



Rat der  
Europäischen Union

039949/EU XXV. GP  
Eingelangt am 30/09/14

Brüssel, den 30. September 2014  
(OR. en)

11592/1/14  
REV 1

ENV 654  
COMPET 438  
AGRI 481  
TRANS 353  
MI 519  
IND 203  
CONSOM 142  
ECOFIN 730  
ENER 346

## ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 25. September 2014

Empfänger: Herr Uwe CORSEPIUS, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2014) 398 final/2

Betr.: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen

Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2014) 398 final/2.

Anl.: COM(2014) 398 final/2

11592/1/14 REV 1

ar

DG E 1 A

DE



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 25.9.2014  
COM(2014) 398 final/2

## CORRIGENDUM

This document corrects document COM(2014) 398 final of 02.07.2014.

Concerns all language versions.

Correction of typographical and formatting errors, introduction of a new footnote 9 and correction of the references in footnotes 2, 3, 4 and 10.

The text shall read as follows:

## MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

### **Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa**

{SWD(2014) 206 final}  
{SWD(2014) 211 final}

DE

DE

# Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa

## 1. Einleitung: eine Kreislaufwirtschaft zur Förderung von nachhaltigem Wachstum

In unseren Volkswirtschaften gehen wertvolle Werkstoffe verloren. Da die Nachfrage und der Wettbewerb in Bezug auf begrenzte und teilweise knappe Ressourcen weltweit weiter zunehmen werden, und die Umwelt durch den Druck auf die Ressourcen stärkeren Schaden nimmt und anfälliger wird, kann Europa ökonomisch und ökologisch Gewinn daraus ziehen, wenn es seine Ressourcen besser nutzt. Seit der industriellen Revolution sind unsere Volkswirtschaften einem Wachstumspfad nach dem Motto „Nehmen - Herstellen - Verbrauchen - Entsorgen“ gefolgt – einem linearen Modell, das auf der Annahme beruht, dass die Ressourcen im Überfluss vorhanden, verfügbar, leicht zu gewinnen und kostengünstig zu entsorgen sind. Zunehmend wird jedoch erkannt, dass dies die Wettbewerbsfähigkeit Europas gefährdet.

Der Übergang zu einer stärker kreislauforientierten Wirtschaft ist unverzichtbar für die Durchführung der Agenda für Ressourceneffizienz im Rahmen der Strategie „Europa 2020“ für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum<sup>1</sup>. Stärkere, anhaltende Verbesserungen der Ressourceneffizienz liegen im Bereich des Möglichen und können erhebliche wirtschaftliche Vorteile bringen.

In Kreislaufwirtschaftssystemen wird der in den Produkten enthaltene Mehrwert so lange wie möglich erhalten; Abfälle gibt es nicht mehr. Wenn ein Produkt das Ende seiner Lebensdauer erreicht hat, verbleiben die Ressourcen in der Wirtschaft, so dass sie immer wieder produktiv genutzt werden können und damit eine weitere Wertschöpfung ermöglichen. Der Übergang zu einer stärker kreislauforientierten Wirtschaft erfordert Änderungen über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg, vom Produktdesign bis zu neuen Geschäfts- und Marktmodellen, von neuen Wegen zur Umwandlung von Abfall in eine Ressource bis zu neuen Formen des Verbraucherverhaltens. Dies setzt einen vollständigen Systemwandel voraus sowie Innovation nicht nur bei Technologien, sondern auch in Bezug auf Organisation, Gesellschaft, Finanzierungsmethoden und Politik. Selbst in einer stark kreislauforientierten Wirtschaft bleibt eine gewisse Linearität erhalten, da frische Rohstoffe benötigt werden und Restabfall entsorgt wird.

Die Industrie hat bereits erkannt, dass es wirtschaftlich sinnvoll ist, die Ressourcenproduktivität zu erhöhen. Schätzungen zufolge könnten Verbesserungen der Ressourceneffizienz entlang der gesamten Wertschöpfungskette bis zum Jahr 2030<sup>2</sup> den Werkstoffeinsatz um 17 %-24 % reduzieren, und eine bessere Ressourcennutzung könnte der europäischen Industrie ein Potenzial von Einsparungen in Höhe von insgesamt 630 Mrd. EUR jährlich bieten<sup>3</sup>. Auf eine Modellierung auf Produktebene gestützte wirtschaftsorientierte Studien zeigen, dass Kreislaufwirtschaftskonzepte der EU-Industrie erhebliche Möglichkeiten zu Einsparungen bei den Werkstoffkosten und das Potenzial für eine Steigerung des EU-BIP um 3,9 %<sup>4</sup> bieten, indem sie neue Märkte und neue Produkte sowie einen Mehrwert für Unternehmen schaffen. Es ist daher nicht überraschend, dass die Unternehmen ständig daran

<sup>1</sup> KOM(2010) 2020, KOM(2011) 21.

<sup>2</sup> *Macroeconomic modelling of sustainable development and the links between the economy and the environment*; Meyer, B. et al (2011).

<sup>3</sup> *Guide to resource efficiency in manufacturing: Experiences from improving resource efficiency in manufacturing companies* (2012), Europe INNOVA

<sup>4</sup> *Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition* (2012), Ellen MacArthur Foundation.

arbeiten, das Ressourcenmanagement zu verbessern; dem steht jedoch eine Reihe von Marktbarrieren im Wege.

Die Hochrangige Europäische Plattform für Ressourceneffizienz<sup>5</sup>, der ausgewählte Vertreter von Regierungen, der Wirtschaft und von Organisationen der Zivilgesellschaft angehören, hat zu Maßnahmen für den Übergang zu einer stärker kreislauforientierten Wirtschaft aufgerufen, die mehr auf Wiederverwendung und hochwertiges Recycling setzt und sehr viel weniger von primären Rohstoffen abhängt.

Mit dem Fahrplan für ein *ressourcenschonendes Europa* hat die Kommission im Jahr 2011<sup>6</sup> einen Handlungsrahmen vorgeschlagen und die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes betont, der zahlreiche Politikbereiche und Ebenen umfasst. Die Kernpunkte des Fahrplans sind nun im Siebten Umweltaktionsprogramm (7. UAP) weiter ausgeführt.<sup>7</sup>

Die Umstellung auf stärker kreislauforientierte Wirtschaftsmodelle verspricht jedoch eine weitaus bessere Zukunft für die europäische Wirtschaft. Sie würde Europa in die Lage versetzen, sich den aktuellen und künftigen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem weltweiten Druck auf die Ressourcen und der zunehmenden Versorgungsunsicherheit zu stellen. Die fortlaufende Rückführung von Ressourcen zur produktiven Nutzung, die Reduzierung des Abfallaufkommens und die Verringerung der Abhängigkeit von unsicheren Lieferquellen sind ein direkter Weg zur Verbesserung von Widerstandsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit. Indem dies dazu beiträgt, das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung und ihren Umweltauswirkungen abzukoppeln, bietet es die Aussicht auf ein nachhaltiges Wachstum, das andauern wird.

Die Ressourcenproduktivität ist in der EU im Zeitraum 2000 bis 2011 um 20 % gestiegen, was aber möglicherweise zum Teil auf die Folgen der Rezession zurückzuführen ist. 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 mehr geschaffen werden, als dies in einem „Business-as-usual“-Szenario der Fall wäre<sup>8</sup>. Intensivierte Anstrengungen zur Steigerung der Ressourcenproduktivität werden Hand in Hand gehen mit derzeit geltenden Zielen der EU-Politik wie die Verringerung der CO2-Emissionen, die Steigerung der Energieeffizienz, die nachhaltige Reindustrialisierung der EU-Wirtschaft und die Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen, wobei gleichzeitig Umweltauswirkungen und Treibhausgasemissionen verringert werden.

Es gibt eine breite Palette bewährter Maßnahmen zur Förderung der Ressourceneffizienz, die sich als lohnend erwiesen haben und systematischer angewandt werden können. Außerdem werden die erforderlichen Schritte unternommen, um sicherzustellen, dass durch diesen Wandel Arbeitsplätze geschaffen werden, insbesondere mit der Mitteilung über „grüne“ Beschäftigung<sup>9</sup> und dem Aktionsplan für umweltfreundliche KMU<sup>10</sup>.

## **2. Schaffung eines unterstützenden politischen Rahmen**

Die Märkte sind eine wichtige Triebkraft für Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft, da für viele Unternehmen Werkstoffe und Energie die wichtigsten Einsatzkosten ausmachen. Während die Märkte allerdings bereits den Wandel vorantreiben, stehen eine Reihe von

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/re\\_platform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm).

<sup>6</sup> KOM(2011) 571.

<sup>7</sup> ABI. L 354 vom 28.12.2013, S. 171–200.

<sup>8</sup> *Modelling the Economic and Environmental Impacts of Change in Raw Material Consumption* (2014), Cambridge Econometrics et al.

<sup>9</sup> COM(2014) 446.

<sup>10</sup> COM(2014) 440.

Marktbarrieren einem wirksamen und effizienten Ressourcenmanagement im Wege. Abfallvermeidung, Ökodesign, Wiederverwendung und ähnliche Maßnahmen könnten den Unternehmen in der EU Nettoeinsparungen in Höhe von 600 Mrd. EUR oder 8 % ihres Jahresumsatzes bescheren und zugleich die gesamten jährlichen Treibhausgasemissionen um 2-4 % verringern<sup>11</sup>. Damit dies geschieht, müssen die Marktbarrieren beseitigt werden, die verhindern, dass diese Möglichkeiten genutzt werden.

Während Ressourcenproduktivität für zahlreiche Wirtschaftszweige Vorteile bringt, versetzt sie auch die europäischen Unternehmen in die Lage, vom schnellen Wachstum der Märkte für Ökobranchen zu profitieren, für die erwartet wird, dass sie sich im Zeitraum 2010-2020 verdoppeln. Weltweit werden von einer breiten Palette von Industriezweigen Verbesserungen der Ressourceneffizienz nachgefragt.

Die bestehende Infrastruktur, heutige Geschäftsmodelle und die bestehende Technologie sowie die gewohnten Verhaltensmuster führen dazu, dass die Volkswirtschaften dem linearen Modell verhaftet bleiben. Den Unternehmen fehlt es unter Umständen an Informationen, Vertrauen und Kapazitäten, um auf kreislaufwirtschaftsorientierte Lösungen umzusteigen. Im Finanzsystem werden häufig keine Mittel für Investitionen in Effizienzverbesserungen oder innovative Geschäftsmodelle bereitgestellt, die als risikoreicher und komplexer angesehen werden, wodurch sich viele traditionelle Investoren abschrecken lassen. Auch die konventionellen Gewohnheiten der Verbraucher können die Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen behindern. Solche Hindernisse bestehen in der Regel dann fort, wenn die Preise nicht die tatsächlichen Kosten der Ressourcennutzung für die Gesellschaft widerspiegeln und von der Politik keine starken und kohärenten Signale für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft ausgehen.

Anhand von Daten zu wichtigen Produkten, Werkstoffen und Wertschöpfungsketten wird die Kommission gemeinsam mit den Interessengruppen einen unterstützenden Rahmen für die Kreislaufwirtschaft mit Maßnahmen erarbeiten, die intelligente Regulierung, marktisierte Instrumente, Forschung und Innovation, Anreize, Informationsaustausch und Unterstützung für freiwillige Maßnahmen kombinieren. Ein solcher Rahmen wird zum angestrebten nachhaltigen Wiedererstarken der Industrie in der EU beitragen und auf proaktive Verbraucher und Unternehmen, mit besonderem Schwerpunkt auf KMU, setzen. Auf internationaler Ebene sollte die EU eng mit anderen Partnern sowohl auf multilateraler als auch auf bilateralier Ebene zusammenarbeiten, um eine maximale Wirkung des kreislauforientierten Wirtschaftskonzepts zu gewährleisten.

#### Die Kommission wird

als Beitrag zu einem unterstützenden politischen Rahmen für Ressourceneffizienz auf EU-Ebene wichtige Fälle von Markt- und Staatsversagen, die die Vermeidung und Wiederverwendung von Werkstoffabfällen verhindern, näher untersuchen und dabei die Heterogenität von Werkstoffarten und ihrer Verwendung berücksichtigen.

### 2.1. Design und Innovation für eine Kreislaufwirtschaft

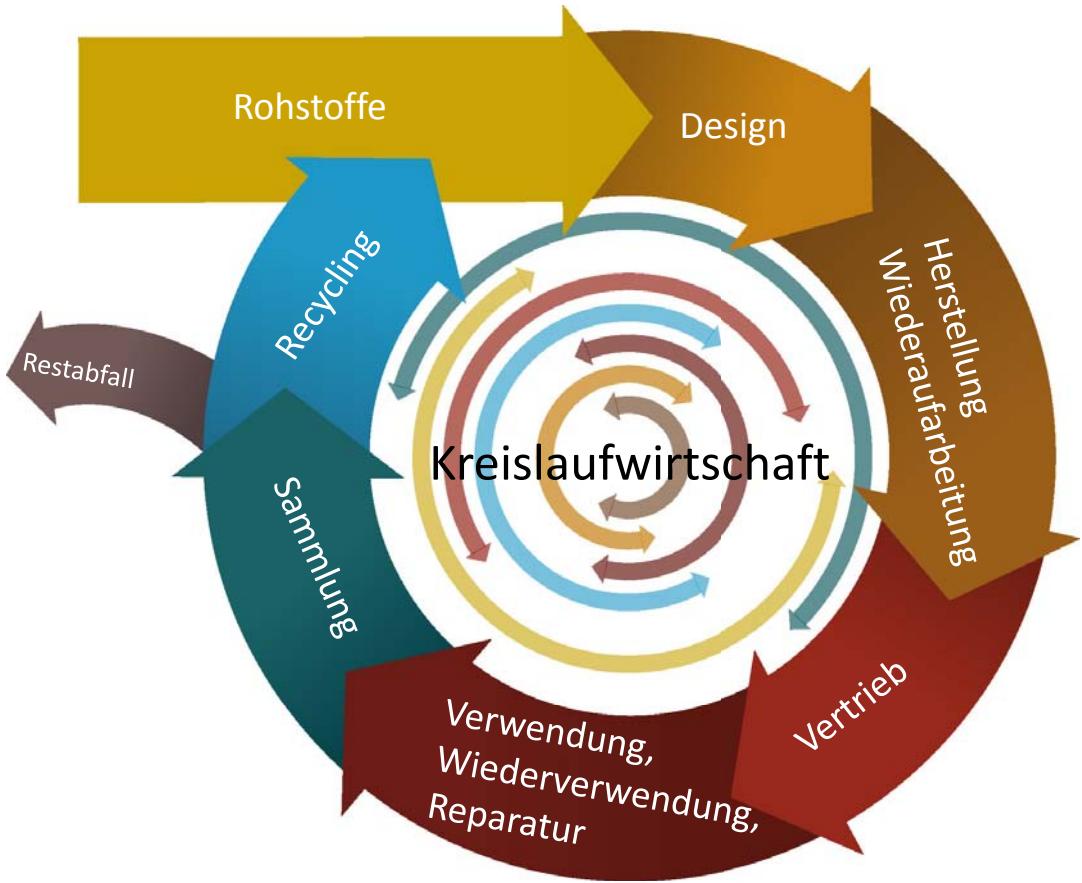
In Kreislaufwirtschaftskonzepten werden ein „abfallarmes“ Design und Innovationen über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg angewendet, statt lediglich auf Lösungen am Ende der Lebensdauer eines Produkts zu setzen. Dies kann beispielsweise Folgendes umfassen:

<sup>11</sup> *The opportunities to business of improving resource efficiency* (2013), AMEC et al.

- Reduzierung der erforderlichen Menge an Werkstoffen zur Erbringung eines bestimmten Dienstes (Leichtbau);
- Verlängerung der Nutzungsdauer (Haltbarkeit) von Produkten;
- Verringerung des Einsatzes von Energie und Werkstoffen in der Produktions- und der Nutzungsphase (Effizienz);
- Verringerung des Einsatzes von Werkstoffen, die gefährlich oder schwer zu recyceln sind, in Produkten und Produktionsprozessen (Substitution);
- Schaffung von Märkten für sekundäre Rohstoffe (Recyclingwerkstoffe) (auf der Grundlage von Normen, öffentlichem Beschaffungswesen usw.);
- Entwicklung von Produkten, die leichter zu warten, reparieren, nachzurüsten, wiederaufzuarbeiten oder zu recyceln sind (Ökodesign);
- Entwicklung der hierfür notwendigen Dienstleistungen für Verbraucher (Wartungs- und Reparaturdienste usw.);
- Schaffung von Anreizen für und Unterstützung von Abfallvermeidung und hochwertiger Abfalltrennung durch die Verbraucher;
- Schaffung von Anreizen für Abfalltrennung und Sammelsysteme, die die Kosten für Recycling und Wiederverwendung minimieren;
- Erleichterung der Bündelung von Tätigkeiten, um zu verhindern, dass Nebenprodukte zu Abfall werden (Industriesymbiose) und
- Förderung breiterer und besserer Auswahlmöglichkeiten für die Verbraucher durch Vermietung, Verleih oder Teilen von Dienstleistungen als Alternative zum Besitz von Produkten, unter gleichzeitiger Wahrung der Verbraucherinteressen (in Bezug auf Kosten, Schutz, Informationen, Vertragsbedingungen, Versicherungsaspekte usw.).

Ein wichtiger Ausgangspunkt ist die Gestaltung von Herstellungsprozessen, Produkten und Dienstleistungen. Produkte können umgestaltet werden, damit sie länger genutzt, repariert, nachgerüstet, wiederaufgearbeitet und eventuell recycelt werden können statt weggeworfen zu werden. Herstellungsprozesse können sich stärker auf die Wiederverwendbarkeit von Produkten und Rohstoffen und die Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen stützen, während innovative Geschäftsmodelle ein neues Verhältnis zwischen Unternehmen und Verbrauchern schaffen können.

Das folgende konzeptionelle Diagramm illustriert vereinfacht die wichtigsten Phasen eines Kreislaufwirtschaftsmodells, die alle jeweils Möglichkeiten zur Senkung der Kosten und zur Verringerung der Abhängigkeit von natürlichen Ressourcen, zur Förderung von Wachstum und Beschäftigung sowie zur Reduzierung von Abfällen und schädlichen Emissionen in die Umwelt bieten. Die Phasen sind miteinander verknüpft (z. B. Kaskadennutzung von Werkstoffen, Tausch von Nebenprodukten in der Industrie, Erneuerung und Wiederaufarbeitung von Produkten, Nutzung von Produktservicesystemen durch die Verbraucher). Das Ziel besteht darin, dass möglichst wenige Ressourcen aus dem Kreislauf verlorengehen, damit das System optimal funktioniert.



Einige EU-Politiken und –Instrumente bieten bereits Tools und Anreize, die mit dem Kreislaufwirtschaftsmodell im Einklang stehen. Die Abfallhierarchie, die dem Abfallrecht der EU zugrunde liegt, führt schrittweise zur Übernahme der bevorzugten Optionen Abfallvermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling statt Deponierung. Die Chemikalienpolitik zielt auf die schrittweise Einstellung der Verwendung besonders besorgniserregender toxischer Stoffe ab. Einige Maßnahmen zur umweltgerechten Gestaltung von energieverbrauchsrelevanten Produkten umfassen Anforderungen in Bezug auf die Haltbarkeit und die Erleichterung der Wiederverwertung. Die Bioökonomie-Strategie<sup>12</sup> unterstützt die nachhaltige und integrierte Nutzung von biologischen Ressourcen und Abfallströmen zur Herstellung von Nahrungsmitteln, Energie und biobasierten Produkten. Die Klimapolitik schafft Anreize für Energieeinsparungen und die Verringerung der Treibhausgasemissionen.

Ein gemeinsamer und kohärenter EU-Rahmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft wird dazu beitragen, bei der Bewältigung der Herausforderung „Forschung und Innovation“ solche Aspekte mit „Horizont 2020“ zu kombinieren<sup>13</sup>.

Zur Förderung eines auf eine stärker kreislauforientierte Wirtschaft ausgerichteten Designs und entsprechender Innovationen wird die Kommission

<sup>12</sup> COM(2012) 60.

<sup>13</sup> Siehe den Anhang zu dieser Mitteilung.

- im Rahmen des Forschungs- und Innovationsprogramms der EU (Horizont 2020) die Möglichkeiten für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft auf europäischer Ebene durch großangelegte Innovationsprojekte aufzeigen, die darauf ausgerichtet sind, die Zusammenarbeit zwischen und innerhalb der Wertschöpfungsketten sowie die Entwicklung von Fertigkeiten zu fördern und die Anwendung innovativer Lösungen zu ermöglichen;
- eine verstärkte Partnerschaft zur Unterstützung von Forschung und Innovation für die Kreislaufwirtschaft aufzubauen;
- die Entwicklung stärker kreislauforientierter Modelle für Produkte und Dienstleistungen erleichtern (auch durch eine kohärentere Produktpolitik) und die Anwendung der Ökodesign-Richtlinie ausweiten, indem das Augenmerk stärker auf Kriterien der Ressourceneffizienz (auch für die künftigen vorrangigen Produktgruppen des Arbeitsplans 2015-2017) gerichtet werden, und
- eine nachhaltige Nutzung von Biomasse nach dem Kaskadenprinzip unter Berücksichtigung aller Sektoren, die Biomasse einsetzen, fördern, damit Biomasse möglichst ressourceneffizient genutzt werden kann.

## **2.2. Mobilisierung von Investitionen in kreislaufwirtschaftsorientierte Lösungen**

Die EU und die Mitgliedstaaten sollten Investitionen in kreislaufwirtschaftsorientierte Innovationen und deren Markteinführung fördern und vor dem Hintergrund der Reform des Finanzsystems Hindernisse abbauen, die der Mobilisierung von mehr privaten Investitionen in die Ressourceneffizienz entgegenstehen. Die jüngsten Kommissionsvorschläge in Bezug auf die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen<sup>14</sup>, die langfristige Finanzierung<sup>15</sup> und die betriebliche Altersversorgung<sup>16</sup> enthalten Bestimmungen für die Offenlegung relevanter Umweltinformationen gegenüber Investoren oder die Berücksichtigung von Investitionsrisiken im Zusammenhang mit Ressourcenknappheit und Klimawandel.

Zur Verringerung der Risiken für Investoren werden derzeit innovative Finanzinstrumente entwickelt, wie etwa die Finanzierungsfazilität für Naturkapital der Kommission und der Europäischen Investitionsbank. Öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP) sind ebenfalls wirksame Instrumente zur Mobilisierung privater Maßnahmen und Investitionen in die Ressourceneffizienz. Die ÖPP „Nachhaltige Prozessindustrie durch Ressourcen- und Energieeffizienz (SPIRE)“ und die gemeinsame Technologieinitiative „Biobasierte Industriezweige“ tragen aktiv dazu bei, Ziele der Kreislaufwirtschaft zu erreichen.

Eine weitere Rolle der Politik besteht darin, die richtigen Signale für Investitionen in die Ressourceneffizienz zu setzen, indem umweltschädliche Subventionen abgeschafft werden und die steuerliche Belastung vom Faktor Arbeit auf die Faktoren Umweltverschmutzung und Ressourcen verlagert wird. Die Fortschritte in Bezug auf eine ökologische Steuerreform in den Mitgliedstaaten werden im Rahmen des Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik behandelt.

**Um mehr Investitionen in die Kreislaufwirtschaft zu mobilisieren, wird die Kommission**

<sup>14</sup> COM(2013) 207.

<sup>15</sup> COM(2014) 168.

<sup>16</sup> COM(2014) 167.

- vielversprechende Bereiche aufgreifen, die vom Runden Tisch für die Finanzierung von Ressourceneffizienz<sup>17</sup> identifiziert wurden: innovative Finanzierungsinstrumente, Einbeziehung von Ressourcenfragen in die Rechnungslegungsvorschriften für Unternehmen, Präzisierung der Verantwortlichkeiten von Finanzinstituten in Bezug auf Nachhaltigkeit (treuhänderische Pflichten), Ausarbeitung von Methoden für „Ressourcenstresstests“ für Unternehmen, Untersuchung des Potenzials des Anleihemarkts zur Mobilisierung zusätzlicher Finanzierungsmittel für Ressourceneffizienzprojekte;
- Leitlinien erstellen zu den Möglichkeiten, die die neuen Richtlinien zum öffentlichen Auftragswesen auf dem Gebiet der umweltorientierten öffentlichen Beschaffung bieten, und eine Empfehlung für die Überwachung der Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung des indikativen Ziels eines zu 50 % umweltorientierten öffentlichen Beschaffungswesens<sup>18</sup> ausarbeiten, innovative Instrumente wie vorkommerzielle Auftragsvergabe und öffentliche Aufträge für Innovation fördern und den Aufbau von Behördennetzen für umweltorientierte öffentliche Beschaffung erleichtern und
- Kreislaufwirtschaftsprioritäten stärker in die EU-Finanzierung einbeziehen und die Mitgliedstaaten ermutigen, die verfügbaren EU-Mittel für Programme und Projekte für die Kreislaufwirtschaft zu verwenden, insbesondere über die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds.

### **2.3. Mobilisierung von Unternehmen und Verbrauchern sowie Unterstützung von KMU**

Unternehmen und Verbraucher sind weiterhin die wichtigsten Akteure beim Übergang zu einer stärker kreislauforientierten Wirtschaft. Vor- und nachgelagerte Entscheidungen in der Wertschöpfungskette müssen besser aufeinander abgestimmt werden, damit Herstellern, Investoren, Händlern, Verbrauchern und Betreibern von Recycling-Betrieben kohärente Anreize geboten werden und eine gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen gewährleistet ist. Marktmechanismen müssen genutzt werden, um die effizienteste Zuweisung und Nutzung von Ressourcen sicherzustellen, und bei Marktversagen oder Innovationsengpässen muss entsprechend gegengesteuert werden. Funktionierende Märkte für sekundäre Werkstoffe müssen ausgebaut werden. Es sollte besonders darauf geachtet werden, dass Unternehmer potenzielle neue Märkte, die mit der Kreislaufwirtschaft verknüpft sind, erschließen können und dass auf dem Arbeitsmarkt die erforderlichen Kompetenzen zur Verfügung stehen. Die Verbraucher sollte durch bessere Informationen über die ökologischen Qualitäten verschiedener Produkte in die Lage versetzt werden, eine bewusste Wahl zu treffen.

Die Europäische Plattform für Ressourceneffizienz hat erhebliche Möglichkeiten für die Unternehmen auf verschiedenen Stufen des „Kreislaufs“ ermittelt<sup>19</sup>, Werkstoffe in den Produktionsprozess oder verschiedene Segmente der ursprünglichen oder einer anderen Wertschöpfungskette zurückzuführen. Diese beruhen auf Erfahrungen mit erfolgreichen Initiativen, die großmaßstäblich und in breiterem Umfang angewendet werden könnten. Einige Beispiele:

- In der Produktionsphase: Normen für nachhaltige Beschaffung, freiwillige Regelungen unter Führung der Industrie und des Einzelhandels; Industriesymbiose zur Schaffung von Märkten für Nebenprodukte;

<sup>17</sup> MEMO/13/110.

<sup>18</sup> KOM(2008) 400.

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/environment/resource\\_efficiency/documents/erep\\_manifesto\\_and\\_policy\\_recommendations\\_31-03-2014.pdf](http://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf).

- in der Vertriebsphase: Verbesserung der Informationen über die in den Produkten enthaltenen Ressourcen sowie über Reparatur- bzw. Recyclingmöglichkeiten, in den Empfehlungen der Plattform als „Produktpass“ bezeichnet und
- in der Verbrauchsphase: Modelle für gemeinschaftlichen Konsum (Verleihen, Tausch, Tauschhandel und Miete von Produkten) und Produktservicesysteme zur besseren Nutzung von nicht ausreichend genutzten Vermögenswerten oder Ressourcen (z. B. Autos, Werkzeuge, Wohnraum).

In der Pilotphase der Initiative „Ökologischer Fußabdruck“ gemäß der *Mitteilung der Kommission über die Schaffung eines Binnenmarktes für grüne Produkte*<sup>20</sup> kommen Interessenträger zusammen, um ein gemeinsames Vorgehen zur Messung der Umweltauswirkungen von Produkten und Organisationen zu vereinbaren. Nach der Pilotphase wird die Kommission prüfen, ob diese Methoden erfolgreich sind, so dass sie im Rahmen bestehender oder neuer Instrumente zur Verbesserung der Umweltleistung von Produkten angewandt werden können.

Diese Maßnahmen sollten großmaßstäblich durchgeführt werden, damit für bestehende und für neue Unternehmen günstige Rahmen- und gleiche Ausgangsbedingungen für die Anpassung an die Megatrends bei den weltweiten Ressourcen gewährleistet sind, die besten Unternehmen belohnt werden, neue Unternehmer ermutigt werden, die Business-Lösungen von morgen zu entwickeln, zur erproben und den Verbrauchern zuverlässige Informationen zu geben. Der im Rahmen der Europäischen Verbraucheragenda<sup>21</sup> eingeleitete Prozess, in den zahlreiche Interessenträger eingebunden sind, hat den Bedarf an wirksamen Instrumenten gegen irreführende und unzutreffende umweltbezogene Angaben deutlich gemacht.

Die Arbeitskräfte müssen über die erforderlichen Qualifikationen verfügen, damit sich der Übergang wirkungsvoll und arbeitsplatzintensiv vollzieht<sup>22</sup>. Die Mitteilung über „grüne“ Beschäftigung<sup>23</sup> gibt den Rahmen für die Nutzung der durch eine stärker kreislauforientierte und ressourceneffizientere Wirtschaft gebotenen Beschäftigungsmöglichkeiten vor. Den nationalen, regionalen und lokalen Behörden sowie den Sozialpartnern kommt ebenfalls eine wichtige Aufgabe zu, indem sie eine gezielte, koordinierte und insbesondere auf die Bedürfnisse von KMU ausgerichtete Unterstützung in Form von Investitionen, Infrastruktur, Technologie und Kompetenzen bereitstellen. Außerdem sind sie gut positioniert, um die Verbraucher zu Entscheidungen für nachhaltigere Produkte und Dienstleistungen zu bewegen und Verhaltensänderungen zu fördern.

Zur Mobilisierung von Unternehmen und Verbrauchern, insbesondere von KMU, wird die Kommission

- an die Ergebnisse der bis 2016 laufenden Pilotphase der Initiative „Ökologischer Fußabdruck“ anknüpfen und aufzeigen, wie die Messung des ökologischen Fußabdrucks beim Design von Produkten und Verfahren genutzt werden und dem Verbraucher bessere Informationen über nachhaltige Entscheidungen liefern kann;
- durch Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen von „Horizont 2020“ und der damit zusammenhängenden Instrumente, u. a. des Europäischen Instituts für

<sup>20</sup> COM(2013)196 und Empfehlung 2013/179/EU der Kommission.

<sup>21</sup> COM(2012) 225.

<sup>22</sup> COM(2012) 173.

<sup>23</sup> COM(2014) 446.

Innovation und Technologie, der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, des Aktionsplans für Öko-Innovationen, des Aktionsplans für umweltfreundliche KMU und der Europäischen Verbraucheragenda, eine breite Zusammenarbeit von Interessenträgern herbeiführen;

- an das Engagement der Beteiligten der Europäischen Innovationspartnerschaft für Rohstoffe anknüpfen, das in direktem Zusammenhang mit der Ressourcenproduktivität steht;
- die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Entwicklung von Fertigkeiten durch eine verstärkte Politikkoordinierung fördern, indem sie europäische Gelder für Programme und Regelungen zur Förderung eines umweltverträglichen Wachstums einsetzt, die Information und Überwachung verbessert (u. a. durch das Europäische Semester) und mit Sozialpartnern, Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung und anderen Interessenträgern zusammenarbeitet und
- den Austausch bewährter Verfahren auf internationaler Ebene unterstützen.

### **3. Modernisierung der Abfallpolitik und –ziele: Abfall als Ressource**

Die Umwandlung von Abfall in eine Ressource ist wichtig, um in Kreislaufwirtschaftssystemen den Kreis zu schließen. Die in den europäischen Rechtsvorschriften festgelegten allgemeinen und spezifischen Ziele haben wesentlich zu einer besseren Abfallbewirtschaftung beigetragen; sie fördern Innovationen in den Bereichen Recycling und Wiederverwendung, schränken die Deponierung ein, verringern die Verluste von Ressourcen und schaffen Anreize zur Änderung des Verbraucherverhaltens. Dennoch erzeugen wir in der EU immer noch im Schnitt jährlich pro Person fünf Tonnen Abfall, von denen nur etwas über ein Drittel effektiv recycelt wird.

Die Europäische Union hat sich politisch verpflichtet<sup>24</sup>, das Abfallaufkommen zu reduzieren, Abfall zu einer wichtigen und zuverlässigen Rohstoffquelle für die Union zu recyceln, die energetische Verwertung auf nicht recyclingfähige Werkstoffe zu beschränken und die Deponierung praktisch zu beseitigen. Die Weiterentwicklung der Abfallpolitik wird relativ kostengünstig oder sogar kostenfrei erhebliche Vorteile für das Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen mit sich bringen, und gleichzeitig zu einer besseren Umwelt beitragen. In Bezug auf die Weltmärkte dürfte eine ehrgeizige Abfallpolitik Innovationen vorantreiben und dazu beizutragen, dass EU-Unternehmen bei der Erbringung von Dienstleistungen der Abfallbewirtschaftung noch wettbewerbsfähiger werden und sich neue Marktmöglichkeiten für EU-Ausführer eröffnen.

#### **3.1. Festsetzung von Abfallzielen für den Übergang zu einer Recycling-Gesellschaft**

Europa hat erhebliche Fortschritte dabei erzielt, Abfall in eine Ressource umzuwandeln und nachhaltige Abfallbewirtschaftungsmethoden wie das Recycling zu fördern. Die Situation ist jedoch in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich. Sechs Mitgliedstaaten haben die Deponierung von Siedlungsabfällen bereits effektiv abgeschafft (Verringerung des Anteils von 90 % auf weniger als 5 % in den vergangenen 20 Jahren) und in einigen Regionen Recyclingquoten von 85 % erreicht. In anderen Mitgliedstaaten werden noch immer über 90 % der Abfälle auf Deponien gelagert und weniger als 5 % recycelt.

---

<sup>24</sup> 7. UAP.

Es bedarf starker politischer Signale, um langfristige Vorhersehbarkeit für Investitionen und Veränderungen zu schaffen, damit Werkstoffe wie Kunststoff, Glas, Metalle, Papier, Holz, Kautschuk und andere Wertstoffe zu wettbewerbsfähigen Preisen als sekundäre Rohstoffe in den Wirtschaftskreislauf zurückkehren. Die Festlegung klarer Recyclingziele für den Zeitraum bis 2030 wird für diese Vorhersehbarkeit sorgen. Durch die getrennte Sammlung an der Quelle in Verbindung mit soliden Methoden zur Berechnung der Recyclingquoten wird qualitativ hochwertiges Recycling gewährleistet und ein Beitrag zur Entwicklung von Märkten für die Lieferung hochwertiger Sekundärrohstoffe geleistet. In diesem Zusammenhang sollte das derzeitige Messverfahren zur Bestimmung der tatsächlichen Recyclingmenge erläutert werden, da derzeitig einige Mitgliedstaaten gesammelten Abfall als recycelten Abfall melden, obwohl es zwischen diesen Phasen zu einem erheblichen Materialverlust kommt. Die Deponierung aller recyclingfähigen Abfälle wird bis 2025 verboten. Die Mitgliedstaaten sollten sich bemühen, bis 2030 die Deponierung praktisch abzuschaffen. Die energetische Verwertung, einschließlich der Energiegewinnung aus Abfällen und der Nutzung von Biokraftstoffen, wird in Bezug auf nicht wiederverwendbare und nicht-recyclingfähige Abfälle eine Rolle spielen müssen. Dies erfordert eine effizientere Nutzung der in der EU derzeit vorhandenen, ungleich verteilten Kapazitäten zur energetischen Verwertung sowie Maßnahmen zur Vermeidung von Überkapazitäten.

Durch die erfolgreiche Umsetzung können bis 2030 mehr als 180 000 direkte Arbeitsplätze in der EU geschaffen werden, zusätzlich zu den geschätzten 400 000 Arbeitsplätzen, die durch die Umsetzung des geltenden Abfallrechts entstehen werden<sup>25</sup>. Dadurch werden zwischen 10 und 40 % der Nachfrage nach Rohstoffen in der EU befriedigt und gleichzeitig ein Beitrag zur Erreichung des EU-Ziels der Verringerung der Treibhausgasemissionen um 40 % bis 2030 geleistet: 62 Mio. t CO2-Äquivalent pro Jahr würden 2030 vermieden.

Zur Verstärkung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Vorteile einer besseren Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen schlägt die Kommission vor,

- die Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen bis 2030 auf mindestens 70 % zu steigern;
- die Recyclingquote für Verpackungsabfälle bis 2030 auf 80 % anzuheben, mit Zwischenzielen von 60 % bis 2020 und 70 % bis 2025, wobei für einzelne Werkstoffe spezifische Zielvorgaben gelten;
- die Deponierung von recyclingfähigem Kunststoff, Metall, Glas, Papier und Karton sowie biologisch abbaubarem Abfall bis 2025 zu verbieten, während sich die Mitgliedstaaten bemühen sollten, die Deponierung bis 2030 praktisch völlig abzuschaffen<sup>26</sup>;
- die Entwicklung von Märkten für hochwertige sekundäre Rohstoffe fördern, einschließlich durch die Bewertung des Mehrwerts von Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft für bestimmte Werkstoffe; und
- die Berechnungsmethode für recycelte Werkstoffe zu präzisieren, um eine hohe Recyclingqualität zu erreichen.

<sup>25</sup> SWD(2014) 207.

<sup>26</sup> Ein bestimmter Anteil von „Restabfällen“ ist nicht verwertbar und kann daher deponiert werden, da derzeit keine alternative Behandlung verfügbar ist. Dieser Anteil würde auf 5 % begrenzt.

### **3.2. Vereinfachung und bessere Anwendung des Abfallrechts**

Die Zielvorgaben lassen den Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum bei der Entscheidung, wie diese Vorgaben erreicht werden sollten. Allerdings bestehen erhebliche Möglichkeiten, die Anwendung des Abfallrechts auf nationaler Ebene weiter zu vereinfachen und zu verbessern und die derzeitigen Disparitäten zu verringern.

2012 hat die Kommission einen Fortschrittsanzeiger für die Abfallbewirtschaftung sowie Fahrpläne mit spezifischen Empfehlungen für die Mitgliedstaaten mit der schwächsten Leistung ausgearbeitet. Sie wird sich weiterhin auf diejenigen Mitgliedstaaten konzentrieren, die von den Zielvorgaben am weitesten entfernt sind, indem sie frühzeitig und in Partnerschaft mit diesen Mitgliedstaaten auf Schwächen bei der Durchführung reagiert.

Wirtschaftliche Maßnahmen haben sich als wirksames Mittel erwiesen, um die Abfallbewirtschaftung in den Mitgliedstaaten zu verbessern, insbesondere durch die Besteuerung von Deponierung und Verbrennung, mengenbezogene Abfallgebührenerhebung („Pay-As-You-Throw“-Regelungen) und erweiterte Herstellerverantwortung oder durch Anreize für lokale Gebietskörperschaften zur Förderung der Abfallvermeidung, der Wiederverwendung und des Recycling. Auch Verbote von Deponien haben sich als wirksam erwiesen. Die Festlegung von Mindestanforderungen für die Regelungen der Herstellerverantwortung auf EU-Ebene wird dazu beitragen, die Kosten zu senken und Hindernisse zu beseitigen, auf die Hersteller stoßen, die in der EU mehrere nationale Regelungen einhalten müssen.

Die Anstrengungen der Mitgliedstaaten, die sich auf eine integrierte Abfallbewirtschaftung, einschließlich Infrastruktur für getrennte Sammlung, Wiederverwendung und Recycling konzentrieren, können mit EU-Geldern unterstützt werden. Deponierung oder Verbrennung ohne energetische Nutzung sollten künftig nicht unterstützt werden.

Für eine optimale Nutzung der verfügbaren Abfallbewirtschaftungskapazitäten in der EU wären eine bessere Planung und ein besserer Informationaustausch erforderlich und müssten möglicherweise – zumindest übergangsweise – mehr Abfallverbringungen innerhalb der EU zu den modernsten und effizientesten Anlagen in Kauf genommen werden.

Es bestehen Möglichkeiten, die Datenerhebung und Berichterstattung auf nationaler Ebene weiter zu straffen und zu erleichtern und die Zuverlässigkeit der Daten und ihre Kohärenz in der gesamten EU zu verbessern. Die Annahme gemeinsamer Indikatoren wird die Überwachung und den Vergleich der Leistung der einzelnen Mitgliedstaaten erleichtern<sup>27</sup>.

Maßnahmen zur weiteren Vereinfachung des EU-Abfallrechts und zur Sicherstellung seiner Wirksamkeit und Effizienz stützen sich auf die bereits unternommenen Anstrengungen, beispielsweise durch die Freistellung bestimmter KMU von den Rücknahmeverordnungen oder durch die Einführung eines obligatorischen elektronischen Datenaustauschs zu Abfallverbringungen die Verwaltungskosten der Abfallpolitik zu senken.

Damit die EU-Rechtsvorschriften durch eine Vereinfachung und bessere Umsetzung ihren Nutzen entfalten können, schlägt die Kommission vor,

- Überschneidungen zwischen Abfallzielen zu beseitigen und Begriffsbestimmungen zu vereinheitlichen;

<sup>27</sup> Beispielsweise können für das Recyclingziel für Siedlungsabfälle vier Berechnungsmethoden angewendet werden. Je nach der gewählten Methode können die Ergebnisse erheblich (um rund 20 %) voneinander abweichen.

- die Berichtspflichten für Mitgliedstaaten und KMU erheblich zu vereinfachen, auch indem die Berechnungsmethoden für die Zielvorgaben in Bezug auf Siedlungsabfälle, Deponierung und Verpackungsabfälle präzisiert und gestrafft werden;
- den Mitgliedstaaten zu gestatten, KMU oder Unternehmen, die sehr geringe Mengen nicht gefährlicher Abfälle sammeln und/oder befördern, von den Anforderungen hinsichtlich der Genehmigung oder der Registrierung im Rahmen der Abfallrichtlinie auszunehmen;
- eine jährliche Berichterstattung über eine einzige Eingabestelle für sämtliche Abfalldaten einzuführen und die Abfallstatistiken mit den Erfordernissen des EU-Abfallrechts in Einklang zu bringen, wobei die nationalen Verfahren an den statistischen Standards gemessen werden;
- die Entwicklung elektronischer Datenüberwachungssysteme und eine Datenüberprüfung durch Dritte in den Mitgliedstaaten vorzuschreiben;
- einen Frühwarnmechanismus einzurichten, um zu gewährleisten, dass die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen treffen, damit die Ziele fristgerecht erreicht werden;
- Mindestanforderungen für die Funktionsweise von Regelungen für die erweiterte Herstellerverantwortung festzulegen (diese Anforderungen könnten auf nationaler Ebene oder in Leitlinien der EU weiterentwickelt werden) und den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente in den Mitgliedstaaten zu fördern und
- Direktinvestitionen in die oben in der Abfallhierarchie stehenden Abfallbewirtschaftungsoptionen (Vermeidung, Wiederverwendung, Recycling) zu fördern.

### **3.3. Behandlung der Probleme im Zusammenhang mit bestimmten Abfallarten**

Zur Behandlung der Probleme im Zusammenhang mit bestimmten Abfallarten, die sich auf erhebliche Verluste von Ressourcen oder auf Umweltauswirkungen beziehen, sind maßgeschneiderte Ansätze erforderlich.

*Abfallvermeidung:* Als oberste Priorität in allen Phasen einer Kreislaufwirtschaft sollte sichergestellt werden, dass weniger Abfall erzeugt wird. In jüngster Zeit haben die Mitgliedstaaten die in der Abfallrahmenrichtlinie vorgeschriebenen Programme zur Abfallvermeidung angenommen, die derzeit von der Europäischen Umweltagentur überprüft werden. Im Anschluss an die Bewertung wird die Kommission Initiativen zur Förderung bewährter Verfahren im Bereich der Abfallvermeidung in der EU entwickeln.

*Abfälle im Meer:* Abfälle im Meer verschmutzen Strände, schädigen Meereslebewesen und schaffen ein langfristiges Abfallproblem, da ihre Beseitigung mit hohen Kosten verbunden ist. Im 7. UAP wird ein unionsweit geltendes quantitatives Kernziel für die Reduzierung dieser Abfälle, unterstützt durch ursachenbezogene Maßnahmen, gefordert.

Die vollständige Umsetzung der Maßnahmen des überarbeiteten Abfall-Legislativpakets der EU könnte zur Verringerung von Abfällen im Meer um 13 % bis 2020 und um 27 % bis 2030 führen. Die Festsetzung eines eigenen Reduktionsziels für 2020 wäre ein klares Signal für die Mitgliedstaaten, die derzeit Maßnahmen zur Erreichung eines „guten ökologischen Zustands“ von Meeresgewässern bis 2020, der in der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie vorgegebenen Frist, ausarbeiten, und würde Impulse für die Ausarbeitung von Aktionsplänen gegen Abfälle im Meer im Rahmen der vier regionalen Meeresübereinkommen geben. Auch andere Maßnahmen auf EU-Ebene, in die unter anderem die Ergebnisse der laufenden Bewertung der Richtlinie über Hafenauffangeeinrichtungen<sup>28</sup> einfließen, werden zur Erreichung des Ziels

---

<sup>28</sup> Richtlinie 2000/59/EG.

beitragen. Im Einklang mit der auf dem Rio+20-Gipfel eingegangenen Verpflichtung, bis 2025 eine deutliche Verringerung der Abfälle im Meer zu erreichen, wird zu gegebener Zeit auf der Grundlage einer weiteren Analyse des Reduktionspotenzials anderer Quellen an Land und auf See eine zweite Stufe des Reduktionsziels ausgearbeitet.

*Bau- und Abbruchabfälle:* Märkte für Recyclingwerkstoffe sind eine wesentliche Voraussetzung für die Steigerung der Recyclingquoten von Bau- und Abbruchabfällen. Werkstoffdesign im Hinblick auf eine bessere Bewirtschaftung von Bau- und Abbruchabfällen und die Steigerung der Recyclingfähigkeit von Bauwerkstoffen sowie ihres Gehalts an recycelten Inhaltsstoffen werden als Themen in die Bewertung der Umweltleistung von Gebäuden gemäß der Mitteilung der Kommission zum effizienten Ressourceneinsatz im Gebäudesektor<sup>29</sup> aufgenommen.

Im Rahmen des vorgeschlagenen Frühwarnmechanismus wird zudem überwacht, welche Fortschritte die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die bis 2020 angestrebte Recyclingquote von 70 % machen, indem sie u. a. die Deponiegebühren für Bau- und Abbruchabfälle erhöhen oder zusätzliche Verpflichtungen zur Abfalltrennung bei größeren Abbrucharbeiten einführen, um die Qualität von Recyclingwerkstoffen zu verbessern.

*Lebensmittelabfälle:* Schätzungen zufolge gehen bis zu 30 % aller weltweit erzeugten Lebensmittel verloren oder werden verschwendet. Die Kommission erwägt, spezifische Vorschläge zur Verringerung von Lebensmittelabfällen vorzulegen.

*Gefährliche Abfälle:* Die ordnungsgemäße Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle ist weiterhin ein Problem, wobei für einen Teil dieses Abfallstroms keine Daten über die tatsächliche Behandlung vorliegen. Als erster Schritt werden die Datenaufzeichnung und die Rückverfolgbarkeit verstärkt, indem Register für gefährliche Abfälle eingerichtet und Kapazitäten und Engpässe in den Systemen der Mitgliedstaaten für die Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle ermittelt werden. Die Register können – wie bereits in mehreren Mitgliedstaaten der Fall – allmählich auf andere Abfallarten ausgedehnt werden.

*Kunststoffabfälle:* Die Herstellung von Kunststoff in der EU wird voraussichtlich um jährlich 5 % zunehmen; zugleich werden aber nur 24 % der Kunststoffabfälle recycelt, knapp 50 % werden deponiert und der Rest verbrannt. Die öffentliche Konsultation über Kunststoffabfälle, die von der Kommission im Jahr 2013 durchgeführt wurde<sup>30</sup>, lässt ein erhebliches Potenzial für eine nachhaltigere Nutzung von Kunststoff erkennen. Dabei wurden die Beseitigung der Deponierung von Kunststoffen sowie ein besseres Design von Kunststoffen und Kunststoffprodukten energisch befürwortet. Der jüngste Vorschlag der Kommission, der es den Mitgliedstaaten gestattet, die Verwendung von Kunststofftüten zu beschränken<sup>31</sup>, sowie die in dieser Mitteilung enthaltenen Vorschläge zur Steigerung der Recyclingquote und zur Aufgabe der Deponierung sind wichtige Schritte zur Verbesserung der Bewirtschaftung von Kunststoffabfällen.

*Recycling von kritischen Rohstoffen:* Alle Rohstoffe sind wichtig, doch kritische Rohstoffe verdienen besondere Aufmerksamkeit, da sie weltweit nur in wenigen Ländern erzeugt werden, wobei es gleichzeitig für viele dieser Rohstoffe kaum Ersatzstoffe gibt und die Recyclingquoten niedrig sind. Die Kommission fördert die effiziente Nutzung und das effiziente Recycling kritischer Rohstoffe im Rahmen der Rohstoffinitiative<sup>32</sup> und der Europäischen Innovationspartnerschaft für Rohstoffe.

---

<sup>29</sup> COM(2014) 445.

<sup>30</sup> COM(2013) 123.

<sup>31</sup> COM(2013) 761.

<sup>32</sup> KOM(2011) 25.

*Illegale Verbringung von Abfällen:* Die Kommission wird weitere Maßnahmen ergreifen, um die Einhaltung der einschlägigen EU-Rechtsvorschriften sicherzustellen, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen, die kürzlich geändert wurde, um die Kontrollen der Abfallverbringung zu verstärken.

*Recycling von Phosphor:* Phosphor ist eine lebenswichtige Ressource für die Nahrungsmittelerzeugung, doch bestehen erhebliche Risiken in Bezug auf die Versorgungssicherheit, und die derzeitige Verwendung von Phosphor ist mit Abfällen und Verlusten in jeder Phase des Lebenszyklus verbunden. Im Anschluss an die konsultative Mitteilung zur nachhaltigen Verwendung von Phosphor<sup>33</sup> arbeitet die Kommission derzeit an einem Rahmen für weitere Maßnahmen.

Zur Behandlung der Probleme im Zusammenhang mit bestimmten Abfallarten unternimmt die Kommission folgende Schritte:

- sie schlägt ein ehrgeiziges Ziel für die Reduzierung von **Abfällen im Meer** vor (Verringerung um 30 % bis 2020 für die zehn an Stränden am häufigsten anzutreffenden Abfallbestandteile sowie für im Meer gefundenes Fanggerät, wobei die Liste an jede der vier Meeresregionen in der EU angepasst wird);
- sie plant Maßnahmen, um die Märkte für recycelte Werkstoffe aus **Bau- und Abbruchabfällen** zu stimulieren und einen gemeinsamen Rahmen für die Bewertung der Umweltleistung von Gebäuden auszuarbeiten;
- sie schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten nationale Programme zur Vermeidung der **Verschwendungen von Lebensmitteln** ausarbeiten und versuchen sicherzustellen, dass Lebensmittelabfälle in den Herstellungsbetrieben, im Einzelhandel/Vertrieb, im Hotel- und Gaststättengewerbe und in den privaten Haushalten bis 2025 um mindestens 30 % verringert werden;
- sie plant den Aufbau eines geeigneten Registrierungssystems für **gefährliche Abfälle** in allen Mitgliedstaaten;
- im Anschluss an ihren Vorschlag zur Verringerung der Verwendung von leichten **Kunststofftüten** schlägt sie vor, die Deponierung von Kunststoffen bis 2025 zu verbieten;
- sie schlägt vor, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen für Sammlung und Recycling von Abfällen, die einen hohen Anteil an kritischen Rohstoffen aufweisen, in ihre nationalen Abfallbewirtschaftungspläne aufnehmen; und
- sie erwägt die Ausarbeitung eines strategischen Rahmens für **Phosphor**, zur Steigerung des Phosphorrecyclings, zur Förderung der Innovation, zur Verbesserung der Marktbedingungen und zur Einbeziehung der nachhaltigen Verwendung von Phosphor in die EU-Rechtsvorschriften für Düngemittel, Lebensmittel, Wasser und Abfall.

#### **4. Festlegung einer Zielvorgabe für Ressourceneffizienz**

Im Rahmen des 7. UAP haben sich die Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament darauf geeinigt, dass die Europäische Union Indikatoren und Zielvorgaben für die Ressourceneffizienz festlegen und prüfen sollte, ob ein Leitindikator und -ziel in das Europäische Semester einbezogen werden sollten. Nach ausgiebigen Konsultationen wurde

<sup>33</sup> COM(2013) 517.

bestimmt, dass sich die als das Verhältnis zwischen BIP und Rohstoffverbrauch (Raw Material Consumption/RMC) gemessene Ressourcenproduktivität als Ressourcenproduktivitätsziel eignet<sup>34</sup>.

Ein von der EU und von den Mitgliedstaaten getragenes realistisches Ziel für die Steigerung der Ressourcenproduktivität würde für politischen Fokus sorgen und das derzeit vernachlässigte Potenzial einer Kreislaufwirtschaft erschließen, um nachhaltiges Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen und die EU-Politik kohärenter zu machen. Dies wäre ein verhältnismäßiger Weg, um diese Kohärenz sicherzustellen und Anreize für Maßnahmen zu geben.

Nach einem „Business-as usual“-Szenario wird in der EU Prognosen zufolge die Ressourcenproduktivität von 2014 bis 2030 um 15 % steigen. Mit intelligent konzipierten Maßnahmen zur Förderung des Übergangs zu einer stärker kreislauforientierten Wirtschaft, wie sie von der Europäischen Plattform für Ressourceneffizienz gefordert werden, wäre es möglich, diesen Prozentsatz zu verdoppeln. Eine Steigerung der Ressourcenproduktivität um 30 % würde zum einen erheblich den Nachhaltigkeitsaspekt des Wirtschaftswachstums stärken und zum anderen die Schaffung von Arbeitsplätzen und das BIP-Wachstum positiv beeinflussen<sup>35</sup>.

Der Industrie käme diese Verbesserung der Ressourcenproduktivität durch eine höhere Wettbewerbsfähigkeit zugute<sup>36</sup>. Die Kosten von Ressourcen können einen erheblichen Teil der Kostenstruktur von Unternehmen ausmachen, die eine verfügbare, planbare Versorgung brauchen<sup>37</sup>. Neben den unmittelbaren finanziellen Gewinnen gäbe es auch längerfristige strategische Vorteile, da die wachsende weltweite Nachfrage die Ressourcenpreise nach oben treibt und volatiler macht. Eine höhere Ressourceneffizienz würde Europa daher helfen, das Ziel der Reindustrialisierung zu verwirklichen.

Auch wenn ein Ressourcenproduktivitätsziel nicht verbindlich und auf EU-Ebene festgelegt wäre, so würde es doch den Mitgliedstaaten, die noch kein einzelstaatliches Ziel aufgestellt haben, Impulse für die Entwicklung von Maßnahmen zur Berücksichtigung der Ressourcennutzung geben. Es würde zu ausgewogenen Maßnahmen führen, bei denen die weiter reichenden wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgen berücksichtigt würden, und diese Lücke schließen.

Es läge im Ermessen der Mitgliedstaaten, das Gleichgewicht von Politik und Maßnahmen zu schaffen, das im Einklang mit den allgemeineren politischen Zielen wirtschaftlich und ökologisch am sinnvollsten ist. Damit würden sie von einer Reihe bereits bewährter, wenn auch nicht weit verbreiteter Verfahren profitieren, die sie maßgerecht an ihre eigenen Bedürfnisse und Gegebenheiten anpassen könnten. Derzeit wird eine Bestandsaufnahme der Strategie „Europa 2020“ durchgeführt<sup>38</sup>, wobei flankierend eine öffentliche Konsultation

---

<sup>34</sup> RMC ist ein aggregierter Indikator, mit dem alle in der Wirtschaft verwendeten Ressourcen gemessen werden (in Tonnen), wobei die für die Herstellung von importierten Produkten genutzten Ressourcen mitberücksichtigt werden. Derzeit liegt dieser Indikator für die EU und einige Mitgliedstaaten vor. Länder, für die der RMC noch nicht vorliegt, können einstweilen den Inlandsmaterialverbrauch verwenden.

<sup>35</sup> SWD(2014) 211.

<sup>36</sup> Interessengruppen ziehen RMC als Maß für die Ressourcennutzung vor, da hier die Ressourcennutzung sowohl für eingeführte als auch für im Land erzeugte Produkte erfasst wird, so dass die jeweilige Ressourceneffizienz gerecht verglichen werden kann.

<sup>37</sup> Neueren Studien zu den Sektoren Stahl und Aluminium zufolge entfallen 30-40 % der Kosten auf Rohstoffe, das ist mehr als beispielsweise der Anteil der Arbeitskosten.

<sup>38</sup> COM(2014) 130 vom 19.3.2014. Bestandsaufnahme der Strategie Europa 2020 für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.

stattfindet, um alle Standpunkte zur Durchführung der Strategie einzuholen. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass eine Entscheidung über die Festlegung eines Kernziels für Ressourceneffizienz im Zuge der Bestandsaufnahme getroffen werden sollte, nachdem die Ergebnisse der öffentlichen Konsultation und die Empfehlungen der Europäischen Plattform für Ressourceneffizienz berücksichtigt wurden.

Um sicherzustellen, dass den politischen Entscheidungsträgern der auf Ressourcen ausgeübte Druck in vollem Umfang bewusst ist, müssen weitere Indikatoren, insbesondere in Bezug auf den Wasserverbrauch und die endliche Ressource „Land“ berücksichtigt werden. Seit 2013 hat Eurostat als Teil der Indikatoren für Europa 2020 einen Anzeiger („Scoreboard“) zur Ressourceneffizienz veröffentlicht<sup>39</sup>. Dies dient dazu, die Umsetzung des *Fahrplans für ein ressourcenschonendes Europa* zu überwachen, die Verbindung zwischen Ressourcen aufzuzeigen und die Interessenträger in die Messung des gesellschaftlichen Fortschritts über das BIP hinaus stärker einzubeziehen.

Um die von der Ressourceneffizienz im Hinblick auf ein nachhaltiges Wachstums gebotenen Möglichkeiten zu nutzen,

- wird die Kommission die Empfehlungen der Europäischen Plattform für Ressourceneffizienz zu einem Kernziel für Ressourceneffizienz zusammen mit den Ergebnissen der öffentlichen Konsultation bei der laufenden Bestandsaufnahme zur Strategie „Europa 2020“ berücksichtigen;
- parallel dazu wird der Anzeiger zur Ressourceneffizienz, mit dem Indikatoren für die Nutzung anderer Ressourcen als Kohle und Werkstoffe (insbesondere Land und Wasser) überwacht werden, weiterentwickelt; und
- die nationalen statistischen Ämter sollten im Rahmen des Europäischen Statistischen Systems eine allgemein anerkannte Methode zur Berechnung des Rohstoffverbrauchs auf nationaler Ebene ausarbeiten.

<sup>39</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe\\_2020\\_indicators/ree\\_scoreboard](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/europe_2020_indicators/ree_scoreboard).