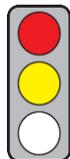


## KERNPUNKTE

**Ziel der Richtlinie:** Die Kommission will eine strengere Einhaltung der Abfallhierarchie durch quantitative Zielvorgaben für das Recycling und die Vermeidung von Lebensmittelabfällen erwirken.

**Betroffene:** Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere die Abfallwirtschaft.



**Pro:** Durch das neue Frühwarnsystem kann die Kommission früher auf sich abzeichnende Defizite bei der mitgliedstaatlichen Umsetzung des Abfallrechts reagieren.

**Contra:** (1) EU-einheitliche Recyclingziele ignorieren die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten und verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip.

(2) Die quantitative Zielvorgabe für die Vermeidung von Lebensmittelabfällen verstößt, da unverhältnismäßig, gegen EU-Recht. Sie ist von den Mitgliedstaaten nicht realisierbar.

## INHALT

### Titel

**Vorschlag COM(2014) 397** vom 2. Juli 2014 für eine **Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte**

### Kurzdarstellung

Seitenangaben verweisen auf den Richtlinienvorschlag COM(2014) 397.

#### ► Hintergrund und Ziele

- Die Abfallbewirtschaftung soll „verbessert“ werden, um (Erwägungsgrund 1)
  - die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu schützen und
  - die Verschwendung von natürlichen Ressourcen zu verringern.
- Mit der Änderungsrichtlinie sollen insbesondere folgende abfallrechtliche Richtlinien geändert werden:
  - Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG),
  - Verpackungsrichtlinie (94/62/EG) und
  - Deponierichtlinie (1999/31/EG).
- „Abfallhierarchie“: Die Mitgliedstaaten müssen bei der Abfallvermeidung und -bewirtschaftung grundsätzlich folgende Prioritätenfolge einhalten (Art. 4 Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG):
  1. Abfallvermeidung,
  2. Vorbereitung zur Wiederverwendung,
  3. Rückführung von Stoffen aus Abfällen in den Wirtschaftskreislauf („Recycling“),
  4. sonstige Verwertung von Abfällen, insbesondere Verbrennung zur Energiegewinnung,
  5. Deponierung oder Verbrennung ohne Energiegewinnung („Beseitigung“).
- Derzeit wird die Abfallhierarchie nicht in allen Mitgliedstaaten eingehalten. So werden Haushaltsabfälle und vergleichbare Abfälle von Unternehmen und Behörden („Siedlungsabfälle“) in 18 Mitgliedstaaten immer noch überwiegend deponiert (S. 0).
- Die Kommission will eine strengere Einhaltung der Abfallhierarchie erwirken und die Dokumentations- und Genehmigungspflichten für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) vereinfachen. Dadurch werden laut Kommission (S. 2)
  - bis 2030 mehr als 180.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen,
  - die Abhängigkeit der EU von Rohstoffimporten reduziert und
  - zwischen 2014 und 2030 443 Mio. Tonnen an Treibhausgasemissionen eingespart.

#### ► EU-Abfallvermeidungs- und -bewirtschaftungsziele

- Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass sich die Lebensmittelabfälle zwischen Anfang 2017 und Ende 2025 um 30% verringern (Art. 9 neuer Abs. 3 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG).
- Um die Verunreinigung von Abfällen zu minimieren, müssen die Mitgliedstaaten bis 2025 dafür sorgen, dass Bioabfall getrennt gesammelt wird (Art. 22 neuer Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG).
- Für die zur Wiederverwendung vorbereiteten Abfälle und das Recycling gelten folgende Zielvorgaben:
  - Der Anteil der Siedlungsabfälle, die zur Wiederverwendung vorbereitet oder recycelt werden müssen, wird festgesetzt auf (geänderter Art. 11 Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG)
    - mindestens 50 Gewichtsprozent bis Anfang 2020 und
    - mindestens 70 Gewichtsprozent bis Anfang 2030.

- Der Anteil der Verpackungsabfälle, die zur Wiederverwendung vorbereitet oder recycelt werden müssen, wird festgesetzt auf (geänderter Art. 6 Abs. 1 lit. f-k Verpackungsrichtlinie 94/62/EG)
  - mindestens 60 Gewichtsprozent bis Anfang 2020,
  - mindestens 70 Gewichtsprozent bis Anfang 2025 und
  - mindestens 80 Gewichtsprozent bis Anfang 2030.

Bei der Berechnung der zur Wiederverwendung vorbereiteten und zu recycelnden Mengen wird das Gewicht der Abfälle abgezogen, die zwar einem solchen Verwertungsprozess zugeführt, aber wegen Verunreinigungen aussortiert und auf andere Art verwertet oder beseitigt werden müssen („output-bezogene“ statt „inputbezogener Messung“; geänderter Art. 11 Abs. 4 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG; Art. 6 neuer Abs. 1a Verpackungsrichtlinie 94/62/EG).

- Ab 2025 dürfen recycelbare nichtgefährliche Abfälle – insbesondere Kunststoffe, Metalle, Glas, Papier, Karton und biologisch abbaubare Abfälle – nicht mehr deponiert werden (Art. 5 neuer Abs. 2a Deponierichtlinie 1999/31/EG).
- Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass das Gesamtgewicht aller nicht recycelbaren nichtgefährlichen Abfälle, die deponiert werden, folgende Grenzwerte nicht überschreitet (Art. 5 neue Abs. 2b, 2c Deponierichtlinie 1999/31/EG):
  - ab 2025 25% des Vorjahresgesamtgewichts an Siedlungsabfällen und
  - ab 2030 5% des Vorjahresgesamtgewichts an Siedlungsabfällen.

#### ► Frühwarnsystem

- Die Kommission veröffentlicht jeweils drei Jahre vor Ablauf der gesetzten Frist einen Bericht über die Erreichung der Abfallvermeidungs- und Recyclingziele sowie der Deponierungsverbote (neuer Art. 11a Abs. 1, 2 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG; neuer Art. 6a Abs. 1, 2 Verpackungsrichtlinie 94/62/EG; neuer Art. 5a Abs.1, 2 Deponierichtlinie 1999/31/EG). Dieser Bericht enthält
  - eine Liste der Mitgliedstaaten, die die Vorgaben voraussichtlich nicht fristgerecht erfüllen werden sowie
  - Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zur fristgerechten Zielerreichung.
- Die Mitgliedstaaten, die die Zielvorgaben voraussichtlich nicht fristgerecht erfüllen werden, müssen innerhalb von 6 Monaten einen „Abhilfeplan“ mit Maßnahmen zur Erfüllung der Zielvorgaben vorlegen (neuer Art. 11a Abs.3 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG; neuer Art. 6a Abs. 3 Verpackungsrichtlinie 94/62/EG; neuer Art. 5a Abs. 3 Deponierichtlinie 1999/31/EG).

#### ► Erweiterte Herstellerverantwortung

- Die Mitgliedstaaten dürfen Maßnahmen ergreifen, damit Hersteller und Importeure bei der Produktion und Verpackung von Gütern eine „erweiterte Herstellerverantwortung“ tragen. Solche Maßnahmen können die Rücknahme und anschließende Bewirtschaftung von Abfällen umfassen (unveränderter Art. 8 Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG)
- Wenn sie Maßnahmen für eine erweiterte Herstellerverantwortung ergreifen, müssen sie zukünftig detaillierte Mindestanforderungen erfüllen (geänderter Art. 8 Abs. 3 i.V.m. neuem Anhang VII Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG):
  - Die Mitgliedstaaten müssen gewährleisten, dass Hersteller und Importeure (neuer Anhang VII Nr. 6 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG)
    - die gesamten Kosten für alle mitgliedstaatlichen Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung tragen,
    - mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Vermeidung der „Vermüllung“ sowie „Umweltsäuberungsaktionen“ „unterstützen“.
  - Die Mitgliedstaaten müssen ein Verfahren zur Anerkennung, Überwachung und Durchsetzung von „Programmen“ für die erweiterte Herstellerverantwortung festlegen (neuer Anhang VII Nr. 7 und 9 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG).
- Die Mitgliedstaaten müssen zur Verringerung des Abfallaufkommens auch den Einsatz langlebiger und wiederverwendbarer Verpackungen „fördern“ (Art. 6 neuer Abs. 12 Verpackungsrichtlinie 94/62/EG).

#### ► Aufzeichnungs- und Genehmigungspflichten

- Alle Unternehmen, die gefährliche oder nichtgefährliche Abfälle erzeugen oder „bewirtschaften“ – also sammeln, transportieren, verwerten oder beseitigen – „müssen Aufzeichnungen mindestens über Menge, Art und Ursprung der Abfälle erstellen. Die Übermittlung der Aufzeichnungen an die zuständigen Behörden erfolgt (geänderter Art. 35 Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG)
- bei gefährlichen Abfällen jährlich,
  - bei nichtgefährlichen Abfällen auf Anfrage der zuständigen Behörde.

### Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Neu ist, dass es für 2025 ein Abfallvermeidungsziel für Lebensmittel geben soll.
- Bislang gibt es Recyclingziele für verschiedene Verpackungsabfälle nur für 2008. Nun soll es neue Recyclingziele für 2020, 2025 und 2030 geben.
- Bislang wird bei der Bestimmung der Recyclingmenge das Gewicht der in den Recyclingprozess einfließenden Stoffe gewertet (input-bezogene Messung). Zukünftig soll das Gewicht der aus dem Recyclingprozess hinausgehenden Stoffe entscheidend sein (output-bezogene Messung).

- ▶ Bislang gibt es ein grundsätzliches Deponieverbot nur für flüssige und einige gefährliche Abfälle sowie Altreifen. Ab 2025 sollen alle recycelbaren Stoffe nicht mehr deponiert werden dürfen.
- ▶ Neu ist, dass die Umsetzung der Zielvorgaben durch die Mitgliedstaaten vor Ablauf der Frist durch die Kommission überprüft werden soll („Frühwarnsystem“).
- ▶ Neu ist, dass für die „erweiterte Herstellerverantwortung“ Mindeststandards gelten sollen.
- ▶ Bislang müssen nur Unternehmen, die gefährliche Abfälle erzeugen, Aufzeichnungen über Menge, Art und Ursprung der Abfälle erstellen. Nun soll diese Verpflichtung für alle Abfälle gelten.

### Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission sieht in ihren Vorschlägen keinen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip, da sie durch die Festlegung gemeinsamer Ziele lediglich einen Rahmen für eine bessere Abfallpolitik vorgibt und es den Mitgliedstaaten überlässt, die dazu notwendigen Maßnahmen selbst zu wählen. (S. 4)

### Politischer Kontext

Der Richtlinienvorschlag ist Teil eines „Kreislaufwirtschaftspakets“, das auch die Mitteilung „Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa“ [COM(2014) 398] enthält. Laut dieser Mitteilung würde eine verbesserte Kreislaufwirtschaft die Ressourcenproduktivität in der EU – berechnet als Bruttoinlandprodukt geteilt durch Ressourceneinsatz – verdoppeln.

Bereits in der Mitteilung „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ [COM(2011) 571, s. [cepAnalyse](#)] nannte die Kommission „Etappenziele“ für das Recycling für 2020 und forderte die Mitgliedstaaten dazu auf, die Anreize für die Verwendung recycelter Wertstoffe zu erhöhen. Das „7. Umweltaktionsprogramm“ (Beschluss 1386/2013/EU, s. [cepAnalyse](#)) verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Abfallbewirtschaftung durch effektive Anwendung des geltenden Rechts und den Einsatz marktbasierter Instrumente sicherer und effizienter zu machen.

### Stand der Gesetzgebung

02.07.2014 Annahme durch Kommission

Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

### Politische Einflussmöglichkeiten

Generaldirektionen:	GD Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (federführend), Berichterstatterin: Simona Bonafé (S&D-Fraktion, I)
Bundesministerien:	Umwelt (federführend)
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (federführend); Wirtschaft und Energie; Fragen der Europäischen Union.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch eine Mehrheit von 55% der Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der Bevölkerung repräsentieren).

### Formalien

Kompetenznorm:	Art. 192 AUV (Umwelt)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Die Abfallpolitiken der Mitgliedstaaten divergieren deutlich. Dies liegt nicht nur an einem unterschiedlich starken Engagement bei der Umsetzung des bestehenden EU-Abfallrechts, sondern auch an unterschiedlichen Rahmenbedingungen wie Siedlungsdichte, Klima, Wirtschaftskraft sowie bestehenden Verwertungsstrukturen und -präferenzen in der EU. Aufgrund dieser Unterschiede sollten sich auch weiterhin die Abfallbewirtschaftungsverfahren in den Mitgliedstaaten unterscheiden können.

**Die EU-einheitlichen Wiederverwendungs- und Recyclingvorgaben für Siedlungsabfälle im allgemeinen und Verpackungsabfälle im besonderen sowie das pauschale Deponierungsverbot für recycelbare Abfälle und die Mengenbeschränkungen für die Deponierung nicht recycelbarer Abfälle ignorieren die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten.** Auch sind sie von den Mitgliedstaaten, die ihre Abfälle derzeit noch im hohen Maße deponieren, kaum zu erreichen. Anstelle von EU-einheitlichen sollte die EU

verbindliche nationale Zielvorgaben festlegen, die die unterschiedlichen Voraussetzungen in den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Abfallhierarchie berücksichtigen.

Die Kommission muss die Einhaltung dieser Zielvorgaben strenger als bisher überwachen. **Durch das neue Frühwarnsystem kann die Kommission zumindest frühzeitiger auf sich abzeichnende Defizite bei der mitgliedstaatlichen Umsetzung des Abfallrechts reagieren** und gegebenenfalls gegensteuern.

**Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten**

**Die Zielvorgabe, Lebensmittelabfälle bis 2025 um 30% zu verringern**, ist von den Mitgliedstaaten nicht zu realisieren. Insbesondere in privaten Haushalten **setzt** die Vermeidung von Lebensmittelabfällen **eine drastische Änderung des Verbraucherverhaltens voraus, die von den Mitgliedstaaten unmöglich verordnet und kontrolliert werden kann**.

Der Wechsel von der input-bezogenen zur output-bezogenen Messung für die Festsetzung der zur Wiederverwendung vorbereiteten und zu recycelnden Abfallmengen erschwert die Erreichung der Zielvorgaben für alle Mitgliedstaaten. Denn die in den Recyclingprozess eingeführten Abfälle enthalten oft Bestandteile, die aufgrund von Verschmutzungen nicht recycelt werden können. Die Zielvorgaben können dann nur erreicht werden, wenn noch mehr Abfälle in den Recyclingprozess einfließen. Eine Anhebung des Recyclinganteils von Abfällen kann aber dazu führen, dass sich die Qualität der recycelten Stoffe und somit auch deren Einsatzmöglichkeiten in zukünftigen Produktionsprozessen verringern.

Die bisherige Regelung, dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur „erweiterten Herstellerverantwortung“ ergreifen dürfen, damit Unternehmen bei der Wahl der Herstellung und Verpackung von Waren das zukünftige Abfallaufkommen berücksichtigen, ist sachgerecht. Denn das Abfallverhalten der Bürger kann der Staat nicht unmittelbar beeinflussen. Welche Maßnahmen am besten geeignet sind, hängt jedoch von den örtlichen Gegebenheiten ab und kann daher nur individuell in den einzelnen Mitgliedstaaten entschieden werden. **Die Mitgliedstaaten sollten daher bei der erweiterten Herstellerverantwortung nicht durch Mindestanforderungen eingeschränkt werden**.

**Dass nun auch Unternehmen, die nichtgefährliche Abfälle erzeugen oder bewirtschaften, Aufzeichnungen über Menge, Art und Ursprung der Abfälle erstellen müssen, kann deren Verwaltungskosten im Gegenteil sogar erheblich erhöhen**.

**Folgen für Wachstum und Beschäftigung**

Die Erwartung der Kommission, bis 2030 könnten durch die vorgeschlagenen Maßnahmen 180.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden, ignoriert, dass die Kosten vieler Unternehmen in die Höhe getrieben werden, wodurch in vielen Branchen Arbeitsplätze verlorengehen können.

**Folgen für Standortqualität Europas**

Vernachlässigbar.

## Juristische Bewertung

**Kompetenz**

Die EU darf umweltpolitische Maßnahmen zur Abfallbewirtschaftung erlassen (Art. 192 AEUV)

**Subsidiarität**

**EU-einheitliche Wiederverwertungs- und Recyclingvorgaben** für Siedlungsabfälle und Verpackungsabfälle **verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip** (Art. 5 Abs. 3 AEUV). Denn die unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Abfallbewirtschaftung in den Mitgliedstaaten erfordern eine differenzierte Vorgehensweise durch die Mitgliedstaaten.

**Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten**

**Die quantitative Zielvorgabe für die Vermeidung von Lebensmittelabfällen** kann von den Mitgliedstaaten nicht erfüllt werden und **ist daher unverhältnismäßig, verstößt also gegen EU-Recht** (Art. 5 Abs. 4 EUV).

## Zusammenfassung der Bewertung

Die EU-einheitlichen Wiederverwendungs- und Recyclingvorgaben ignorieren die unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten und verstoßen daher gegen das Subsidiaritätsprinzip. Durch das Frühwarnsystem kann die Kommission frühzeitiger auf Defizite bei der mitgliedstaatlichen Umsetzung des Abfallrechts reagieren. Die Zielvorgabe, Lebensmittelabfälle bis 2025 um 30% zu verringern, ist unverhältnismäßig und verstößt daher gegen EU-Recht; denn sie setzt eine drastische Änderung des Verbraucherverhaltens voraus, die von den Mitgliedstaaten unmöglich verordnet und kontrolliert werden kann. Die Mitgliedstaaten sollten bei der erweiterten Herstellerverantwortung nicht durch Mindestanforderungen eingeschränkt werden. Dass auch Unternehmen, die nichtgefährliche Abfälle erzeugen oder bewirtschaften, Aufzeichnungen über Menge, Art und Ursprung der Abfälle erstellen müssen, kann deren Verwaltungskosten erheblich erhöhen.