



Rat der
Europäischen Union

036107/EU XXVI. GP
Eingelangt am 25/09/18

Brüssel, den 25. September 2018
(OR. en)

12500/18

ENV 619
COMPET 622
MI 664
AGRI 440
IND 255
CONSOM 264
ENT 177

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

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

Eingangsdatum: 24. September 2018

Empfänger: Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2018) 656 final

Betr.: BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN über die Durchführung der Abfallvorschriften der EU einschließlich des Frühwarnberichts für Mitgliedstaaten, bei denen die Gefahr besteht, dass sie die Zielvorgabe für die Vorbereitung zur Wiederverwendung/das Recycling von Siedlungsabfällen bis 2020 nicht erreichen

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2018) 656 final.

Anl.: COM(2018) 656 final

Brüssel, den 24.9.2018
COM(2018) 656 final

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

**über die Durchführung der Abfallvorschriften der EU einschließlich des
Frühwarnberichts für Mitgliedstaaten, bei denen die Gefahr besteht, dass sie die
Zielvorgabe für die Vorbereitung zur Wiederverwendung/das Recycling von
Siedlungsabfällen bis 2020 nicht erreichen**

{SWD(2018) 413 final} - {SWD(2018) 414 final} - {SWD(2018) 415 final} -
{SWD(2018) 416 final} - {SWD(2018) 417 final} - {SWD(2018) 418 final} -
{SWD(2018) 419 final} - {SWD(2018) 420 final} - {SWD(2018) 421 final} -
{SWD(2018) 422 final} - {SWD(2018) 423 final} - {SWD(2018) 424 final} -
{SWD(2018) 425 final} - {SWD(2018) 426 final}

1. EINLEITUNG

Gute Abfallbewirtschaftung ist ein Baustein der Kreislaufwirtschaft. Damit sollen negative Auswirkungen von Abfällen auf die Umwelt und die Gesundheit vermieden werden. Die ordnungsgemäße Durchführung der europäischen Abfallvorschriften wird den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft beschleunigen. Lokale Akteure spielen eine entscheidende Rolle in der Abfallwirtschaft. Ihre Mitwirkung an der Entwicklung und der Durchführung politischer Maßnahmen sowie die Unterstützung, die sie in ihrer Tätigkeit erhalten, sind eine Voraussetzung für die Einhaltung der EU-Vorschriften.

Dieser Bericht befasst sich mit der Umsetzung der wichtigsten Elemente der Abfallvorschriften durch die Mitgliedstaaten; er stellt fest, welche Hindernisse einer vollständigen Einhaltung im Wege stehen, und er enthält Empfehlungen für eine bessere Bewirtschaftung bestimmter Abfallströme.

Der Bericht stützt sich auf Angaben in den nationalen Durchführungsberichten¹ für den Zeitraum 2013-2015² zu folgenden Richtlinien:

- Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie),
- Richtlinie 2002/96/EG und Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (WEEE-Richtlinie),
- Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Verpackungsrichtlinie),
- Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien (Deponierichtlinie),
- Richtlinie 86/278/EWG über die Verwendung von Klärschlamm (Klärschlammrichtlinie).³

Ergänzt werden diese Informationen durch neuere eingehende Studien über einzelne Abfallströme, insbesondere Siedlungsabfälle (Frühwarnstudie)^{4,5}, Bau- und Abbruchabfälle⁶, gefährliche Abfälle⁷ sowie Elektro- und Elektronik-Altgeräte⁸.

¹ Detaillierte Angaben zu diesen Berichten über einzelne Richtlinien finden Sie unter:

<http://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/index>.

² Der vorherige Durchführungsbericht COM(2017) 88 final umfasst den Zeitraum 2010-2012. Die Kommission ist zur Veröffentlichung des Berichts gesetzlich verpflichtet.

³ Es gibt noch weitere Rechtsakte, zu denen die Mitgliedstaaten der Kommission Durchführungsberichte vorlegen müssen. Für die Vorlage der entsprechenden Fragebögen gelten unterschiedliche Fristen.

⁴ Eunomia Research and Consulting Ltd *et al* (2018), Study to identify Member States at risk of non-compliance with the 2020 target of the Waste Framework Directive and to follow-up phase 1 and 2 of the compliance promotion exercise.

⁵ European Topic Centre on Waste and Materials in a Green Economy (ETC/WMGE) for the European Environment Agency (2018), Scenarios for municipal waste recycling based on the European Reference Model on Municipal Waste, Contribution to the first Early Warning report.

⁶ BIO by Deloitte (2017), Resource efficient use of mixed wastes; Improving management of construction and demolition waste.

⁷ BiPRO GmbH (2017), Support to selected Member States in improving hazardous waste management based on assessment of Member States' performance.

⁸ BiPRO GmbH (2018), WEEE compliance promotion exercise.

2. SIEDLUNGSABFÄLLE – FRÜHWARNBERICHT

2016 fielen in Europa durchschnittlich 480 kg Siedlungsabfälle pro Person an; davon wurden 46 % dem Recycling zugeführt oder kompostiert, ein Viertel wurde auf Abfalldeponien verbracht.⁹ Siedlungsabfälle machen nur etwa 10 % des gesamten Abfallaufkommens in der EU aus. Für die Bewirtschaftung stellen sie aber wegen ihrer verschiedenartigen Zusammensetzung, der Vielzahl von Erzeugern und der auf viele Stellen verteilten Zuständigkeiten einen besonders komplexen Abfallstrom dar.

Nach Maßgabe der Abfallrahmenrichtlinie sind die Mitgliedstaaten zur Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen (Haushaltsabfälle und ähnliche Abfälle) verpflichtet. Danach sollen bis 2020 mindestens 50 % der Siedlungsabfälle zur Wiederverwendung vorbereitet oder dem Recycling zugeführt werden.¹⁰ Die kürzlich überarbeitete Fassung¹¹ der Richtlinie enthält neue, noch ehrgeizigere Zielvorgaben. Bis 2025 soll eine Quote von 55 %, bis 2030 eine Quote von 60 % und bis 2035 eine Quote von 65 % erreicht werden.¹² Mit der überarbeiteten Richtlinie wird außerdem ein System von Frühwarnberichten eingeführt, um feststellen zu können, wie weit sich die Mitgliedstaaten drei Jahre vor Ablauf der jeweiligen Frist diesen Zielvorgaben genähert haben.

In Vorbereitung auf diese Berichte und um den Mitgliedstaaten zu helfen, die Zielvorgabe bis 2020 zu erreichen, hat die Kommission bereits ihre erste Frühwarnstudie vorgelegt.¹³ Auf der Grundlage einer eingehenden Prüfung der Recyclingtätigkeit und der Abfallpolitik der Mitgliedstaaten wurde festgestellt, dass bei **14 Mitgliedstaaten die Gefahr besteht, dass sie die Zielvorgabe von 50 % bis 2020 nicht erreichen werden**¹⁴. Dabei handelt es sich um **Bulgarien, Estland, Finnland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Ungarn und Zypern**.

Hierfür durchgeführte Modellszenarien¹⁵ haben dies bestätigt und kamen zu dem Ergebnis, dass einige dieser Mitgliedstaaten die Zielvorgabe von 50 % ohne zusätzliche politische Maßnahmen vermutlich auch bis 2025 nicht erreichen werden.

Unter Berücksichtigung der speziellen Schwierigkeiten und Erfordernisse jedes Mitgliedstaates und ihres Abstands von der Zielvorgabe für 2020 wurden in einem Prozess, in den die nationalen Behörden unmittelbar einbezogen waren, länderspezifische **Maßnahmen** festgelegt, die es ermöglichen sollen, den Rückstand aufzuholen. Die in diesem Bericht enthaltene Frühwarnbewertung stützt sich auch auf frühere Initiativen zur Förderung der Einhaltung von Rechtsvorschriften¹⁶, die die Kommission mit den Mitgliedstaaten zusammen durchgeführt hat. Wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen durch nationale und lokale Behörden **rasch umgesetzt werden**, kann die Gefahr der Verfehlung der Zielvorgaben erheblich reduziert werden. In den Arbeitsunterlagen der Dienststellen zu diesem Bericht

⁹ Eurostat: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/waste/data/database>, Datensatz (env_wasmun).

¹⁰ Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a der Abfallrahmenrichtlinie.

¹¹ Richtlinie (EU) 2018/851, im Folgenden als überarbeitete Abfallrahmenrichtlinie bezeichnet.

¹² Artikel 11 Absatz 2 Buchstaben c bis e der Richtlinie (EU) 2018/851.

¹³ Eunomia (2018) und ETC/WMGE (2018).

¹⁴ Auf der Grundlage ihrer gewählten Berechnungsmethode. Um die Einhaltung der Zielvorgabe gemäß Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a der Abfallrahmenrichtlinie überprüfen zu können, wurden im Beschluss 2011/753/EU vier alternative Berechnungsmethoden für die Meldung der erreichten Quoten bei der Vorbereitung zur Wiederverwendung und beim Recycling von Haushaltsabfällen angegeben.

¹⁵ ETC/WMGE (2018).

¹⁶ http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/support_implementation.htm

werden diese Maßnahmen erläutert. Auch eine Reihe gemeinsamer relevanter Prioritäten kann festgelegt werden.

Kasten 1: Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen

- **Weitergabe der nationalen Zielvorgaben für das Recycling bis hin zur kommunalen Ebene**, die für die Abfallsammelsysteme zuständig ist, mit unumgänglichen **Konsequenzen für Kommunen, die die Zielvorgaben nicht erreichen**.
- Einführung von Maßnahmen (z. B. Steuern) zur **Reduzierung der Deponierung und anderer Formen der Behandlung von Restabfällen** (z. B. mechanische biologische Behandlung und Verbrennung), um die Abfallhierarchie¹⁷ durch wirtschaftliche Anreize zu fördern.
- Zusammen mit lokalen und regionalen Behörden Entwicklung von Leitlinien für Kommunen in Form von **Mindeststandards für die getrennte Abfallsammlung**. Auf nationaler Ebene Durchführung von **Programmen zur technischen Unterstützung und zum Kapazitätsaufbau für Kommunen**.
- Einführung **zwingender Anforderungen hinsichtlich der Getrenntsammlung von Bioabfällen** und Abstimmung der geplanten oder vorhandenen Behandlungsinfrastruktur auf die Abfallsammelsysteme.
- Anregung einer **Kooperation zwischen Kommunen** bei der Planung von Infrastruktur und/oder dem Angebot von Dienstleistungen, um Größenvorteile zu nutzen und die finanzielle Belastung zu verteilen.
- **Verbesserung der Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung (EPR)**, sodass zumindest die allgemeinen Mindestanforderungen der überarbeiteten Abfallrahmenrichtlinie eingehalten werden.
- Schaffung von **Anreizen für Haushalte** zur Abfalltrennung, u. a. durch kürzere Sammelintervalle für getrennte Abfallströme gegenüber der Abholung von Mischabfällen.
- **Verbesserung der Überwachung und Berichterstattung**, u. a. durch Erfassung von Daten auf kommunaler Ebene.
- Wirksamere Verwendung von EU-Mitteln zum Aufbau einer Abfallinfrastruktur, indem durch Kofinanzierung **die Vermeidung, die Wiederverwendung und das Recycling gefördert werden**.

3. BAU- UND ABBRUCHABFÄLLE

Bau- und Abbruchabfälle machen gewichtsmäßig den größten Abfallstrom in der EU aus mit über 800 Mio. Tonnen pro Jahr; das sind etwa 32 % des gesamten Abfallaufkommens.¹⁸

¹⁷ In der Abfallhierarchie wird die Rangfolge der Optionen der Abfallbewirtschaftung durch ihre Nachhaltigkeit bestimmt. An der Spitze steht die Abfallvermeidung, gefolgt vom Recycling, der Energierückgewinnung und ganz am Ende der Entsorgung (z. B. Deponierung).

¹⁸ Eurostat, Datensatz (env_wasgen).

In der Bewirtschaftung dieser Abfälle steckt ein hohes Potenzial für eine effizientere Nutzung von Ressourcen. Der Abfallstrom besteht aus einer Mischung verschiedener Materialien, darunter inerte und nicht inerte ungefährliche und gefährliche Abfälle. Den größten Anteil hat die mineralische Fraktion (Ziegel, Kacheln, Beton usw.) mit relativ hohem Gewicht, die leicht recycelbar, aber nicht besonders wertvoll ist. Enthalten sind außerdem Materialien mit einem positiven Marktwert (Metalle) oder mit einem potenziellen Wert, der von der getrennten Sammlung reiner Fraktionen (z. B. Kunststoffe) abhängig ist.

Die Abfallrahmenrichtlinie¹⁹ hat für diesen Abfallstrom **für 2020 eine Zielvorgabe von 70 % für die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die sonstige stoffliche Verwertung** gesetzt. Die Leistung der Mitgliedstaaten ist ganz unterschiedlich. Mehr als die Hälfte von ihnen haben angegeben, dass sie die Zielvorgabe für 2020 bereits im Zeitraum 2013-2015 erreicht haben, und in einigen Mitgliedstaaten beträgt die Verwertungsquote bereits mehr als 90 %. Dagegen liegen **Zypern, Griechenland, die Slowakei und Schweden** immer noch unter 60 %.²⁰ Hinsichtlich der von einigen Mitgliedstaaten gemeldeten Zahlen besteht noch eine gewisse Unsicherheit.

Laut einer neueren Studie²¹ über die Bewirtschaftung von Bau- und Abbruchabfällen in der EU sind die nachfolgend genannten Maßnahmen wichtig.

Kasten 2: Bewirtschaftung von Bau- und Abbruchabfällen

- **Abfallvermeidung fördern** durch intelligentes Design, Verlängerung der Lebensdauer von Bauwerken, Wiederverwendung und Verbesserung der Planung und Logistik auf Baustellen.
- **Selektive Abbrucharbeiten und Abfallsortierung an der Quelle** fördern.
- **EU-Leitlinien** anwenden (Abbrucharbeiten vorgeschaltete Audits und Bewirtschaftungsprotokolle)²².
- **Ökonomische Instrumente** anwenden, um zu verhindern, dass dieser Abfallstrom auf Deponien gelangt.
- **Verfüllungen begrenzen** auf das nach der Abfallrahmenrichtlinie zulässige Maß.
- Die Verwendung recycelter Produkte durch **Qualitätszertifikate** und/oder **Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft** fördern.
- **Umweltfreundliche Beschaffung**, die den Einsatz recycelter Materialien verlangt, in größerem Umfang anwenden.
- Die **Qualität von Statistiken** verbessern.

4. GEFÄHRLICHE ABFÄLLE

Gefährliche Abfälle sind ein relativ kleiner Abfallstrom (weniger als 4 % des gesamten Abfallaufkommens)²³, doch gerade hierbei kommt es auf eine ordnungsgemäße

¹⁹ Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe b.

²⁰ ARGUS (2017), Compliance reporting on Waste Framework Directive – material recovery rates for construction & demolition waste for reporting period 2013-2015, Validation report 2017.

²¹ BIO by Deloitte (2017); Eurostat, Datensatz ([cei_wm040](#)).

²² <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/20509/attachments/1/translations/en/renditions/native>

Bewirtschaftung an, um gravierende negative Folgen für die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu vermeiden.

Die Abfallrahmenrichtlinie enthält Anforderungen an die Kennzeichnung, das Führen von Aufzeichnungen, die Rückverfolgbarkeit und die Pflicht zur Überwachung von der Erzeugung bis zum endgültigen Bestimmungsort sowie ein Verbot der Vermischung gefährlicher Abfälle mit anderen Abfällen, Stoffen oder Materialien.

Die Analyse der Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle²⁴ einschließlich PCB/PCT²⁵ in der EU hat gravierende Mängel in der Umsetzung der wichtigsten gesetzlichen Verpflichtungen aufgezeigt. Dazu zählen unzureichende Planungen, Dateninkonsistenzen und statistische Lücken zwischen Erzeugung und Behandlung sowie die falsche Klassifizierung von Abfällen. Die Studie enthält detaillierte, länderspezifische Empfehlungen, die zu einer allgemeineren Liste vorrangiger Aktionen zusammenfasst werden können.

Kasten 3: Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle

- Verbesserung der **Qualität von Abfallbewirtschaftungsplänen** auf der Grundlage zuverlässiger und vergleichbarer Informationen, damit gefährliche Abfälle sorgfältiger erfasst und Informationen über Behandlungskapazitäten mit aufgenommen werden.
- Einführung umfassender, zuverlässiger und interoperabler **elektronischer Aufzeichnungs- und Verfolgungssysteme**, die in die nationalen Statistiksysteme und Daten zur Abfallverbringung in der EU eingebunden sind.
- Berücksichtigung der **Abfallhierarchie und des Vermischungsverbots** in nationalen Rechtsvorschriften, Leitlinien für Abfallbehandlungsoptionen und Genehmigungsanforderungen sowie die Sicherstellung ihrer Durchsetzung.
- Erstellung, Veröffentlichung, Verbreitung und Anwendung **klarer, harmonisierter Leitfäden zur Abfalleinstufung** und Abfallbewirtschaftung einschließlich der Abfallhierarchie. Anwendung des technischen Leitfadens der Kommission zur Abfalleinstufung²⁶.
- Schaffung eines **umfassenden Systems unangekündigter und koordinierter Inspektionen**. Vorgehen gegen nicht zugelassene Akteure auf allen Ebenen.
- Einführung und konsequente Durchsetzung des Systems **geteilter Verantwortung der Abfallerzeuger**²⁷ und anderer Akteure in der Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle.
- Weitere Anstrengungen zum Verzicht auf **PCB/PCT** in geschlossenen und offenen Anwendungen.

²³ Eurostat, Datensatz (env_wasgen).

²⁴ BiPRO (2015), Support to selected Member States in improving hazardous waste management based on assessment of Member States' performance – analysiert wurden 10 Mitgliedstaaten; und BiPRO (2017) – analysiert wurden 14 Mitgliedstaaten.

²⁵ Polychlorierte Biphenyle/Polychlorierte Terphenyle.

²⁶ Verfügbar in allen EU-Sprachen unter: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2018.124.01.0001.01.ENG&toc=OJ:C:2018:124:TOC.

²⁷ Gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Abfallrahmenrichtlinie.

5. ELEKTRO- UND ELEKTRONIK-ALTGERÄTE (WEEE)

In der gesamten EU fielen 2014 schätzungsweise etwa 10 Mio. Tonnen²⁸ (0,4 % des gesamten Abfallaufkommens) Elektro- und Elektronik-Altgeräte (WEEE) an. Bis 2020 wird diese Menge voraussichtlich auf über 12 Mio. Tonnen ansteigen.²⁹ Dieser Abfallstrom besteht aus einer komplexen Mischung aus Materialien und Komponenten. Darunter sind verschiedene Stoffe, von denen bei nicht fachgerechter Bewirtschaftung erhebliche Umwelt- und Gesundheitsrisiken ausgehen. Außerdem werden für die Herstellung moderner elektronischer Geräte knappe, wertvolle Ressourcen gebraucht.

Die Richtlinie 2012/19/EU soll die Sammlung, die Behandlung und das Recycling von Elektro- und Elektronik-Altgeräten fördern. Im Zeitraum 2013-2015 nahm die Menge an Altgeräten aus privaten Haushalten in den 28 Mitgliedstaaten um 8 % zu. 2014 wurden durchschnittlich 6,21 kg Altgeräte pro Person aus privaten Haushalten gesammelt. 2015 erreichten 23 Mitgliedstaaten die pro Person vorgesehene Mindestsammelmenge von 4 kg Elektro- und Elektronik-Altgeräten aus privaten Haushalten³⁰; in Schweden und Dänemark waren es 12 kg, während **Zypern, Lettland, Malta und Rumänien die Zielvorgabe bei Weitem nicht erreichten**^{31,32}.

Seit 2016 soll jeder Mitgliedstaat eine Sammelquote von 45 % der verkauften Geräte erreichen; ab 2019 sollen es 65 % der verkauften Geräte oder 85 % der jährlich erzeugten Elektronikabfälle sein.³³ Die Mitgliedstaaten können eine dieser beiden Zielvorgaben für ihre Messung zugrunde legen.

Die Kommission hat eine Initiative zur Förderung der Einhaltung³⁴ der Zielvorgaben für Elektro- und Elektronik-Altgeräte durchgeführt, um die wesentlichen Mängel bei der Durchführung zu ermitteln und bewährte Verfahren weiterzugeben. Die Studie enthält sowohl Empfehlungen, die sich an alle Mitgliedstaaten richten, als auch länderspezifische Ratschläge für einzelne Mitgliedstaaten.

²⁸ Auf der Grundlage der Berechnungsinstrumente für Elektro- und Elektronik-Altgeräte, verfügbar unter: http://ec.europa.eu/environment/waste/weee/data_en.htm.

²⁹ United National University (2007), 2008 Review of Directive 2002/96/EC on waste electrical and electronic equipment (WEEE).

³⁰ Die Zielvorgabe galt bis Ende 2015.

³¹ Lettland verfehlte die Zielvorgabe 2015; in den anderen Mitgliedstaaten wurde sie 2014 (letzte gemeldete Daten) oder in den Vorjahren nicht erreicht.

³² Eurostat, Datensatz (env_waselee).

³³ Die Daten für 2016 standen bei Erstellung dieses Berichts noch nicht zur Verfügung.

³⁴ BiPRO (2018).

Kasten 4: Bewirtschaftung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten

- Einbeziehung **aller relevanten Verwaltungsebenen** (kommunale, regionale und nationale Ebene).
- **Einführung (oder Intensivierung) von Kontrollen auf allen Stufen der Bewirtschaftungskette** und Durchführung von Inspektionen zum Aufdecken illegaler oder nicht vorschriftsmäßiger Aktivitäten.
- **Verbesserung der Datenqualität**, u. a. durch Qualitätskontrollen und bessere Rückverfolgbarkeit, um alle Altgeräte zu erfassen.
- **Verbesserung von EPR-Systemen**, sodass zumindest die allgemeinen Mindestanforderungen der überarbeiteten Abfallrahmenrichtlinie eingehalten werden.
- **Verbesserung der Sammlung** durch:
 - Ausbau der Sammelinfrastruktur;
 - Sensibilisierung der Verbraucher;
 - Klärung des Eigentumsübergangs von Altgeräten in der Bewirtschaftungskette und
 - Forderung an alle Sammler, ein Compliance-System zu nutzen.
- **Durchsetzung der Anforderungen an eine ordnungsgemäße Behandlung** nach Maßgabe der Richtlinie; eventuell Annahme von Mindestqualitätsstandards für die Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten.
- Umsetzung/Entwicklung von **Mechanismen für den Austausch produktbezogener Informationen**, die für das Recycling und die Vorbereitung der Wiederverwendung zwischen Herstellern und Recyclern wichtig sind (z. B. die I4R-Plattform Information for Recyclers³⁵).
- **Aufbau eines Netzwerks zur Vorbereitung der Wiederverwendung**, an dem sich registrierte und zugelassene/zertifizierte Akteure auf nationaler Ebene beteiligen.
- Eventuell Festlegung einer **separaten Zielvorgabe für die Vorbereitung zur Wiederverwendung** auf nationaler Ebene.

6. VERPACKUNGSABFÄLLE

2015 fielen in der EU insgesamt rund 85 Mio. Tonnen Verpackungsabfälle an, etwa 3,4 % des gesamten Abfallaufkommens.³⁶ Die erzeugte Verpackungsabfallmenge ist in den vergangenen Jahren langsam gestiegen.

Die Verpackungsrichtlinie enthält spezielle Zielvorgaben für Verpackungsabfälle, die bis Ende 2008 erreicht werden sollten (mit Verlängerung für einige Mitgliedstaaten – alle liefen 2015 aus): Zielvorgaben für Verwertung und Recycling insgesamt (60 % bzw. 55 %) sowie

³⁵ <https://i4r-platform.eu/>

³⁶ Eurostat, Datensatz (env_wasgen) und (env_waspac).

für materialspezifisches Recycling (60 % für Papier und Pappe, 60 % für Glas, 50 % für Metall, 22,5 % für Kunststoffe und 15 % für Holz).

Seit 2005 hat sich die durchschnittliche Recyclingrate bei Verpackungen in der EU stetig erhöht (auf 65,8 % im Jahr 2015³⁷). Zwischen 2013 und 2015 ist aber auch das Aufkommen an Verpackungsmüll EU-weit um 6 % gestiegen. Das zeigt, dass **mehr für die Abfallvermeidung getan werden muss**. Die Frühwarnstudie hat zudem Unstimmigkeiten in den Verpackungsdaten mehrerer Mitgliedstaaten aufgezeigt und darauf hingewiesen, dass die auf den Markt gebrachten Verpackungsmengen möglicherweise zu niedrig angegeben sind.

Mit der überarbeiteten Verpackungsrichtlinie³⁸ wurden ehrgeizigere Zielvorgaben für das Recycling von Verpackungen insgesamt (65 % bis 2025 und 70 % bis 2030) und höhere materialspezifische Zielvorgaben (z. B. 55 % für Kunststoffe bis 2030) eingeführt. Um diese Vorgaben zu erreichen, muss in der gesamten EU sehr viel mehr für effizienter organisierte **separate Sammelsysteme** getan werden, damit mehr recycelbares Material zurückgewonnen wird, u. a. durch verbesserte EPR-Systeme.

In den meisten Mitgliedstaaten werden die bisher geltenden allgemeinen Recycling-Zielvorgaben eingehalten. Nur **Ungarn** (seit 2012) und **Malta** (seit 2013³⁹) haben sie bei Weitem **nicht erreicht**. Einige Mitgliedstaaten haben eine oder mehrere materialspezifische Zielvorgaben verfehlt: für Papier und Pappe (**Malta**), Holz (**Kroatien, Malta, Zypern, Finnland**), Metall (**Kroatien, Malta**) und Glas (**Griechenland, Malta, Zypern, Ungarn, Portugal, Polen** und **Rumänien**). Die Kommission hat durch Förderung der Einhaltung und andere Initiativen zur Verbesserung der Leistung eine gezielte Beratung der betreffenden Mitgliedstaaten eingeleitet.

7. ABFALLDEPONIEN

Die Deponierung steht in der Rangfolge der Behandlungsoptionen an letzter Stelle. Während die Menge deponierter Siedlungsabfälle in der EU insgesamt rückläufig ist (Rückgang um 18 % im Zeitraum 2013-2016⁴⁰), betrug die durchschnittliche Deponierungsrate für Siedlungsabfälle in der EU 2016 immer noch 24 %. Auch 2016 bestanden weiter große Unterschiede in der EU: **zehn Mitgliedstaaten verbrachten noch 50 % ihrer Siedlungsabfälle** auf Deponien, während fünf Mitgliedstaaten eine Quote von **mehr als 70 %** angaben.

Die Deponierichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Deponierung von biologisch abbaubaren Siedlungsabfällen bis 2006 auf höchstens 75 %, bis 2009 auf 50 % und bis 2016 auf 35 % zu reduzieren gegenüber dem Ausgangswert von 1995.⁴¹ Die überarbeitete Richtlinie⁴² sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Deponierung von Siedlungsabfällen bis 2035 auf höchstens 10 % reduzieren; die Deponierung getrennt gesammelter Abfälle einschließlich biologisch abbaubarer Abfälle wird verboten.

Zur Einhaltung der Zielvorgaben für biologisch abbaubare Abfälle haben die Mitgliedstaaten unterschiedlich vollständige Daten vorgelegt. Den gemeldeten Daten zufolge hatte 2015 die

³⁷ Ebenda.

³⁸ Richtlinie (EU) 2018/852.

³⁹ Die Daten für 2015 wurden noch nicht gemeldet.

⁴⁰ Eurostat, Datensatz (emv_wasmun).

⁴¹ Artikel 5 Absatz 2 der Deponierichtlinie erlaubt eine Verlängerung um höchstens vier Jahre, wenn der betreffende Mitgliedstaat 1995 mehr als 80 % seiner Siedlungsabfälle in Deponien verbracht hat.

⁴² Richtlinie (EU) 2018/850.

Hälfte der Mitgliedstaaten die Zielvorgabe von 35 % für 2016 bereits erreicht. **Kroatien** verfehlte sein für 2013 gesetztes Ziel von 75 %. **Zypern, die Tschechische Republik, Griechenland, Lettland** und die **Slowakei** verfehlten die Zielvorgabe von 50 %, die ebenfalls 2013 hätte erreicht werden sollen. **Malta** mit einem hohen Gesamtaufkommen an deponierten Siedlungsabfällen **hat keine neueren Daten gemeldet**. Die Kommission hat durch Förderung der Einhaltung und andere Initiativen zur Verbesserung der Leistung eine gezielte Beratung der betreffenden Mitgliedstaaten eingeleitet.

In einer neueren für die Kommission durchgeführten Studie⁴³ wurde festgestellt, dass 15 Mitgliedstaaten die nach der Richtlinie zwingend vorgeschriebene Behandlung der Abfälle vor der Deponierung⁴⁴ nicht ganz erreichten.

Trotz der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Stilllegungen vorschriftswidriger Abfalldeponien gibt es immer noch besorgniserregend viele Einrichtungen, die **den Anforderungen der Richtlinie nicht entsprechen**.

8. KLÄRSCHLAMM

Die Klärschlammrichtlinie soll das Ausbringen von Klärschlamm in der Landwirtschaft eindämmen. Sie setzt Grenzwerte für die Konzentration von Schwermetallen in Klärschlamm, der für landwirtschaftliche Zwecke und zur Bodendüngung vorgesehen ist.

Die Richtlinie ist seit über 30 Jahren in Kraft und wird EU-weit gut umgesetzt. **Alle Mitgliedstaaten haben Konzentrationsgrenzwerte** für den Schwermetallgehalt im Boden festgelegt, die **den Anforderungen der Richtlinie entsprechen oder sogar noch darüber hinausgehen**.

9. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Durch das europäische Abfallrecht werden erhebliche Verbesserungen in der Abfallbewirtschaftung vorangetrieben. Die Rechtsvorschriften müssen jedoch vollständig umgesetzt werden, wenn die EU die ökonomischen und ökologischen Vorteile der Kreislaufwirtschaft nutzen und sich in einer Welt zunehmend knapper werdender Ressourcen behaupten will.

Die Frühwarnberichte über Siedlungsabfälle und die Initiativen der Kommission zur Förderung der Einhaltung, auf die in diesem Bericht hingewiesen wurde, lassen kontinuierliche Fortschritte in den Mitgliedstaaten, aber auch gravierende Mängel und Herausforderungen erkennen, auf die schleunigst reagiert werden muss.

Gute Fortschritte sind möglich, sofern die betreffenden Mitgliedstaaten unverzüglich tätig werden, um die in diesem Bericht und in den begleitenden länderspezifischen Berichten aufgezeigten Maßnahmen umzusetzen. Wirksamere separate Sammelsysteme, effiziente EPR-Systeme, wirtschaftliche Instrumente wie Deponie- und Verbrennungssteuern und eine Verbesserung der Datenqualität sind allesamt entscheidend für die Einhaltung der Abfallvorschriften der EU, sowohl heute als auch in Zukunft.

⁴³ Milieu (2017), Study to assess the implementation by the EU Member States of certain provisions of Directive 1999/31/EC on the landfill of waste.

⁴⁴ Artikel 6 Buchstabe a der Deponierichtlinie.

Im Nachgang zu diesem Bericht wird die Kommission hochrangige Besuche zur Thematik der Kreislaufwirtschaft/Abfallwirtschaft in den Mitgliedstaaten durchführen, bei denen die Gefahr besteht, dass sie die Zielvorgaben für Siedlungsabfälle bis 2020 nicht erreichen. Die Kommission wird in diesem Zusammenhang auf relevante Interessenträger wie Verbände lokaler und regionaler Akteure zugehen.

Die Kommission wird weiter erhebliche Ressourcen einsetzen, um die Mitgliedstaaten bei ihren Durchführungsbemühungen zu unterstützen, auch durch technische Unterstützung (z. B. durch die Environmental Implementation Review⁴⁵ und den Austausch bewährter Verfahren⁴⁶) und mit EU-Mitteln. Aufgabe der nationalen Behörden ist es, den Prozess der notwendigen politischen Reformen zu verstärken und die Aktivitäten vor Ort zu beschleunigen.

⁴⁵ http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm

⁴⁶ TAIEX-EIR Peer2Peer, http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm.