 86

Nein-Stimmen: 51

Enthaltungen: 6
