

Der EU-Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft

Zwischen Ambitionen und Realitäten

Die Europäische Kommission hat ihren Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft vorgelegt, der stark auf die wirtschaftlichen Vorteile geschlossener Stoffkreisläufe abzielt. Die potenziellen Beiträge zur verbesserten Ressourceneffizienz sollten dabei nicht als selbstverständlich angenommen werden. **Von Henning Wilts**

Am 2. Dezember 2015 hat die Europäische Kommission ihren mit Spannung erwarteten Aktionsplan „Den Kreislauf schließen“ veröffentlicht. Dieser soll den Übergang von einem linearen Wirtschaftssystem des Produzierens-Nutzens-Wegwerfens hin zu geschlossenen Stoffkreisläufen gestalten und damit einen Beitrag „zu den Bemühungen der EU um eine nachhaltige, CO₂-arme, ressourceneffiziente und wettbewerbsfähige Wirtschaft“ leisten.

Damit stellt sich zum einen die Frage, wie diese ambitionierten Ziele in der Realität erreicht werden sollen. Zum anderen ist auch zu diskutieren, ob eine solche Kreislaufwirtschaft tatsächlich zwangsläufig einen Beitrag zum ökologischen Wirtschaften leistet. Dieser Beitrag versucht aufzuzeigen, wo für diese Fragen die entscheidenden Weichenstellungen anstehen.

Übergang zur Kreislaufwirtschaft

Im Gegensatz zum von der Kommission zurückgezogenen ersten Entwurf eines „Null Abfall Programms“ (Europäische Kommission 2014) zielt der aktuelle Aktionsplan auf den gesamten Produktlebenszyklus – vom Produktdesign über die Produktions- und Nutzungsphase hin zur Nachnutzungsphase. Die Kommission kündigt unter anderem an, über die Ökodesign-Richtlinie die Reparierbarkeit von Produkten zu erhöhen, den Rechtsrahmen für industrielle Symbiosen zu präzisieren und im Bereich der

grünen öffentlichen Beschaffung als Instrument zur Förderung der Kreislaufwirtschaft eine Vorreiterrolle zu übernehmen. Der Aktionsplan definiert fünf Schwerpunktbereiche, in denen besonderer Handlungsbedarf gesehen wird: Kunststoffe, Lebensmittelabfälle, kritische Rohstoffe, Bau- und Abbruchabfälle sowie biobasierte Produkte. Eher abstrakt betont er die Bedeutung der Innovationsförderung und eines geeigneten Monitorings, um den Systemwandel zur Kreislaufwirtschaft zu ermöglichen.

Heftige Kritik

Heftig kritisiert wurden die konkreten Vorschläge zur Überarbeitung der verschiedenen Richtlinien für einzelne Abfallströme: Hier wurden die Recyclingziele gegenüber dem alten Entwurf fast durchgängig gesenkt, zum Beispiel von 70 % auf 65 % für Haushaltsabfälle. Das Ziel einer Halbierung der Lebensmittelabfälle wurde gestrichen, auf Ziele zur Förderung der Vorbereitung zur Wiederverwendung wurde verzichtet.

Nachdem der Kommissions-Vizepräsident Jan Timmermanns den Rückzug des alten Pakets unter anderem damit begründet hatte, ambitioniertere Ziele definieren zu wollen, ist davon zumindest bei den quantifizierten Vorgaben nichts zu sehen. Gleichzeitig war aber auch bei den alten, höheren Zielen völlig unklar, ob ein Großteil insbesondere der osteuropäischen Mitgliedsstaaten eine realistische Chance gehabt hätte, diese Vorgaben tatsächlich erfüllen zu können.

Insgesamt hinterlässt das neue Paket einen gemischten Eindruck: Konzeptionell wurde ein deutlich umfassenderer Ansatz gewählt, der insbesondere das Produktdesign als Voraussetzung für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft betont. Verschiedene konkrete Vorschläge zielen auf die Beseitigung unnötiger Hemmnisse für die Kreislaufwirtschaft, zum Beispiel die Harmonisierung von Abfallstatistiken und Berechnungsmethoden für Recyclingquoten. Gleichzeitig ist dem Paket der enorme Zeitdruck anzumerken, unter dem die neuen Vorschläge entwickelt werden mussten: In vielen Bereichen bleibt es bei Verweisen auf zukünftige Aktivitäten, im Anhang zeigt ein Zeitplan, dass zum Beispiel erst 2018 geklärt wird, ob das Thema geplante Obsoleszenz überhaupt angegangen werden soll.

Langfristig vermutlich bedeutender als die einzelnen Ankündigungen und Gesetzesvorschläge, die jetzt zwischen Kommission, Parlament und Mitgliedsstaaten weiter abgestimmt werden, ist eine deutlich erkennbare Akzentverschiebung, die Kreislaufwirtschaft primär als ökonomisches Projekt zu verstehen. Der Aktionsplan betont in fast allen Punkten die möglichen Vorteile für die europäische Wirtschaft, die sich durch stärker an Kreisläufen orientierte Wirtschaftsformen ergeben könnten: „Die Kreislaufwirtschaft wird die EU wettbewerbsfähiger machen, weil Unternehmen nicht mit Ressourcenknappheit und Preisschwankungen konfrontiert sein werden, und auf diese Weise zur Entwicklung neuer Geschäftsmöglichkeiten und innovativer, effizienterer Produktions- und Verbrauchsmuster beitragen.“

Mit dem hoch umstrittenen Rückzug des alten Paketes wechselte auch die Federführung für die Entwicklung des neuen Entwurfs: Anstatt der Generaldirektion Umwelt wurde nun die Generaldirektion „Binnenmarkt und Industrie“ unter Koordination des neu geschaffenen Generalsekretariats beauftragt, einen umfassenderen, weit über Abfallthemen hinausgehenden Vorschlag zu entwickeln. Damit wurden auch die Kernthemen der Juncker-Kommission

gestärkt: Neben der Wettbewerbsfähigkeit Europas und den immer wieder betonten Arbeitsmarktpotenzialen ist der Aktionsplan durchgezogen von dem Bemühen, sich auf kurzfristige Aktivitäten zu fokussieren, bei denen Europa klare wirtschaftliche Erfolgsgeschichten schreiben kann.

Änderungen im neuen Entwurf

Im Vergleich zum alten Entwurf deutlich reduziert wurden insbesondere die Bezüge zum Thema Ressourceneffizienz, was einen Kern der Debatte trifft: Durch die starke Betonung von Abfall als Ressource und der Schließung von Stoffkreisläufen scheint die Notwendigkeit aus dem Blick zu geraten, die Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen und die für ihre Kreislaufführung notwendigen Aufwendungen zu berücksichtigen.

Obwohl das Interesse der Mitgliedsstaaten an den Themen Abfallvermeidung und insbesondere Wiederverwendung in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist (EEA 2015), fallen die Vorgaben hier in ihrer Verbindlichkeit deutlich gegenüber dem klassischen Recycling ab. Den Mitgliedsstaaten bleibt es auch weiterhin überlassen, ob sie in ihren Abfallvermeidungsprogrammen beispielsweise quantifizierte Zielvorgaben entwickeln oder anhand welcher Indikatoren sie einen möglichen Fortschritt in Richtung Abfallvermeidung erfassen wollen.

Offene Fragen

Offen bleibt damit auch, wo die Kreislaufwirtschaft prioritär ansetzen sollte: Der Aktionsplan benennt zwar Abfallströme mit besonderem Handlungsbedarf, aber welche sind davon am sinnvollsten zu vermeiden, wo liegen die größten Potenziale in der Wiederverwendung und wo sollte das stoffliche Recycling ansetzen? Unklar bleibt insbesondere auch die Rolle der Abfallverbrennung in einer zukünftigen Kreislaufwirtschaft.

Das Wuppertal Institut wird sich diesen Fragestellungen aus einer integrierten Ressourceneffizienzperspektive zu-

künftig verstärkt im Rahmen eines neuen Geschäftsfelds Kreislaufwirtschaft widmen. Denn klar ist, dass die Kreislaufwirtschaft potenziell deutlich zur Steigerung der Ressourceneffizienz beitragen kann, diese ökologischen Vorteile aber nicht zwangsläufig realisiert werden. Sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene gilt es, jetzt Rahmenbedingungen zu entwickeln, die Ökologie und Ökonomie der Kreislaufwirtschaft in Einklang bringen.

Literatur

- Europäische Kommission (2015): Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft. COM (2015) 614 final. Brüssel.
- Europäische Kommission (2014): Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa. COM (2014) 398 final. Brüssel.
- EEA (European Environment Agency) (2015): Waste prevention in Europe – the status in 2014. EEA-Report 6/2015. Kopenhagen.

AUTOR + KONTAKT

Dr. Henning Wilts ist Leiter des Geschäftsfelds Kreislaufwirtschaft am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie und dort mit den Herausforderungen einer Transformation vom linearen Wirtschaften hin zu geschlossenen und ressourceneffizienten Stoffkreisläufen beschäftigt.

Dr. Henning Wilts. Tel.: +49 202 2492139