

Brüssel, den 4.11.2013
SWD(2013) 443 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie

**ZUR ÄNDERUNG DER RICHTLINIE 94/62/EG DES EUROPÄISCHEN
PARLAMENTS UND DES RATES**

**über Verpackungen und Verpackungsabfälle im Hinblick auf eine Verringerung der
Verwendung von Kunststofftüten**

{ COM(2013) 761 final }

{ SWD(2013) 444 final }

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Richtlinie

ZUR ÄNDERUNG DER RICHTLINIE 94/62/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

**über Verpackungen und Verpackungsabfälle im Hinblick auf eine Verringerung der
Verwendung von Kunststofftüten**

1. PROBLEMSTELLUNG

Kunststofftüten¹ sind ein beliebtes und praktisches Produkt, das weit verbreitet ist und zum Transport von Einkäufen verwendet wird. Laut Schätzungen benutzte im Jahr 2010 jeder EU-Bürger 198 solcher Tüten, davon 89 % Einweg-Tüten. Nach einem Business-as-usual-Szenario dürfte ihre Verbreitung noch weiter zunehmen. Die Eigenschaften, die zum kommerziellen Erfolg der Kunststofftüten geführt haben – ihr geringes Gewicht und ihre Haltbarkeit – tragen auch zu ihren Umweltauswirkungen bei. 2010 wurden in der EU über 8 Milliarden Kunststofftüten weggeworfen. Darüber hinaus wird von kommunalen oder privaten Abfallentsorgungsdiensten in der EU ein erheblicher Teil (49,7 % bzw. 710 000 Tonnen jährlich) der gesammelten Kunststofftüten in Deponien verbracht, was vom Standpunkt der Ressourceneffizienz eindeutig suboptimal ist. Der hohe Verbrauch an Einweg-Kunststofftüten, ihre unangemessene Behandlung am Ende ihres Lebenszyklus und ihre Abbauresistenz führen zu einer Schädigung unserer Umwelt und der marinen Ökosysteme.

In der EU gelten Kunststofftüten als Verpackung im Sinne der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Richtlinie 94/62/EG²). Es gibt jedoch keine Rechtsvorschriften oder keine Politik der EU, die *speziell* auf Kunststofftüten abzielen. Einige Mitgliedstaaten haben bereits Strategien entwickelt, um die Verwendung von Kunststofftüten durch Preismaßnahmen, Vereinbarungen mit dem Einzelhandel oder Sensibilisierungskampagnen einzuschränken - mit unterschiedlichem Erfolg. Nach Versuchen einiger Mitgliedstaaten, Kunststofftüten zu verbieten, wurde dieses Thema auf der Tagung des Umweltrates vom 14. März 2011 erörtert, und die Kommission wurde aufgefordert, die Möglichkeit von Maßnahmen der EU gegen die Verwendung von Kunststofftüten zu prüfen.

2. ANALYSE DER SUBSIDIARITÄT UND DES EU-MEHRWERTS

Der hohe Verbrauch an Kunststofftüten stellt eine gemeinsame und eine grenzüberschreitende Herausforderung für die EU dar. Es ist unwahrscheinlich, dass alle Mitgliedstaaten das Problem ohne Tätigwerden der EU effizient lösen werden. Der Mehrwert eines Tätigwerdens der EU würde darin liegen, dass ein Rahmen mit einem gemeinsamen Ziel, gemeinsamen Konzepten und Definitionen sowie einem Zeitrahmen vorgegeben würde und die

¹ Eine Definition des Begriffs Kunststofftüte ist in Anhang II der ausführlichen Folgenabschätzung enthalten (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen COM(2013) XXX final).

² Amtsblatt L 365 vom 31.12.1994, S.10-23.

Mitgliedstaaten gleichzeitig in Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip frei über konkrete Umsetzungsverfahren entscheiden könnten.

Ein Tätigwerden der EU steht völlig in Einklang mit den beiden Zielen der Verpackungsrichtlinie: Verhinderung und Verringerung der Umweltauswirkungen von Verpackungen und Verpackungsabfall und Gewährleistung der Kohärenz bei der Lösung eines gemeinsamen und grenzübergreifenden Problems.

3. ZIELE

Das allgemeine Ziel einer politischen Initiative der EU betreffend Kunststofftüten ist die Begrenzung der nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt, die Förderung der Abfallvermeidung und einer effizienteren Ressourcennutzung sowie die Begrenzung nachteiliger sozioökonomischer Auswirkungen.

Die Ziele einer solchen Initiative sind im Einzelnen:

- Begrenzung der durch eine zunehmende Verwendung von Kunststofftüten verursachten Umweltschäden in Form von Vermüllung und nicht nachhaltiger Ressourcennutzung durch deutliche Verringerung der pro Kopf verwendeten Menge von Einweg-Kunststofftüten bis 2015;
- koordiniertes und kohärentes Angehen eines gemeinsamen und grenzübergreifenden Problems auf EU-Ebene.

In der Folgenabschätzung werden die wichtigsten ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen potenzieller Politikoptionen für die Verringerung der Verwendung von Einweg-Kunststofftüten bewertet. Ziele mit verschiedenen Ansprüchen werden bewertet und mit einem Baseline-Szenario verglichen, um festzustellen, welche Instrumente minimale Kosten und maximalen Nutzen versprechen.

4. HANDLUNGSOPTIONEN

Bei den analysierten Optionen liegt der Schwerpunkt auf Vermeidungsmaßnahmen in Bezug auf Einweg-Kunststofftüten.

Ausgangspunkt für Option 1 („Baseline-Szenario“) ist ein „keinerlei Maßnahmen“-Ansatz, bei dem der Status quo beibehalten würde. Es gäbe keine zusätzlichen Strategien und Maßnahmen zur Begrenzung des Verbrauchs an Einweg-Kunststofftüten auf EU- oder nationaler Ebene.

Option 2 („Freiwillige Verpflichtung eines bedeutenden Teils des EU-Einzelhandels, keine Einweg-Kunststofftüten zur Verfügung zu stellen“) bedeutet, dass ein bedeutender Teil des EU-Einzelhandels die Bereitstellung von Einweg-Kunststofftüten beendet. Für die Zwecke der Folgenabschätzung würde eine solche Vereinbarung bedeuten, dass sich die Menge von Einweg-Kunststofftüten um 55 % verringert.

Option 3 („Festlegung eines Vermeidungsziels für Einweg-Kunststofftüten auf EU-Ebene in Kombination mit wirtschaftlichen Instrumenten und Schaffung der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Marktbeschränkungen mittels Ausnahmen von Artikel 18 der Verpackungsrichtlinie einzuführen“). Diese Option umfasst drei sich gegenseitig stützende Elemente: ein Vermeidungsziel, eine preisliche Maßnahme und eine Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Marktbeschränkungen mittels Ausnahmen von Artikel 18 der Verpackungsrichtlinie einzuführen. Das Vermeidungsziel (Verringerungsziel) würde für Einweg-Kunststofftüten auf EU-Ebene festgelegt, mit dem Ergebnis, dass sich der

durchschnittliche Verbrauch an Einweg-Kunststofftüten in der EU um 80 % verringern würde.

Option 4 („Einführung eines Verbots für Einweg-Kunststofftüten auf EU-Ebene“) würde bedeuten, dass die Bereitstellung von Einweg-Kunststofftüten durch den Einzelhandel verboten würde, was zu einer Verringerung des Verbrauchs an Einweg-Kunststofftüten in der EU um 100 % führen würde.

5. ANALYSE DER AUSWIRKUNGEN

Die Bewertung konzentriert sich auf die zusätzlichen Auswirkungen der Optionen 2-4 im Vergleich zum Baseline-Szenario.

Alle Optionen für die Verringerung der Verwendung von Einweg-Kunststofftüten haben Auswirkungen gleicher Art; nur der Umfang dieser Auswirkungen ist bei den einzelnen Optionen unterschiedlich.

- *Umweltauswirkungen*

Der wichtigste Nutzen für die Umwelt betrifft die **Verringerung der Abfallmenge** und der Zahl der weggeworfenen Kunststofftüten, was zu **geringeren Kosten für das Einsammeln von Abfall** und für die Abfallbewirtschaftung (Sammlung, Recycling und Entsorgung) führt. Diese Kosten werden sich voraussichtlich stark verringern, wenn der Verbrauch an Einweg-Kunststofftüten abnimmt. Ein geringerer Verbrauch an Einweg-Kunststofftüten würde auch zu einer **effizienteren Ressourcennutzung** und zu weniger Treibhausgasemissionen führen.

- *Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen*

Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs an Einweg-Kunststofftüten, insbesondere Regelungsmaßnahmen, werden wahrscheinlich einen gewissen **Verwaltungsaufwand** für Durchführung und Durchsetzung verursachen, sowohl im öffentlichen wie im privaten Sektor. Der Verwaltungsaufwand hängt davon ab, wie die Mitgliedstaaten die von ihnen gewählten Umsetzungsmaßnahmen letztendlich gestalten.

Die **Netto-Auswirkungen auf Hersteller** dürften positiv sein. Die Maßnahmen werden zwar zu einer Tätigkeitsverringering für die Hersteller von Einweg-Kunststofftüten führen, die Hersteller von Mehrweg-Kunststofftüten werden jedoch von diesen Veränderungen profitieren. In der EU kommen jedoch 70 % der Einweg-Kunststofftüten aus dem Import, daher dürften sich die negativen Auswirkungen auf europäische Hersteller in Grenzen halten. Ein reduziertes Angebot an Einweg-Kunststofftüten würde zum Teil durch eine Umstellung auf wiederverwendbare Kunststofftüten ausgeglichen, die hauptsächlich in der EU hergestellt werden.

Auch die Nettoeffekte für den Einzelhandel dürften positiv sein, obwohl hier anfänglich Kosten für die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen entstehen könnten (z. B. Sensibilisierungskampagnen, Verwaltungskosten, höhere Kosten für das Angebot anderer kostenloser Alternativen). Diese Kosten könnten durch den höheren Absatz wiederverwendbarer Alternativprodukte und die allgemeine Verringerung des Konsums an Einweg-Tüten, die derzeit noch vielfach kostenlos angeboten werden, wieder ausgeglichen werden. Manche Einzelhändler könnten sogar von Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs an Einweg-Kunststofftüten wirtschaftlich profitieren.

Die Auswirkungen auf die Beschäftigung werden voraussichtlich bei allen vorgeschlagenen Optionen leicht negativ sein.

Für die Verbraucher könnten bei allen Optionen zunächst höhere Kosten entstehen, da sie aufgrund der empfohlenen Verwendung von wirtschaftlichen Instrumenten für Kunststofftüten zahlen müssten. Diese Kosten werden jedoch sinken, wenn die Verbraucher auf wiederverwendbare Alternativen umsteigen, bei denen längerfristig Kosten gespart werden.

Alle Optionen werden zu einer **stärkeren Sensibilisierung** für die Umweltauswirkungen von Kunststofftüten und Aspekte der Ressourceneffizienz führen und dazu beitragen, nachhaltigere Verbrauchsmuster zu fördern. Alle Maßnahmen haben das Potenzial, das Verbraucherverhalten im weiteren Sinne zu beeinflussen und Orientierungen für die Geschäftsmodelle von Herstellern und Einzelhändlern zu geben.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die vier Optionen wurden quantitativ und qualitativ bewertet. Im Mittelpunkt der quantitativen Analyse stehen drei Umweltauswirkungen (Ressourcennutzung, Ausmaß der Umweltvermüllung und Auswirkungen auf die öffentlichen Ausgaben für Abfallbewirtschaftung und Einsammlung von Abfall), sowie sechs wirtschaftliche und soziale Auswirkungen (Verwaltungsaufwand, Auswirkungen auf die Hersteller in der EU, Auswirkungen auf den Einzelhandel in der EU, Auswirkungen auf die Verbraucher, Auswirkungen auf die Beschäftigung und öffentliches Bewusstsein).

Tabelle 1: Quantitativer Vergleich der wichtigsten Umweltauswirkungen der vorgeschlagenen Optionen im Jahr 2020

Indikatoren für Umweltauswirkungen	Baseline (Business as usual)	freiwillige Vereinbarung des Einzelhandels	Vermeidungsziel + wirtschaftliches Instrument	Verbot
Tonnen Kunststofftüten insgesamt (% Verringerung)	0	13	20	24
Tonnen Einweg-Kunststofftüten (% Verringerung)	0	55	82	100
Anzahl Kunststofftüten insgesamt (% Verringerung)	0	47	70	85
Anzahl Einweg-Kunststofftüten (% Verringerung)	0	55	80	100
Erdöl (eingesparte Kilotonnen)	0	463	693	842
Emissionen (Vermeidung in Mio. t CO ₂ -Äquivalent)	0	81,2	121,4	147,6
Verringerung der Anzahl weggeworfener Tüten (Mrd./2015)	0	4,1	5,3	6,4

Tabelle 2: Quantitativer Vergleich der wichtigsten wirtschaftlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Optionen, Durchschnitt für den Zeitraum 2015-2020, bezogen auf Baseline (Business as usual)

Indikatoren für wirtschaftliche Auswirkungen (Mio. EUR/Jahr)	Baseline (Business as usual)	freiwillige Vereinbarung des Einzelhandels	Vermeidungsziel + wirtschaftliches Instrument	Verbot
Kostenverringerung für Einzelhandel	0	412,5	649,8	791,7
Nutzen für EU-Kunststofftütenhersteller	0	5,7	3,8	4,2
Kostenverringerung im Bereich der Abfallsammlung	0	34,0	46,3	54,2
Kostenverringerung im Bereich der Abfallbewirtschaftung	0	25,8	39,8	49,5
Einsparungen und Nutzen insgesamt	0	478,0	739,8	899,5

Tabelle 3: Quantitativer Vergleich der wichtigsten sozialen Auswirkungen der vorgeschlagenen Optionen, bezogen auf Baseline (Business as usual)

Indikatoren für soziale Auswirkungen	Baseline (Business as usual)	freiwillige Vereinbarung des Einzelhandels	Vermeidungsziel + wirtschaftliches Instrument	Verbot
Nettoveränderung der Beschäftigung bei der Herstellung von Kunststofftüten in der EU im Jahr 2015 (Vollzeitäquivalente)	0	-860	-1340	-1641

Das beste Ergebnis - gemessen an Umwelt- und Wirtschaftsindikatoren - ließe sich durch ein Verbot von Einweg-Kunststofftüten erzielen, an zweiter Stelle steht ein Vermeidungsziel (Verringerung von 80 %), gefolgt von einer freiwilligen Vereinbarung mit dem Einzelhandel (Verringerung von 55 %), das Business-as-usual-Szenario liefert das schlechteste Ergebnis. Das Verbot hätte jedoch die stärksten negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung, gefolgt von einem Vermeidungsziel und einer freiwilligen Vereinbarung, während das Business-as-usual-Szenario auf Ebene der Beschäftigung keine Nettoeffekte hätte.

Sechs weitere Aspekte (schwieriger zu quantifizieren) ergänzen die Analyse in qualitativer Hinsicht:

Flexibilität der Mitgliedstaaten, spezifische politische Maßnahmen zu beschließen. Ein Vermeidungsziel würde ein Ziel vorgeben, allen Mitgliedstaaten jedoch die Flexibilität der Entscheidung lassen, welche Maßnahmen in ihrem jeweiligen nationalen Kontext am effektivsten sind - dies wäre bei einer EU-weiten freiwilligen Vereinbarung mit dem Einzelhandel oder bei einem Verbot nicht der Fall.

Umsetzungskosten Änderungen im institutionellen Umfeld, die zur Umsetzung jeder neuen Maßnahme erforderlich sind, können Verwaltungs- und Personalkosten verursachen.

Eine freiwillige Vereinbarung mit einem Teil des EU-Einzelhandels wäre mit geringeren Umsetzungskosten für die Behörden verbunden als ein Vermeidungsziel oder ein Verbot. Andererseits bringt eine freiwillige Vereinbarung das Risiko des Trittbrettfahrens und die Schwierigkeit der Verhängung von Sanktionen bei Nichteinhaltung mit sich.

Die Verwaltungskosten im Zusammenhang mit einem Vermeidungsziel, das von einem Preisinstrument flankiert wird, hängen davon ab, welche Maßnahmen im Einzelnen von den Mitgliedstaaten beschlossen werden. Die Behörden müssen mit zusätzlichen Überwachungskosten (insbesondere zur Gewährleistung der Einhaltung der Berichterstattungspflichten durch den Einzelhandel) rechnen, dies wäre jedoch lediglich ein kleiner Teil der Kosten, die von den Mitgliedstaaten bereits im Zusammenhang mit der Berichterstattung über bestehende Ziele für Verpackungen und Verpackungsabfall getragen werden. Bei einem Vermeidungsziel dürften die Kosten für die Überwachung der Einhaltung von Zielen und für die Durchsetzung geringer ausfallen als bei einem Verbot.

Mitgliedstaaten, die bereits Maßnahmen zur Verringerung der Verwendung von Kunststofftüten ergriffen und bereits das Ziel des Durchschnitts *pro Kopf* erreicht haben, müssen nicht mit weiteren Auswirkungen rechnen.

- **Möglichkeit der Erzielung von Einnahmen.** Die begleitend zu einem Vermeidungsziel für Einweg-Kunststofftüten empfohlenen wirtschaftlichen Instrumente würden die Erzielung von Einnahmen ermöglichen, die Behörden oder Einzelhandel zugute kommen könnten. Bei den Behörden könnten die Einnahmen dazu dienen, die Verwaltungskosten für Umsetzung und Durchsetzung (teilweise) auszugleichen.
- **Akzeptanz der Maßnahme.** Da auf die dem EU-Einzelhandelsforum angeschlossenen Einzelhändler nur 55 % des Gesamtverbrauchs an Einweg-Kunststofftüten in der EU entfallen, würden im Falle einer freiwilligen Vereinbarung viele kleinere Einzelhändler nicht einbezogen. Diese Situation könnte nicht nur zu einer Verwirrung der Verbraucher führen, da Einweg-Kunststofftüten dann in manchen Geschäften angeboten würden und in anderen nicht, sondern sie wirft auch die Frage nach einheitlichen Rahmenbedingungen für alle Einzelhändler in der EU auf. Auch könnten manche Einzelhändler, die Mitglieder des Einzelhandelsforums sind, die Vereinbarung nicht akzeptieren.
- **Sensibilisierung für einen nachhaltigen Konsum.** Die Begrenzung des Angebots an Kunststofftüten und die Einführung wirtschaftlicher Instrumente können das Bewusstsein der Verbraucher für (nicht) nachhaltige Verbrauchsmuster schärfen, und zwar nicht nur im Hinblick auf den Verbrauch an Kunststofftüten. Dieser Effekt wäre bei einer freiwilligen Vereinbarung mit nur einem Teil des EU-Einzelhandels weniger wahrscheinlich.
- **Sonstige Fragen.** Ein Verbot und ein Vermeidungsziel könnten kleine Geschäfte stärker betreffen als größere Geschäfte, da auf diese Weise Laufkundschaft von Spontankäufen abgehalten werden könnte. Bei größeren Einzelhändlern, die auch die Hauptquelle für die Abgabe von Kunststofftüten an Verbraucher sind, dürfte auf Spontankäufe ein geringerer Teil des Absatzes entfallen.

7. BEVORZUGTE OPTION

Ein EU-weites Vermeidungsziel mit einer ausdrücklichen Empfehlung, wirtschaftliche Instrumente einzusetzen, und die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Marktbeschränkungen mittels einer Ausnahme von Artikel 18 anzuwenden (Option 3, beschrieben in Abschnitt 3.2.3

des ausführlichen Folgenabschätzungsberichts) bietet die besten Aussichten, ehrgeizige ökologische Ergebnisse bei gleichzeitigen positiven wirtschaftlichen Auswirkungen und begrenzten negativen Auswirkungen auf die Beschäftigung zu erzielen, die öffentliche Akzeptanz zu gewährleisten und auf breiterer Basis zu einem Bewusstsein für nachhaltigen Verbrauch beizutragen.

Eine weitere Betrachtung der in dieser Folgenabschätzung analysierten politischen Optionen im Rahmen der dienststellenübergreifenden Konsultation der Kommission hat jedoch ergeben, dass es zum jetzigen Zeitpunkt schwierig wäre, ein EU-weites Verringerungsziel zu bestimmen und umzusetzen, da derzeit die Unterschiede beim Umfang des Verbrauchs an Einweg-Kunststofftüten zwischen den Mitgliedstaaten sehr groß sind. Anstelle der Festsetzung eines gemeinsamen EU-Ziels ist es daher vorzuziehen, in Artikel 4 der Richtlinie 94/62/EG die Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten aufzunehmen, den Verbrauch an Einweg-Kunststofftüten zu verringern, es den Mitgliedstaaten aber zu gestatten, ihre eigenen nationalen Verringerungsziele festzusetzen und Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele zu beschließen. Zu einem späteren Zeitpunkt könnte die Einführung eines EU-weiten Verringerungsziels jedoch ins Auge gefasst werden.

8. ÜBERWACHUNG UND EVALUIERUNG

Die Mitgliedstaaten müssen die Richtlinie 12 Monate nach ihrem Inkrafttreten umsetzen und binnen 2 Jahren nach dem Inkrafttreten Maßnahmen einführen, um den Verbrauch an Kunststofftüten zu verringern. Sie müssen der Kommission mitteilen, welche nationalen Rechtsvorschriften sie zur Erreichung des Ziels erlassen, und die Kommission muss die Konformität dieser Rechtsvorschriften prüfen.

Der Hauptindikator für Fortschritte im Hinblick auf die Ziele dieser politischen Initiative lautet: „auf den Markt gebrachte Einweg-Kunststofftüten“.

Die Überwachung der Verringerung des Verbrauchs an Einweg-Kunststofftüten in Verbindung mit wirtschaftlichen Instrumenten und der Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, Marktbeschränkungen mittels einer Ausnahme von Artikel 18 der Verpackungsrichtlinie einzuführen, dürfte relativ unkompliziert sein, da bereits Überwachungsinstrumente für die Umsetzung der Verpackungsrichtlinie und der Abfall-Rahmenrichtlinie bestehen.

Die Mitgliedstaaten sind zuständig für die Umsetzung, Überwachung und Durchsetzung ihrer nationalen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der in diesem Bericht befürworteten politischen Initiative. Daher werden die genauen Verfahren für die Datensammlung von der internen Organisation in den einzelnen Mitgliedstaaten und von der Art der gewählten Umsetzungsinstrumente abhängen. Neue Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs an Einweg-Kunststofftüten werden keine größeren Änderungen bestehender Überwachungsverpflichtungen erforderlich machen, da diese bereits durch die Verpflichtungen der Abfall-Rahmenrichtlinie und der Verpackungsrichtlinie abgedeckt werden.

Die Kommission wird den Austausch bewährter Datensammelungsverfahren von Ländern, die solche Initiativen bereits mit Erfolg durchgeführt haben, unterstützen, wie sie dies bereits bei Richtlinien für andere Abfallströme getan hat.