

044389/EU XXIV.GP
Eingelangt am 19/01/11

DE

DE

DE



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 19.1.2011
KOM(2011) 13 endgültig

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

über die thematische Strategie für Abfallvermeidung und –recycling

SEK(2011) 70 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

über die thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling

1. EINLEITUNG

Die EU-Abfallpolitik trägt über den gesamten Lebenszyklus von Ressourcen zur Steigerung der Ressourceneffizienz in der EU und zur Verringerung der Umweltbelastung und der Folgen für die Gesundheit bei. Das langfristige Ziel der im Jahr 2005 angenommenen thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling (nachfolgend die „Strategie“)¹ besteht darin, die EU zu einer Gesellschaft mit Kreislaufwirtschaft weiterzuentwickeln, welche die Vermeidung von Abfällen zum Ziel hat und Abfälle als Ressourcen nutzt. Zu diesem Zweck sind in der Strategie Schlüsselmaßnahmen zur Modernisierung des bestehenden rechtlichen Rahmens und zur Förderung der Vermeidung, der Wiederverwendung und des Recyclings von Abfällen festgelegt und die Abfallbeseitigung lediglich als letztes Mittel vorgesehen.

Diese Mitteilung gibt einen Überblick über die bei der Umsetzung der Ziele der Strategie gemachten Fortschritte, der auch in die Bewertung des sechsten Umweltaktionsprogramms² einfließen wird.

Ihr ist ein Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen beigelegt, das weitere Hintergrundinformationen zu den Schlüsselmaßnahmen in Abschnitt 2 sowie ausführliche Hinweise zu den in Abschnitt 3 verwendeten Daten und den nachstehend aufgeführten Rechtsvorschriften enthält. Darüber hinaus werden darin die wichtigsten Ergebnisse der Anhörung interessierter Kreise zusammengefasst.

2. FORTSCHRITTE BEI DEN WICHTIGSTEN MASSNAHMEN DER STRATEGIE

In der Strategie sind die sieben wichtigsten Maßnahmen zum Erreichen ihrer Ziele aufgeführt. In diesem Abschnitt werden die Fortschritte bei der Umsetzung dieser Maßnahmen beurteilt.

Umsetzung und Durchsetzung bestehender EU-Rechtsvorschriften im Bereich der Abfallwirtschaft

Die Kommission hat seit 2005 die Maßnahmen zur Unterstützung der Um- und Durchsetzung des EU-Abfallrechts in den Mitgliedstaaten intensiviert. Sie hat mehr als 60 Sitzungen und über 40 Sensibilisierungs- und Informationsveranstaltungen in allen Mitgliedstaaten organisiert. Es wurden fünf EU-Leitlinien zur Auslegung und Umsetzung der grundlegenden Konzepte der Abfallvorschriften veröffentlicht, um strittige Auslegungsfragen zu klären.

¹ KOM(2005) 666.

² Beschluss Nr. 1600/2002/EG.

In Zusammenarbeit mit den nationalen Kontrollstellen wurden in 22 Mitgliedstaaten und Nachbarländern über 10 000 gemeinsame Kontrollen von Abfallverbringungen durchgeführt, die ergaben, dass bei ca. 19 % der grenzüberschreitenden Abfallverbringungen gegen die Abfallvorschriften verstoßen wurde. Im Rahmen der Kohäsionspolitik wurden Geldmittel zur Unterstützung einer besseren Abfallbewirtschaftung bereitgestellt. In den Jahren 2005 und 2006 wurden die Stilllegung oder Sanierung nicht zugelassener Deponien, die Entwicklung einer Abfallbewirtschaftungs-Infrastruktur sowie Systeme zur getrennten Sammlung und Wiederverwertung von Abfällen mit rund 4,1 Mrd. EUR unterstützt.

Ein kürzlich veröffentlichter Bericht der Kommission bestätigt, dass das Erreichen der vereinbarten Umweltschutzziele in der Praxis durch weitreichende Durchsetzungsmängel behindert wird, und zeigt zudem deutliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten auf. Ende 2009 betrafen durchschnittlich 20 % aller Vertragsverletzungsverfahren im Umweltbereich die Abfallvorschriften.

Vereinfachung und Modernisierung

Seit der Annahme der Strategie hat die Kommission laufend Schritte unternommen, um ein kosteneffizienteres EU-Abfallrecht und damit die Grundlage für nachhaltiges Wachstum zu schaffen.

Im Jahr 2007 trat die überarbeitete Abfallverbringungsverordnung³ in Kraft, mit der die bestehenden Verfahren zur Kontrolle von Abfallverbringungen gestärkt und vereinfacht wurden und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verbessert wurde. Die Richtlinien über Abfälle aus der Titandioxid-Produktion wurden in die neue Richtlinie über Industrieemissionen⁴ einbezogen, wodurch sich der Verwaltungsaufwand für einschlägige Maßnahmen auf EU-Ebene um 32 Mio. EUR reduzierte.

2008 unterbreitete die Kommission Vorschläge zur weiteren Modernisierung und Straffung der Richtlinien über elektronische Abfälle (Altgeräte-Richtlinie⁵ und RoHS-Richtlinie⁶) sowie zur Gewährleistung der Kohärenz mit neueren Rechtsvorschriften wie REACH⁷ und der überarbeiteten Abfallrahmenrichtlinie⁸. Durch die von der Kommission vorgeschlagenen Registrierungsvorschriften im Rahmen der Altgeräte-Richtlinie könnten die Kosten des Verwaltungsaufwands um bis zu 66 Mio. EUR verringert werden.

Mit der Abfallrahmenrichtlinie wurde das EU-Abfallrecht weiter modernisiert und vereinfacht. So wurden etwa die Richtlinien über gefährliche Abfälle und Altöl in die Abfallrahmenrichtlinie eingegliedert und die Anforderungen an nationale Abfallbewirtschaftungspläne gestrafft. Die Kommission wird im Rahmen einer 2011 beginnenden Ex-post-Bewertung prüfen, wie die Kohärenz des EU-Besitzstands im Bereich des Abfallrechts weiter verbessert werden kann. Schließlich wurden viele Empfehlungen der Hochrangigen Arbeitsgruppe „Verwaltungslasten“ berücksichtigt.

³ Verordnung (EG) Nr.1013/2006.

⁴ KOM(2007) 843.

⁵ Richtlinie 2002/96/EG.

⁶ Richtlinie 2002/95/EG.

⁷ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006.

⁸ Richtlinie 2008/98/EG.

Einführung des Lebenszykluskonzepts in der Abfallpolitik

Das Lebenszykluskonzept betrachtet die Umweltauswirkungen eines Produkts während seines gesamten Lebenszyklus von der Ressourcengewinnung bis zu seiner Entsorgung. Nach der Abfallhierarchie hat die Abfallvermeidung Vorrang, gefolgt von Wiederverwendung, Recycling und Verwertung, während die Abfallbeseitigung nur das letzte Mittel ist. Da sich jedoch verschiedene Abfallbehandlungsmethoden unterschiedlich auf Umwelt und Gesundheit auswirken, können die Mitgliedstaaten von der Abfallhierarchie abweichen, wenn das Lebenszykluskonzept dies rechtfertigt. Die Kommission wird dieses Instrument bei der Beurteilung der nationalen Abfallbewirtschaftungspläne heranziehen und 2011 mehrere Leitlinien zur Nutzung dieses Instruments in der Abfallpolitik veröffentlichen.

Außerdem modernisierte die Abfallrahmenrichtlinie den Begriff „Abfall“, um einen auf dem Lebenszykluskonzept beruhenden Ansatz zu fördern, etwa durch eine klare Unterscheidung zwischen Abfällen und Nebenprodukten und durch Einführung von Kriterien dafür, wann Abfälle nicht mehr als Abfälle anzusehen sind. Die Definition des Begriffs „energetische Verwertung“ wurde durch die Einführung eines Schwellenwerts für Energieeffizienz, der das Funktionieren des Binnenmarkts erleichtert, vereinfacht und modernisiert. Die Ökodesign-Richtlinie⁹ wendet das Lebenszykluskonzept auf die Festlegung von Ökodesign-Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit von Produkten an.

Abfallvermeidung

Die Abfallvermeidung bleibt das vorrangige Anliegen der Abfallbewirtschaftung. Seit der Annahme der Strategie wurden durch die Abfallrahmenrichtlinie neue Vorschriften eingeführt, die auf größtmögliche Anstrengungen zur Vermeidung von Abfällen, insbesondere durch nationale Abfallvermeidungsprogramme, abzielen. Die Kommission wird Leitlinien zur Abfallvermeidung veröffentlichen und ihre Beispiele für bewährte Verfahren aus der gesamten EU aktualisieren.

Andere Rechtsvorschriften wie die Batterierichtlinie¹⁰ und die Richtlinie über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie¹¹, die beide im Jahr 2006 erlassen wurden, REACH, die Richtlinie über Industrieemissionen und die Ökodesign-Richtlinie, können ebenfalls zu einer besseren Abfallvermeidung beitragen. Weitere Initiativen, die sich Aspekten von Entwicklung, Produktion und Verbrauch widmen, wurden durch den im Jahr 2008 angenommenen Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch¹² angestoßen.

2009 wurde in der EU mit Unterstützung der Kommission die Europäische Woche zur Abfallvermeidung ins Leben gerufen.

Ausbau der Wissensgrundlage

Auch in einem komplexen Bereich wie der Abfallpolitik zählt die faktengestützte Politikgestaltung nach wie vor zu den Grundsätzen der Kommission. Das notwendige Fachwissen zum Lebenszykluskonzept und zur Ökobilanz wird auf einer von der

⁹ Richtlinie 2009/125/EG.

¹⁰ Richtlinie 2006/66/EG.

¹¹ Richtlinie 2006/21/EG.

¹² KOM/2008/397.

Gemeinsamen Forschungsstelle (JRC) gehosteten Internetplattform zur Verfügung gestellt. Die Kommission arbeitet auch mit Eurostat, der Europäischen Umweltagentur (EEA) und internationalen Organisationen zusammen. Eurostat hostet ein Umweltdatenzentrum für den Bereich Abfälle als zentrale Anlaufstelle für die Übermittlung von und den Zugang zu Daten über Abfälle. Die EEA gibt mit Unterstützung ihres Themenzentrums regelmäßig Veröffentlichungen zu Entwicklungen in den Bereichen Abfälle und Recycling heraus.

Um die Qualität der Berichterstattung der Mitgliedstaaten zu verbessern, leitete die Kommission 2010 eine Initiative ein, die sich auf die Richtlinie über Altfahrzeuge¹³ konzentriert. Künftig wären ähnliche Initiativen auch in Bezug auf die Berichterstattungspflichten nach anderen Abfallvorschriften möglich.

Entwicklung von Recyclingstandards

In der Strategie werden Schritte zur Festlegung EU-weiter Mindeststandards für Recyclingmaßnahmen vorgeschlagen, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes für Recycling zu gewährleisten und umweltfreundliche Praktiken, insbesondere für aus biologischen Abfällen gewonnene Produkte, in der ganzen EU zu verbreiten.

2006 wurde ein BVT-Merkblatt für Abfallbehandlungsanlagen¹⁴ veröffentlicht. Der Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über Industrieemissionen¹⁵ aus dem Jahr 2007 enthält detaillierte Anweisungen für die Genehmigung von Abfallbehandlungsanlagen.

Die Kommission hat mit der Entwicklung von Kriterien für Abfälle, die - nach der Verwertung - nicht mehr als Abfälle anzusehen sind, begonnen, und zwar zunächst für Stahl- und Aluminiumschrott. Anschließend sollen auch Kriterien für Kupfer, Glas, Papier und Kompost erarbeitet werden.

Weiterentwicklung der Recyclingpolitik der EU

Seit 2005 haben neue oder überarbeitete Zielvorgaben für die Sammlung oder das Recycling von Abfällen auf EU-Ebene zur Weiterentwicklung des Binnenmarktes für Recycling beigetragen.

Die in der Richtlinie über Altfahrzeuge festgelegten ehrgeizigen Zielvorgaben für Wiederverwendung, Recycling und Verwertung (85 %), die durch Konstruktionsvorgaben im Hinblick auf Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Verwertbarkeit¹⁶ von Fahrzeugen ergänzt werden, wurden 2006 überprüft und beibehalten. Die im Jahr 2006 erlassene Batterierichtlinie enthält Zielvorgaben für die Sammlung und das Recycling aller Batterietypen.

Im Jahr 2008 wurden in der überarbeiteten Abfallrahmenrichtlinie eine Zielvorgabe von 50 % für das Recycling von Siedlungsabfällen wie zumindest Papier, Metall, Kunststoff und Glas und eine Zielvorgabe von 70 % für Bau- und Abbruchabfälle festgelegt, die beide bis 2020 erreicht werden sollen. Im selben Jahr schlug die Kommission vor, die Zielvorgaben für die Sammlung und das Recycling von Elektronikaltgeräten zu überarbeiten und eine Zielvorgabe für die Wiederverwendung festzulegen.

¹³ Richtlinie 2000/53/EG.

¹⁴ Siehe: <http://eippcb.jrc.es/reference/wt.html>

¹⁵ KOM/2007/844.

¹⁶ Richtlinie 2005/64/EG.

Die Anwendung der Deponierichtlinie¹⁷ hat zu einer besseren Verwertung von Ressourcen aus Abfällen durch Abfallverlagerung weg von Deponien beigetragen. Bis 2006 (oder vier Jahre später bei einigen Mitgliedstaaten, für die eine Ausnahmeregelung gilt) musste die deponierte Menge biologisch abbaubarer Abfälle auf 75 % und bis 2009 auf 50 % des Stands von 1995 verringert werden. Die Bewirtschaftung von Bioabfällen in der EU hat noch nicht ihr volles Potenzial ausgeschöpft. Deshalb werden in der 2010 veröffentlichten Mitteilung zur Bewirtschaftung von Bioabfällen in der EU¹⁸ weitere Maßnahmen und insbesondere die Erarbeitung von Leitlinien zur Vermeidung von Bioabfällen und zur Anwendung des Lebenszykluskonzepts auf die Bewirtschaftung von Bioabfällen vorgeschlagen. Um die Möglichkeiten zur Festlegung von EU-weiten Zielvorgaben für die Sammlung und/oder das Recycling von Bioabfällen weiter zu untersuchen, wurde eine Studie in Auftrag gegeben. Darüber hinaus ist für die nahe Zukunft eine Überarbeitung der Klärschlammrichtlinie¹⁹ vorgesehen, wobei auf Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft gestützte Standards für Kompost und Qualitätsstandards für das Ausbringen von Kompost auf dem Boden festgelegt werden sollen.

3. FORTSCHRITTE BEI DEN LANGFRISTIGEN ZIELEN

Eines der wichtigsten Ziele der Strategie besteht darin, die EU zu einer Gesellschaft mit Kreislaufwirtschaft weiterzuentwickeln, welche die Vermeidung von Abfällen zum Ziel hat und Abfälle als Ressourcen nutzt. Mehr und besseres Recycling, weniger Abfall auf Deponien und die Steigerung der Abfallmengen, die der Kompostierung oder energetischen Verwertung zugeführt werden, sollten zur Erschließung eines hohen Potenzials an ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Erträgen führen. In diesem Abschnitt werden die Fortschritte bei der Umsetzung der langfristigen Ziele der Strategie beurteilt.

In den meisten Mitgliedstaaten nimmt das Abfallaufkommen offenbar zu oder stabilisiert sich bestenfalls. Aufgrund eines starken Rückgangs in nur vier Mitgliedstaaten sank das **gesamte jährliche Abfallaufkommen** in der EU-27 von 2006 bis 2008 um 10 %. Inwieweit dieser Rückgang auf die Wirtschaftskrise, geänderte Berichterstattungsmethoden und/oder Fortschritte bei der Abfallvermeidung zurückzuführen ist, muss noch weiter untersucht werden. **Das Aufkommen fester Siedlungsabfälle** (7 % des gesamten Abfallaufkommens) hat sich 2008 in der EU-27 bei rund 524 kg pro Jahr und Kopf stabilisiert. Dabei ist eine relative Abkopplung von Abfallentstehung und Verbrauch (der von 1999 bis 2007 um 16,3 % stieg) zu beobachten. Zwischen den Mitgliedstaaten bestehen enorme Unterschiede. Die Werte reichen von ca. 400 kg bis 800 kg pro Kopf. Demgegenüber liegen sie in den USA bei 750 kg und in Japan bei 400 kg.

Wenngleich bei der **quantitativen Abfallvermeidung** kaum greifbare Fortschritte erzielt wurden, sind bei der **qualitativen Abfallvermeidung** einige Ergebnisse zu verzeichnen. So hat etwa die Anwendung des Verbots bestimmter Stoffe nach der RoHS-Richtlinie seit 2006 die Menge potenziell gefährlicher Stoffe in elektronischen Geräten, die in der EU in Verkehr gebracht werden, jährlich um ca. 110 000 t verringert.

Gefährliche Abfälle (3 % des gesamten Abfallaufkommens) gehen in der EU-12 insbesondere durch die Einführung sauberer Technologien und die Stilllegung von

¹⁷ Richtlinie 1999/31/EG.

¹⁸ KOM/2010/235.

¹⁹ Richtlinie 86/278/EG.

Bergwerken weiterhin zurück, wenngleich in der EU-27 weiterhin ein jährlicher Anstieg um 0,5 % zu beobachten ist. Dies stellt auch eine relative Abkopplung vom BIP-Wachstum dar.

Das Aufkommen von **Industrieabfällen** (12 % des gesamten Abfallaufkommens) sank von 2004 bis 2006 um 5,4 %. Im selben Zeitraum verringerte sich das Aufkommen von **Bergbauabfällen** (25 % des gesamten Abfallaufkommens) um 14 %. Dies ist wahrscheinlich auf Rationalisierungsmaßnahmen in der Industrie oder auf einen Wandel der wirtschaftlichen Bedingungen in der EU zugunsten der Dienstleistungsbranche gegenüber anderen Industriezweigen wie dem verarbeitenden Gewerbe oder dem Bergbau zurückzuführen. Gleichzeitig stieg das Aufkommen von Abfällen aus anderen Wirtschaftszweigen (**Dienstleistungen**) um 6,2 %.

In einigen Bereichen werden Märkte für **wiederverwendete Abfälle** behördlich unterstützt. In der Abfallrahmenrichtlinie wurde der Begriff „Wiederverwendung“ eindeutig definiert, während im Vorschlag zur Neufassung der WEEE-Richtlinie neue Zielvorgaben für die Wiederverwendung eingeführt werden. Deshalb ist zu erwarten, dass in den kommenden Jahren Daten zur Verfügung gestellt werden. Die Wiederverwendung hat auch andere positive Effekte wie die Schaffung von Arbeitsplätzen, den Abbau von Mehrverbrauch und die Schaffung eines Angebots an erschwinglichen Second-Hand-Produkten.

Während die einzelnen Abfallströme unterschiedliche Recyclingraten aufweisen, hat sich die **Gesamtrecyclingrate** in der EU erhöht. 2008 wurde die Abfallrecyclingrate auf 38 % geschätzt. Das bedeutet gegenüber 2005 einen Anstieg um 5 % und gegenüber 1995 einen Anstieg um 18 %. 40 % der Siedlungsabfälle wurden im Jahr 2008 recycelt oder kompostiert, das sind 11,4 % mehr als 2005, wobei die einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Werte erreichen (von wenigen Prozent bis zu 70 %).

Die **energetische Verwertung** von Abfällen hat zugenommen (von 96 kg pro Kopf im Jahr 2005 auf 102 kg pro Kopf im Jahr 2008). Infolgedessen ist der Anteil der Verbrennung fester Siedlungsabfälle an der Gesamtenergieerzeugung der EU-27 auf rund 1,3 % gestiegen. Voraussichtlich werden 50 bis 60 % der Verbrennungsanlagen für Siedlungsabfälle in der EU die neuen Energieeffizienzkriterien der Abfallrahmenrichtlinie erfüllen.

Seit der Annahme der Strategie wurden weniger Abfälle auf **Deponien** verbracht: 2008 waren es 40 % gegenüber 49 % im Jahr 2005 und 65 % im Jahr 1995. Das EU-Abfallrecht ist durch seine Modernisierung und Vereinfachung kosteneffizienter geworden. Dennoch bestehen nach wie vor **erhebliche Unterschiede bei der Um- und Durchsetzung** in den einzelnen Mitgliedstaaten. Bei manchen Zielvorgaben und Abfallströmen haben einige Mitgliedstaaten die Mindestziele der EU für Recycling und Abfallverlagerung weg von Deponien weit übertroffen, während andere Mitgliedstaaten weitere Anstrengungen unternehmen müssen, um die EU-Anforderungen zu erfüllen. Die fortgeschrittenen Mitgliedstaaten zeichnen sich durch verantwortungsvolles Regierungshandeln und einen starken politischen Willen aus und haben außerdem bessere Bedingungen für die Recyclingmärkte geschaffen, indem sie rechtliche und wirtschaftliche Instrumente wie Deponieverbote, Steuern und Abgaben im Einklang mit der Abfallhierarchie optimal eingesetzt und den Grundsatz der Herstellerverantwortung auf verschiedene Abfallströme angewandt haben. Dies hat dazu geführt, dass die Kosten der Abfallbewirtschaftung zunehmend in den Preisen von Produkten und Dienstleistungen berücksichtigt werden.

Eine bessere Abfallbewirtschaftung **verringert die Umweltbelastung und die gesundheitlichen Folgen** durch Emissionen in Luft, Boden und Wasser sowie

Treibhausgasemissionen aus der Abfallbeseitigung. Die direkten Treibhausgasemissionen der Abfallwirtschaft in der EU-27 machten 2,8 % der Gesamtemissionen des Jahres 2007 aus und sind von 1995 bis 2007 um mehr als 30 % zurückgegangen.

Seit der Annahme der Strategie konnte die Wasser-, Boden- und Luftverschmutzung durch die Stilllegung von unzulänglichen Deponien und Verbrennungsanlagen deutlich gesenkt werden. Obwohl sehr viele nicht den Anforderungen entsprechende Deponien bereits stillgelegt sind (ca. 3300 Stilllegungen zwischen 2004 und 2006), müssen immer noch rund 1000 von der Kommission als unzulänglich eingestufte Deponien schnellstmöglich modernisiert oder stillgelegt werden.

Recycling eröffnet neue **Chancen für die Wirtschaft**. Es trägt in unterschiedlichem Maße zu einem höheren Angebot an von der EU-Wirtschaft benötigten wertvollen Rohstoffen bei. So macht etwa Schrott heute zwischen 40 und 56 % der Ausgangsstoffe für die Massenmetallerzeugung in der EU aus. Bei bestimmten Metallen, die für einige Schlüsselanwendungen unerlässlich sind, ist jedoch die EU-weite Recyclingrate nach wie vor niedrig. Im Jahr 2009 wurde der Gesamtumsatz der Abfallwirtschaft und der Recyclingindustrie in der EU auf 95 Mrd. EUR geschätzt. Der Sektor trägt mit 1,2 bis 1,5 Millionen Arbeitsplätzen zum Erreichen des in der Strategie „Europa 2020“ formulierten Ziels (Beschäftigungsquote von 75 %) bei und erwirtschaftet ca. 1 % des BIP. Neben der Abfallvermeidung hat die Wiederverwendung auch andere positive Effekte wie die Schaffung von Arbeitsplätzen, den Abbau von Mehrverbrauch und die Schaffung eines Angebots an erschwinglichen Second-Hand-Produkten.

4. INTERNATIONALE ASPEKTE

Der internationale Kontext hat immer mehr an Bedeutung gewonnen. Die zunehmende Globalisierung und die Änderungen in der europäischen Wirtschaft haben zu mehr Einfuhren von Rohstoffen und Halbfertigerzeugnissen geführt. Gleichzeitig nahmen die Ausfuhren von Abfall zu, der in wertvolle Sekundärrohstoffe umgewandelt werden kann und so unsere Rohstoffnachfrage verringern könnte. Daraus ergeben sich Fragen zur Rohstoffversorgung der EU und zum potenziellen Export von Umweltproblemen in Drittländer, wenn eingeführte Rohstoffe oder Halbfertigerzeugnisse von nicht den Anforderungen entsprechenden Produktionsanlagen stammen oder ausgeführte Abfälle in unzulänglichen Abfallbewirtschaftungsanlagen landen.

Die Kommission hat insbesondere im Rahmen des Thematischen Programms Umwelt und natürliche Ressourcen verschiedene Initiativen zur Förderung einer umweltgerechten Abfallbewirtschaftung ergriffen. Darüber hinaus wurden in den europäischen Nachbarländern mehrere Maßnahmen zur Unterstützung der Angleichung an den EU-Besitzstand im Bereich des Abfallrechts finanziert.

Die Kommission befasst sich mit diesen Fragen auch im Rahmen der Rohstoffinitiative²⁰, in der die Recyclingpolitik eine wichtige Rolle spielt, und unterstützt in diesem Zusammenhang außerdem eine bessere Durchsetzung der Abfallverbringungsverordnung. Trotz dieser Bemühungen ist die illegale Ausfuhr von Abfällen ein ständiges und kaum quantifizierbares Problem. Darüber hinaus beteiligt sich die Kommission aktiv an den internationalen Gesprächen zum Basler Ausfuhrverbot gefährlicher Abfälle in Nicht-OECD-Staaten.

²⁰ KOM/2008/699.

Seit der Annahme der Strategie werden in Drittländern Abfall- und Recyclingpolitiken eingeführt, die mit denen der EU vergleichbar sind, womit die europäische Industrie zum Vorreiter wird. So haben etwa China, die USA und Indien ähnliche Vorschriften zur Beschränkung der Verwendung gefährlicher Stoffe in elektronischen Geräten erlassen.

5. KÜNFTIGE TRENDS

Bei anhaltendem Wachstum der Weltbevölkerung und einem weiteren Erstarren der Schwellenländer ist von einem **deutlichen Anstieg des Gesamtverbrauchs** auszugehen. Dies wird die Nutzung von Ressourcen zunehmend unter Druck setzen und sich insbesondere bei biotischen Stoffen, Mineralien und Metallen entsprechend auf Umwelt und Gesundheit auswirken. Da die Nachfrage nach Rohstoffen in der EU weiter steigen wird und die EU bei vielen Rohstoffen auf Einfuhren angewiesen ist, wird das Recycling zunehmend an Bedeutung gewinnen.

Prognosen zu **künftigen Trends beim Abfallaufkommen und bei der Abfallbehandlung** zeigen, dass das Abfallaufkommen ohne zusätzliche Maßnahmen zur Abfallvermeidung zwischen 2008 und 2020 voraussichtlich um 7 % steigen wird. Die Anwendung von REACH wird in Verbindung mit nationalen Maßnahmen zur Abfallvermeidung wahrscheinlich zur Senkung des Aufkommens gefährlicher Abfälle beitragen. Bei vollständiger Umsetzung des derzeitigen EU-Besitzstands wird die **Recyclingrate** von 40 % im Jahr 2008 auf 49 % im Jahr 2020 steigen. Gleichzeitig würde die **Deponierung** von Abfällen um 10 % sinken und sich bei 28 % stabilisieren. In den kommenden Jahren sollten weniger Bioabfälle auf Deponien abgelagert und somit neue Wachstumsperspektiven für die Kompostierung und die Biogaserzeugung eröffnet werden.

Neben den erwarteten Auswirkungen der Deponierichtlinie könnten mehr Abfallvermeidung und Recycling weitere wesentliche Vorteile mit sich bringen. So könnte die vollständige Umsetzung des EU-Abfallrechts bei gleichzeitiger stärkerer Vermeidung und mehr Recycling von Abfällen zu einer **zusätzlichen Senkung der Treibhausgasemissionen** führen und wesentlich zum Erreichen der europäischen Klimaschutzziele bis 2020 beitragen. Recycling wird auch weiterhin wirtschaftliche Chancen eröffnen und zugleich zum sparsamen Umgang mit Ressourcen in der europäischen Wirtschaft beitragen. Die Beschäftigungswirkung des Recyclingsektors wird mit bis zu **einer halben Million zusätzlichen Arbeitsplätzen** veranschlagt.

Sofern nicht auf EU-Ebene weitere Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten getroffen werden, um insbesondere bei den einzelstaatlichen Kontrollen gleiche Bedingungen in der gesamten Union zu gewährleisten, ist davon auszugehen, dass die enormen **Unterschiede** zwischen den Mitgliedstaaten **bei der Umsetzung** und Durchsetzung der Rechtsvorschriften bestehen bleiben. Die Einhaltung der Zielvorgaben der EU für die Abfallsammlung, das Recycling und die Abfallverlagerung weg von Deponien hat weiterhin Vorrang, und einige Mitgliedstaaten werden ernsthafte Anstrengungen unternehmen müssen, um diese Ziele zu erreichen.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Strategie hat eine wichtige Rolle als Leitlinie für die Entwicklung politischer Konzepte gespielt. In einigen Bereichen wurden wesentliche Fortschritte erzielt, insbesondere bei der Modernisierung und Vereinfachung von Rechtsvorschriften, der Erarbeitung und Verbreitung

wichtiger Konzepte wie der Abfallhierarchie und des Lebenszykluskonzepts, der schwerpunktmäßigen Abfallvermeidung, der Koordinierung von Maßnahmen zum Ausbau der Wissensgrundlage und der Festlegung neuer EU-weiter Zielvorgaben für die Sammlung und das Recycling von Abfällen.

Insgesamt haben sich die Recyclingraten verbessert, es landen weniger Abfälle auf Deponien und in einigen Abfallströmen werden weniger gefährliche Stoffe verwendet. Die laufenden Maßnahmen haben zu einem Rückgang der relativen Umweltbelastung pro Tonne behandelter Abfälle geführt. Dieser Erfolg wird jedoch durch die negativen Umweltauswirkungen aufgrund des erwarteten steigenden Abfallaufkommens zunichte gemacht.

Ohne weitere und ergänzende Initiativen werden Gelegenheiten verpasst, die Treibhausgasemissionen und die Umweltbelastung insgesamt zu reduzieren, Arbeitsplätze zu schaffen und den künftigen Ressourcenbedarf zu decken.

Am weiteren **Ausbau der Wissensbasis** muss kontinuierlich gearbeitet werden: Es sind neue Indikatoren erforderlich, um die Fortschritte auf dem Weg zu einer Gesellschaft mit Kreislaufwirtschaft messen und Abfall-, Material- und Ressourcenströme abbilden zu können. Es sollten bessere, auf dem Lebenszykluskonzept basierende Daten und Prognosen zu Auswirkungen der Abfallpolitik auf Umwelt und Gesundheit mit besonderem Schwerpunkt auf der Ressourcen- und Klimapolitik entwickelt werden.

Die **zuverlässige Um- und Durchsetzung** des Besitzstands der Europäischen Union im Bereich des Abfallrechts muss ein Schwerpunkt bleiben. Dabei ist insbesondere die Einhaltung der wichtigsten EU-weiten Zielvorgaben sowie die vollständige Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie und der Abfallverbringungsverordnung zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang wird auf der Grundlage der nationalen Abfallbewirtschaftungspläne ein proaktives und mit einem Frühwarnsystem gekoppeltes Prüfverfahren für die Einhaltung wichtiger EU-weiter Zielvorgaben entwickelt. Die Kommission wird Maßnahmen zur weiteren Unterstützung von Konzepten der Mitgliedstaaten zur Abfallvermeidung – einschließlich der Vermeidung von Bioabfällen und Nahrungsmittelverschwendung – ergreifen.

Die Kommission wird insbesondere angesichts des jüngsten Unfalls in Ungarn prüfen, mit welchen neuen Instrumenten Um- und Durchsetzungsmaßnahmen gefördert werden können. Besonderes Augenmerk gilt dabei der EU-weiten Koordinierung nationaler Kontrollen, die auf ergebnisorientierten Strategien beruhen, sowie der Unterstützung von gegenseitigen Begutachtungen und unabhängigen Prüfungen vor allem solcher Anlagen, bei denen grenzüberschreitende Beeinträchtigungen möglich sind.

Bei den derzeitigen EU-Mindestzielvorgaben für die Sammlung und das Recycling von Abfällen besteht noch **erheblicher Spielraum für Fortschritte**. Deshalb sollte die Einführung der von hier erfolgreichen Mitgliedstaaten angewandten Instrumente insbesondere in weniger erfolgreichen Mitgliedstaaten unbedingt gefördert werden. Das optimale Zusammenspiel **wirtschaftlicher und juristischer Instrumente** sollte vor allem durch Deponieverbote und die Anwendung des Grundsatzes der Herstellerhaftung auf weitere Abfallströme auf der Grundlage eines gemeinsamen europäischen Ansatzes unterstützt werden.

Entscheidend für die Schaffung von Arbeitsplätzen in der EU ist die **Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit** der europäischen Recyclingindustrie. In diesem Zusammenhang sieht

es die Kommission als vorrangige Aufgabe an, dafür zu sorgen, dass Wettbewerb in einem Rahmen stattfindet, der auf Dauer ein hohes Umweltschutzniveau gewährleistet. Darüber hinaus wird die Kommission untersuchen, wie sich die **illegale Ausfuhr von Abfällen besser verhindern** lässt und gleichzeitig gewährleistet werden kann, dass in Drittländer ausgeführte Abfälle in Anlagen behandelt werden, die strengen Standards genügen. Dies betrifft besonders die Schiffsabwrackung.

Die Abfallpolitik kann zur Entwicklung der **Märkte für Sekundärrohstoffe** und zur Erhöhung des Angebots von Sekundärrohstoffen in der EU beitragen und so die Ressourceneffizienz der europäischen Wirtschaft verbessern. Es sollten neue Marktmechanismen, die Sekundärrohstoffe begünstigen, einschließlich entsprechender wirtschaftlicher Anreize erforscht werden, um insbesondere dem hohen Potenzial zur Senkung der Treibhausgasemissionen durch das Recycling Rechnung zu tragen. Neue und anspruchsvollere Abfallvermeidungs- und Recyclingziele sowie die verstärkte Festlegung materialspezifischer Zielvorgaben können unmittelbar zum Erreichen des in der **Strategie „Europa 2020“ formulierten Ziels** der „Förderung einer ressourcenschonenden Wirtschaft“ beitragen und die zugehörige **Leitinitiative** voranbringen. Daher sollten für Materialien, die während ihres gesamten Lebenszyklus die Umwelt belasten und sich negativ auf die Gesundheit auswirken, darunter auch aufgrund ihres Energieverbrauchs oder der Folgen für den Klimawandel, genauere Zielvorgaben festgelegt werden. Diese könnten in die Überwachung der Fortschritte der Mitgliedstaaten auf dem Weg zu ressourcenschonendem Wachstum im Rahmen der Länderberichte einbezogen werden. Um anspruchsvolle Recycling- und Abfallvermeidungsziele zu erreichen, muss die gesamte Zivilgesellschaft mitwirken. Deshalb werden kontinuierlich Maßnahmen durchgeführt, die einer besseren Beteiligung aller **Betroffenen** sowie der **Sensibilisierung der Öffentlichkeit** dienen.

Besondere Aufmerksamkeit gilt neuen Initiativen zur Förderung von Innovationen durch Rahmenprogramme und Innovationspartnerschaften und zur besseren Einbeziehung des Lebenszykluskonzepts in die Entwicklung politischer Konzepte. Dies setzt eine bessere Abstimmung von **Abfall- und Produktentwicklungspolitik** voraus, indem etwa Vorschriften in Erwägung gezogen werden, die den Mindestgehalt an recycelten Materialien in vorrangigen Produkten, die Recyclingfähigkeit und Haltbarkeit von Erzeugnissen und die Verringerung der Verwendung gefährlicher Stoffe regeln. Es sollen Anreize zur Inanspruchnahme der **Struktur- und Kohäsionsfonds** nach den Grundsätzen der Abfallhierarchie und zur Übernahme bester verfügbarer Technologien geschaffen werden.

Die Hauptziele der Strategie sind auch nach fünf Jahren unverändert gültig. Interventionen konzentrierten sich hauptsächlich auf die bessere Um- und Durchsetzung der Vorschriften, die Unterstützung der Abfallhierarchie, die Förderung der Abfallvermeidung in allen ihren Aspekten und die Entwicklung einer ganzheitlichen und konsolidierten Ressourcenpolitik, die die Abfallbewirtschaftung als wesentlichen Bestandteil des Gesamtbilds begreift. Die Kommission erachtet eine noch stärkere Konsolidierung ihrer Abfallpolitik für notwendig und wird im Jahr 2012 weitere Vorschläge, darunter auch konkrete Schritte zur Weiterentwicklung der EU zu einer ressourcenschonenden Gesellschaft mit Kreislaufwirtschaft, unterbreiten.