



Brüssel, den 22. Februar 2016
(OR. en)

6266/16

ENV 80
COMPET 63
AGRI 74
TRANS 49
MI 89
IND 34
CONSOM 35
ECOFIN 117
ENER 35
RECH 25
SAN 54

VERMERK

Absender:	Generalsekretariat des Rates
Empfänger:	Rat
Nr. Vordok.:	6011/16 ENV 61 COMPET 50 AGRI 59 TRANS 39 MI 74 IND 30 CONSOM 28 ECOFIN 89 ENER 21 RECH 17 SAN 47 ENT 27 CODEC 152
Nr. Komm.dok.:	14972/15 ENV 768 COMPET 557 AGRI 642 TRANS 402 MI 779 IND 201 CONSOM 212 ECOFIN 954 ENER 417 RECH 305 SAN 424 + ADD 1
Betr.:	Strategie für die Kreislaufwirtschaft <ul style="list-style-type: none">• Mitteilung der Kommission "Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft" = Orientierungsaussprache

1. Die Kommission hat dem Rat und dem Europäischen Parlament am 3. Dezember 2015 das überarbeitete Paket zur Kreislaufwirtschaft vorgelegt. Das überarbeitete Paket umfasst neben einer Reihe von Gesetzgebungsvorschlägen die Mitteilung der Kommission mit dem Titel "Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft"¹.

¹ Dok. 14972/15 + ADD 1

2. Der Vorsitz wünscht politische Leitlinien für weitere Beratungen der Ratsgremien über den Aktionsplan. In diesem Sinne und im Anschluss an die Tagung des Ausschusses der Ständigen Vertreter vom 17. Februar 2016 erhalten die Delegationen in der Anlage einen Vermerk zum obengenannten Thema – einschließlich einiger Fragen –, den der Vorsitz im Hinblick auf die Orientierungsaussprache des Rates (Umwelt) am 4. März 2016 ausgearbeitet hat.
-

Vermerk des Vorsitzes für die Tagung des Rates (Umwelt) 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 kreislaforientierten 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

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

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.

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 intelligenter 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.

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

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.
- 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.

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>

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.

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.

- 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.

Sie diskutierten über die Risiken und Chancen der Kreislaufwirtschaft in Europa anhand 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 Verfahren 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.

⁹ <http://english.eu2016.nl/latest/events/2016/01/25/stakeholder-meeting-on-the-circular-economy>

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 hinzuarbeiten, die auf der Tagung des Rates (Umwelt) am 20. Juni angenommen werden sollen.

Fragen an die Umweltminister zum Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft

Die Umweltminister werden ersucht, den Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft insbesondere im Hinblick darauf zu erörtern, wie wirksam er den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft in Europa befördert.

Der Aktionsplan der Kommission bildet die Grundlage für einen kohärenteren und stärker integrierten Ansatz dafür, die Bedingungen für eine florierende Kreislaufwirtschaft und die Mobilisierung von Ressourcen zu schaffen. Dies sollte zur Neugestaltung einer nachhaltigen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen europäischen Wirtschaft mit geringen CO₂-Emissionen beitragen.

- 1) Welche Maßnahmen und vorgeschlagenen Instrumente sollten mit höchster Priorität auf den Weg gebracht werden, und welche zusätzlichen Maßnahmen und Anreize wären gegebenenfalls auf europäischer Ebene erforderlich?

In dem Aktionsplan wird den Mitgliedstaaten nahegelegt, auch einzelstaatliche Maßnahmen zur Unterstützung der Kreislaufwirtschaft, einschließlich legislativer und nichtlegislativer oder wirtschaftlicher Anreize, zu entwickeln. Darüber hinaus wurde auf der vorstehend genannten Konferenz der Interessenträger empfohlen, dass die tatsächlichen Kosten und der gesellschaftliche Wert von Preisen und Produkten, Verfahren und Dienstleistungen sich im Interesse eines reibungslos funktionierenden europäischen Marktes deutlicher niederschlagen sollten. Beispiele hierfür könnten u. a. sein: finanzielle (steuerliche) Anreize einschließlich Steuerentlastungen und Steuervergünstigungen, differenzierte Mehrwertsteuersätze oder andere Preismechanismen, um Rohstoffe aus nachhaltigen Quellen (einschließlich biobasierter und Sekundärrohstoffe), eine ressourceneffiziente Produktion, Reparatur und qualitativ hochwertiges Recycling zu fördern.

- 2) Welche Maßnahmen könnten die Mitgliedstaaten über den Aktionsplan hinaus (auf einzelstaatlicher, bilateraler oder multilateraler Ebene) treffen, um den Übergang zur Kreislaufwirtschaft zu fördern? Wie könnten die Mitgliedstaaten insbesondere die Zusammenarbeit bei der Nutzung marktbasierter Instrumente für die Kreislaufwirtschaft verbessern? Wie könnte die Kommission diese Zusammenarbeit unterstützen?

Der systemische Wandel, den der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft verlangt, stellt eine Herausforderung für die politische Steuerung dar, die langfristiges und breit angelegtes Engagement **auf allen Regierungsebenen** erfordert. Darüber hinaus muss zur Verwirklichung des Übergangs auf eine Vision und einen Horizont hingearbeitet werden, die langfristig angelegt sind. Dies ging bei der jüngsten Veranstaltung im Januar aus den Schlussfolgerungen der Interessenträger hervor. In ihrem Aktionsplan kündigt die Kommission an, dass sie beabsichtigt, gemeinsam mit der Europäischen Umweltagentur einen Rahmen zu entwickeln, der es ermöglicht, die Fortschritte auf der Grundlage zuverlässiger Daten wirksam messen zu können.

- 3) Welche Art von Steuerungsmodell wird zusätzlich zu dem angekündigten Überwachungsrahmen erforderlich sein, um zu gewährleisten, dass auf allen Regierungsebenen rasche und wirksame Fortschritte gefördert werden? Welche Unterstützung ist seitens der Kommission erforderlich, und wie kann der Rat sicherstellen, dass sie gewährleistet wird?