2013/2113(INI)

9.9.2013

ENTWURF EINES BERICHTS

über eine europäische Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt
(2013/2113(INI))

Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit

Berichterstatter: Vittorio Prodi

PR_INI

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 3

BEGRÜNDUNG 7

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt

(2013/2113(INI))

Das Europäische Parlament,

– unter Hinweis auf die Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Abfallrahmenrichtlinie),

– unter Hinweis auf die Richtlinie 2006/66/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. September 2006 über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren und zur Aufhebung der Richtlinie 91/157/EWG,

– unter Hinweis auf die Richtlinie 96/59/EG des Rates vom 16. September 1996 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle (PCB/PCT),

– unter Hinweis auf die Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. September 2000 über Altfahrzeuge,

– unter Hinweis auf die Richtlinie 86/278/EWG des Rates vom 12. Juni 1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft,

– unter Hinweis auf die Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Verpackungsrichtlinie),

– unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen,

– unter Hinweis auf die Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien,

– unter Hinweis auf die Richtlinie 2000/76/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Dezember 2000 über die Verbrennung von Abfällen,

– unter Hinweis auf die Richtlinie 2012/19/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte,

– unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH),

– unter Hinweis auf die Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie),

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 13. September 2011 zu einer erfolgreichen Rohstoffstrategie für Europa[1],

– in Kenntnis der Mitteilung der Kommission vom 13. Februar 2012 mit dem Titel „Innovation für nachhaltiges Wachstum: eine Bioökonomie für Europa“ (COM(2012)0060),

– in Kenntnis der Mitteilung der Kommission vom 26. Januar 2011 mit dem Titel „Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020“ (COM(2011)0021),

– in Kenntnis des Grünbuchs der Kommission zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt (COM(2013)0123),

– gestützt auf Artikel 48 seiner Geschäftsordnung,

– in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (A7-0000/2013),

A. in der Erwägung, dass Kunststoffabfälle nicht ausdrücklich im EU-Recht behandelt werden;

B. in der Erwägung, dass Kunststoffabfälle Hunderte von Jahren in der Umwelt bestehen können, wo sie zu toxischen Reaktionen führen und Stoffe mit endokriner Wirkung, krebserzeugende Elemente sowie persistente organische Schadstoffe in Ökosysteme abgeben;

C. in der Erwägung, dass eine unzureichende Umsetzung und Durchsetzung der EU-Abfallgesetzgebung, die illegale Ablagerung und der unsachgemäße Transport von Kunststoffabfällen zu erheblichen Schäden für die Umwelt und die marine Tier- und Pflanzenwelt sowie zu einer Zunahme der Ausfuhr von Abfällen geführt haben, was den Verlust an Materialien und Arbeitsplätzen in der EU zur Folge hat;

D. in der Erwägung, dass Ökoinnovation und Ökodesign bei Kunststofferzeugnissen von entscheidender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit Europas sind und der Industrie helfen, sich an den Druck anzupassen, der durch hohe Ressourcenpreise und Materialknappheit ausgeübt wird, sowie Schlüsseltechnologien (Key Enabling Technologies – KET) für eine nachhaltige Gesellschaft zu entwickeln;

E. in der Erwägung, dass die EU hinsichtlich Wachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen von effektiven Bemühungen hin zu einer ausgeglichenen Kreislaufwirtschaft profitieren könnte, die sich über den gesamten Lebenszyklus erstreckt und auf dem Konzept von Abfall als Ressource beruht;

1. begrüßt das Grünbuch der Kommission und erkennt an, dass spezifische EU-Rechtsvorschriften über Kunststoffabfälle sowie eine strengere Umsetzung der im Bereich Abfall bestehenden Vorschriften notwendig sind;

[1] ABl. C 51 E vom 22.2.2013, S. 21.

2. betont, dass es, um den Ansatz der EG für Abfallströme im Rahmen der laufenden „Fitness-Checks“ für Rechtsvorschriften kohärenter zu machen und angesichts dessen, dass 40 % der Kunststoffabfälle von Verpackungen stammen, während die Verpackungsrichtlinie die einzige mit einer spezifischen Zielvorgabe für die Sammlung von Kunststoffabfall ist, dringend notwendig ist, diese Richtlinie zu überarbeiten, indem die Abfallnormen aus dem Umweltbereich von den Produktvorschriften und -normen als solchen, die unter das Industrie- und Handelsrecht fallen, getrennt werden;

3. betont, dass die EU-Rechtsvorschriften zu Kunststoffabfall Folgendes definieren sollten: spezifische Ziele für die Sammlung und Sortierung sowie verbindliche Kriterien für die Recyclingfähigkeit (unter Klarstellung der Unterscheidungen zwischen mechanischem/organischem Recycling und Verwertung/Verbrennung; als Ziel sollten mindestens 75 % recycelter Kunststoff bis 2020 angestrebt werden); besondere Kennzeichnung von Materialien, um die Verbraucher über deren mechanische oder organische Recyclingfähigkeit zu informieren; und schließlich Kriterien für die Ersetzung von Einweg- und kurzlebigen Kunststofferzeugnissen durch wiederverwendbare und langlebigere Materialien;

4. stimmt darin überein, dass Kunststoffabfall als kostbare Ressource behandelt werden sollte, indem seine Wiederverwendung sowie Recycling und Verwertung gefördert werden; ist der Ansicht, dass die Deponierung auf jeden Fall bis 2020 verboten werden sollte, ohne jedoch infolgedessen die Option der energetischen Verwertung bei der Schaffung von Anreizen über das Recycling zu stellen; vertritt die Auffassung, dass es daher abgesehen von den oben erwähnten Zielvorgaben für das Recycling ratsam ist, geeignete Sanktionen für das Verbrennen von recyclingfähigen und biologisch abbaubaren Kunststoffen einzuführen, um gleiche Bedingungen für unterschiedliche Kunststoffarten zu schaffen; weist darauf hin, dass dies auch eine unnachhaltige Tendenz umkehren würde, derzufolge die Verwendung fabrikneuer Erzeugnisse anstelle von teureren recycelten Erzeugnissen bisher bevorzugt wird;

5. ist der Ansicht, dass die gefährlichsten Kunststoffe, die am schädlichsten für die menschliche Gesundheit und die Umwelt sind (wie z. B. Kunststoff-Mikropartikel und oxo-biologisch abbaubare Kunststoffe) und die Schwermetalle enthalten, welche zudem die Recyclingverfahren erschweren können, schrittweise vom Markt genommen oder so bald wie möglich und noch vor 2020 ganz verboten werden sollten; ist außerdem der Ansicht, dass es, wie von der Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger Europas (und der Verbraucher) gefordert, endlich an der Zeit ist, Einweg-, nicht biologisch abbaubare und nicht kompostierbare Kunststofferzeugnisse ebenfalls vor 2020 schrittweise vom Markt zu nehmen oder zu verbieten;

6. hebt hervor, dass geeignete Maßnahmen zur Förderung von biologisch abbaubaren, biobasierten und kompostierbaren Kunststoffen ergriffen werden sollten, sofern deren Produktion keine negativen Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Erzeugung für menschlichen Verzehr oder Verfütterung hat; ist außerdem der Ansicht, dass den Verbrauchern genauere Informationen zu den Eigenschaften dieser Kunststoffe geliefert werden sollten;

7. fordert mehr Investitionen in Forschung und Technologien, die auf den Erhalt

nachhaltigerer Kunststoffe und eine bessere Integration verschiedener Arten in Produktionsprozesse und Wiederaufbereitungstätigkeiten ohne Beeinträchtigung der Materialqualität abzielen; vertritt die Auffassung, dass auch für Verbesserungen bei biologischen Abbauprozessen von Kunststoff, Abfallsortiermethoden, mechanischem Recycling, Ökodesign und intelligenter Verpackung neue Technologien notwendig sind; ist der Ansicht, dass Horizont 2020 entsprechende Möglichkeiten bieten könnte, um sich dieser wichtigen gesellschaftlichen Notwendigkeit zu stellen, und dass die Vorteile sowohl für die Umwelt als auch für die Bürgerinnen und Bürger weitreichend wären, von der Schaffung neuer Wirtschaftstätigkeiten bis hin zur Reduzierung von Abfällen im Meer und gesundheitlichen Risiken;

8. ist der Ansicht, dass entschlossener gegen illegale Ausfuhren von Kunststoffabfall vorgegangen werden muss, u. a. durch eine strengere Durchsetzung der EU-Verordnungen über die Verbringung sowie strengere Überwachungs- und Kontrollsysteme in den Häfen und in allen Abfallbehandlungsanlagen; merkt an, dass die Anwendung des Grundsatzes der erweiterten Herstellerverantwortung sowie das Verbraucherbewusstsein bei der Verhinderung illegaler Ausfuhren eine wichtige Rolle spielen; ist darüber hinaus der Ansicht, dass die EU bei allen möglichen internationalen Foren, Vereinbarungen und Institutionen einen einheitlichen Ansatz für die Abfallwirtschaft fördern sollte; vertritt außerdem die Auffassung, dass der Zugang zu zuverlässigen und vergleichbaren Daten zu Abfallströmen nach und aus Europa, Abfallmengen und Bewirtschaftungssystemen von wesentlicher Bedeutung ist;

9. vertraut darauf, dass europäische Gemeinden und lokale Regierungen alle möglichen Anstrengungen unternehmen werden, um die Bürgerinnen und Bürger zur Annahme eines Kreislaufwirtschaftskonzepts für Kunststoffabfall zu bewegen, indem sie effektive Sammlungs- und Recyclingsysteme fördern und geeignete Sammelstellen für Kunststoffabfall einrichten, insbesondere in Küstengebieten; ist außerdem der Ansicht, dass sie einen großen Beitrag zur europaweiten Harmonisierung der Tätigkeiten der Kunststoffabfallwirtschaft leisten könnten, indem sie sich auf gemeinsame Normen und Verfahren einigen;

10. fordert die Einrichtung eines Europäischen Tags des Kunststoffabfalls, an dem Bürgerinnen und Bürger Kunststoffabfall egal welcher Menge an vorgegebenen Stellen und gegen eine angemessene finanzielle Vergütung zurückgeben können, als ein Mittel, um die Versorgung mit recyclingfähigem Kunststoff zu sichern und das Bewusstsein der Öffentlichkeit für Recycling zu steigern; vertritt die Auffassung, dass auch Strandsäuberungsaktionen von Gemeinden zu dieser Veranstaltung gehören könnten, als symbolischer Beitrag zur Eindämmung der Küstenverschmutzung durch Kunststoffabfall;

11. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

Die Kunststoffindustrie in Europe erzeugt einen Umsatz von ca. 300 Mrd. EUR im Jahr und beschäftigt 1,54 Millionen Menschen, die Daten bezüglich ihres Abfalls bleiben jedoch unkonsolidiert und schwanken zwischen 25 Mt, die der Kommission zufolge im Jahr 2008 erzeugt wurden, und 13 Mt, die der EUA zufolge im Jahr 2010 erzeugt wurden. Ohne zuverlässige und vergleichbare Daten zu Produktion, Sammlung, Sortierung, Recycling, Verwertung und Entsorgung von Kunststoffen ist die Gestaltung einer zielgerichteten und wirksamen Politik schwierig, insbesondere was Maßnahmen gegen illegale Abfallströme betrifft. Es ist offensichtlich, dass die Umweltauswirkungen von Kunststoff noch immer unterschätzt werden.

Als Teil des laufenden „Fitness-Checks“ von Abfallstrom-Richtlinien bietet dieses Grünbuch eine rechtzeitige Gelegenheit, eine kohärente und ambitionierte Harmonisierung der Rechtsvorschriften anzustreben. Der erste Schritt sollte daher in der Schaffung von spezifischen EU-Rechtsvorschriften über Kunststoffabfall bestehen, mit den damit zusammenhängenden Zielvorgaben sowie der strengen Umsetzung derzeitiger Vorschriften.

Angesichts der Tatsache, dass um die 40 % des Abfalls von Verpackungen stammen, ist es sinnvoll, unsere Beurteilung damit zu beginnen. Es bestehen keine Zielvorgaben für Kunststoffabfälle, außer in der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle, die seit 1994 unverändert ist und in der die zu sammelnde Kunststoffmenge auf 22,5 % festgelegt wurde. Es ist Zeit, diese Normen an die neue Produktionsrealität anzupassen und mit den Umweltschutzverpflichtungen anderer Branchen in Bezug auf die Hierarchie aus der Abfallrahmenrichtlinie in Einklang zu bringen. Wenn die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle nicht umstrukturiert wird, indem die Standards und Normen aus Wirtschaftsverkehr/Industrie/Wettbewerb von den Umweltverpflichtungen getrennt werden, werden wir 40 % des Problems nicht lösen können. Bei der Überarbeitung dieser Richtlinie sollten Vorschriften über Ökodesign aufgenommen werden, die das Sammeln und Sortieren des Abfalls für ein effizientes Recycling ermöglichen, unter Verwendung neuer Technologien (zum Beispiel Infrarot und spezielle Kennzeichnung) und recyclingfähiger Materialien. Dies würde unserer europäischen Industrie außerdem die Gelegenheit geben, Maßstäbe zu setzen und dabei ihre globale Wettbewerbsfähigkeit zu bewahren oder sogar zu steigern.

Außerdem sollte die Industrie größere Anstrengungen hinsichtlich der Transparenz von Informationen unternehmen, um die Merkmale der Erzeugnisse, die sie auf den Markt bringt, klar zu definieren: Die Verbraucher müssen wissen, ob der Kunststoff, den sie kaufen, recyclingfähig, kompostierbar, biologisch abbaubar oder verwertbar ist, um das Sortierungsverfahren zu erleichtern. Diese Art von Innovation würde Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten anregen, die Schaffung von Arbeitsplätzen fördern und gleichzeitig der Umwelt zugutekommen. All dies würde die Abfallhierarchie umsetzen und dafür sorgen, dass Recycling unter der Wiederverwendung von Kunststoffen aber über der energetischen Verwertung durch Verbrennung steht. Allgemein wird die Ansicht vertreten, dass Deponien als eine tragbare Option zur Behandlung von Kunststoffabfall nicht einmal in Erwägung gezogen werden sollten, und wir hoffen, dass ein endgültiges Datum für ihr Verbot (wir

schlagen 2020 vor, da einige Mitgliedstaaten noch immer Probleme mit einer weitverbreiteten getrennten Abfallsammlung haben und auf keine anderen Optionen zählen können) erreicht wird.
Kunststoff ist eine zu kostbare Ressource, um auf Deponien entsorgt oder gar einfach verbrannt zu werden. Wenn wir der europäischen Leitinitiative zur Ressourceneffizienz Kohärenz verleihen und das Konzept einer Kreislaufwirtschaft auch für Kunststoff verfolgen wollen, muss unsere Unterstützung bestimmter Aktivitäten, die unnachhaltigen Bewirtschaftungsformen wie der Entsorgung auf Deponien oder der Verbrennung recyclingfähigen Kunststoffs Vorrang einräumen, eingestellt werden.

Besondere Bedeutung kommt der Notwendigkeit zu, genau zu definieren, was Verwertung ist, und den Mythos zu widerlegen, diese sei mit Recycling gleichzustellen (vor allem wenn wir mit Verwertung die energetische Verwertung durch die Verbrennung von Kunststoffen meinen). Es sollte keine Entweder-oder-Wahl, sondern ein linearer Prozess sein, der an erster Stelle die Reduzierung, dann die Wiederverwendung und schließlich das Recycling fördert. Wie können wir recycelten Kunststoff attraktiver machen, wenn die derzeitigen Marktpreise zu hoch sind, um eine bessere Integration von wiederverwendetem Kunststoff in die Produktionsprozesse von neuem Kunststoff zu ermöglichen? Warum ist recycelter Kunststoff teurer als die neu produzierten Arten? Sollten wir also nicht Anreize für Recyclingaktivitäten anstelle von Anreizen für die Verbrennung (wie wir es bisher getan haben) geben, sodass die Verbrennung recyclingfähigen und biologisch abbaubaren Kunststoffs teuer und veraltet wird? Letztendlich ist es ein Problem, das für uns zunehmend sichtbar wird; was will Europe mit seinen Verbrennungsanlagen machen, die bisher mit direkten oder indirekten Subventionen unterstützt werden, um ihren Überkapazitäten gerecht zu werden? Es ist an der Zeit, dass wir stattdessen Recyclinganlagen direkt oder indirekt unterstützen. Wir müssen mehr recyceltes Material auf den Markt bringen, um seine Produktionsstückkosten zu senken und es zu einem rentableren Bestandteil des derzeitigen Systems zu machen, bei gleichzeitiger Schaffung umweltfreundlicherer Arbeitsplätze.

Mit diesem Ziel wird die Einführung von Zielvorgaben für 75 % recycelten Kunststoff vor 2020, von verbindlichen Kriterien für Recyclingfähigkeit und besonderer Kennzeichnung für eine leichtere Sortierung eine Diskussion und den Einsatz fortschrittlicherer und effektiverer Bewirtschaftungssysteme für Abfallströme in Gang bringen. Dieser Prozess wird durch die finanzielle Förderung von Forschung und Entwicklung im Bereich besserer Recycling-, Sammlungs- und Sortierungstechniken sowie von Werkstoffen, die insbesondere in Bezug auf ihre Wiederverwendbarkeit und Langlebigkeit fortgeschritten sind, weiter vorangebracht (wobei sichergestellt wird, dass die Ziele erreicht werden).

Kunststoffarten, die nicht in dieses Modell passen, die am gefährlichsten für die Umwelt und die menschliche Gesundheit sind und die nicht mit dem Fahrplan zur Ressourceneffizienz in Einklang stehen, wie z. B. oxo-biologisch abbaubare Kunststoffe, Kunststoff-Mikropartikel und Einweg-Kunststoffe, sollten schrittweise vom Markt genommen oder ganz verboten werden.

Ein weiterer grundlegender Schritt besteht darin, für das kollektive Engagement von Bürgerinnen und Bürgern, Erzeugern sowie öffentlichen Verwaltungen und Berufsverbänden zu sorgen. In diesem Rahmen ist es außerdem von entscheidender Bedeutung, das Bewusstsein durch Informationskampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit – wie z. B.

durch einen europäischen Tag des Kunststoffabfalls – zu steigern. Dabei werden von den lokalen Behörden die größten Anstrengungen gefordert: Sie sind zuständig für die Organisation aller Vorgänge, die mit der Entsorgung von Kunststoffen zusammenhängen, und nicht nur von Haushaltsabfällen, sondern auch von Industrie- und gefährlichen Abfällen sowie, nicht zu vergessen, von Abfällen der Küsten- und Meeresanlagen.

Abfälle im Meer sind ein ernsthaftes Problem, das keine Kampagne allein lösen wird. Freiwillige Aktionen werden entscheidend für die Sensibilisierung und die Förderung eines anderen, verantwortungsvollen Ansatzes dafür sein, wie wir unsere Meere bewirtschaften und die biologische Vielfalt erhalten, die auch eine kostbare Nahrungsquelle ist.
Ein Teil des Problems hängt mit dem internationalen Verkehr und der unzureichenden Umsetzung des Basler Übereinkommens zusammen: Diese Dimension erfordert ein stärkeres Engagement sowohl der EU als auch der nationalen Regierungen. Wir können damit beginnen, dass wir für strengere Kontrollen der Ströme und eindeutigere Vorschriften in unseren internationalen Abkommen sorgen, auch in solchen, die mit scheinbar nicht relevanten Bereichen zusammenhängen, wie z. B. mit der gemeinsamen Nutzung von Technologien oder mit Bildung: Wir sollten unsere umweltverträglichen Materialien, Verfahren und Projekte stärker fördern, damit ein europäischer Standard weltweit angenommen wird.