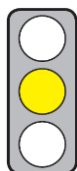


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Quantitative Zielvorgaben für das Recycling und die Vorbereitung zur Wiederverwendung von Abfällen sowie Obergrenzen für die Deponierung sollen zu einer ressourcenschonenderen Abfallwirtschaft führen.

Betroffene: Gesamte Volkswirtschaft, insbesondere die Abfallwirtschaft.



Pro: (1) EU-einheitliche Recyclingvorgaben sowie Obergrenzen für die Deponierung führen zu einer besseren Einhaltung der EU-rechtlich vorgeschriebenen Abfallhierarchie.

(2) Durch das neue Frühwarnsystem kann die Kommission frühzeitiger auf Defizite bei der Umsetzung des Abfallrechts reagieren.

Contra: (1) EU-einheitliche Wiederverwertungs- und Recyclingvorgaben verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip.

(2) Die Möglichkeit zur Fristverlängerung bei der Einhaltung der Recycling- und Deponierungsziele wird nicht den langfristigen strukturellen Unterschieden zwischen den Mitgliedstaaten gerecht.

INHALT

Titel

Vorschlag COM(2015) 595 vom 2. Dezember 2015 für eine **Richtlinie** zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle,

Vorschlag COM(2015) 596 vom 2. Dezember 2015 für eine **Richtlinie** zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle sowie

Vorschlag COM(2015) 594 vom 2. Dezember 2015 für eine **Richtlinie** zur Änderung der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien

Kurzdarstellung

Soweit nicht anderweitig angegeben, beziehen sich Verweise auf den Richtlinienvorschlag COM(2015) 595.

► Hintergrund und Ziele

- Die Abfallbewirtschaftung soll „verbessert“ werden, um (Erwägungsgrund 1)
 - die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu schützen und
 - den Verbrauch natürlicher Ressourcen durch eine „stärker kreislaforientierte Wirtschaft“ zu verringern.
- Nach der „Abfallhierarchie“ müssen die Mitgliedstaaten bei der Abfallbewirtschaftung 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, insbesondere Verbrennung zur Energiegewinnung („energetische Verwertung“),
 5. Deponierung oder Verbrennung ohne Energiegewinnung („Beseitigung“).
 Abweichungen von der Abfallhierarchie sind ausnahmsweise möglich, wenn dies aus ökologischen oder ökonomischen Gründen gerechtfertigt ist (Art. 4 Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG).
- Derzeit wird die Abfallhierarchie nicht in allen Mitgliedstaaten eingehalten. So werden „Siedlungsabfälle“
 - das sind Haushaltsabfälle und vergleichbare in Unternehmen und Behörden anfallende Abfälle – in erheblichem Maße deponiert (S. 2), nämlich
 - in der EU zu 31% und
 - in 18 Mitgliedstaaten zu über 50%.
- Die Kommission will eine strengere Einhaltung der Abfallhierarchie durchsetzen. Damit will sie bis 2035 (S. 4)
 - mehr als 170.000 zusätzliche Arbeitsplätze schaffen,
 - die Abhängigkeit der EU von Rohstoffimporten reduzieren und
 - 600 Mio. Tonnen an Treibhausgasemissionen einsparen.

► Abfallvermeidung

- Um die Entstehung von Abfällen zu vermeiden, müssen die Mitgliedstaaten (Art. 9 neuer Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG)
 - die Verwendung von langlebigen, reparierbaren oder recyclingfähigen Konsumgütern fördern,
 - die Wiederverwendung von Elektro- und Elektronikgeräten, Textilien und Möbeln unterstützen,
 - darauf einwirken, dass die Verschwendung von Lebensmitteln bei der Erzeugung, im Handel sowie in Gaststätten und privaten Haushalten verringert wird.

- Die Mitgliedstaaten müssen die Durchführung ihrer Abfallvermeidungsmaßnahmen anhand selbstgesetzter Zielvorgaben überwachen und bewerten und den Umfang an Lebensmittelverschwendung messen (Art. 9 neue Abs. 2–3 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG).
- Die Kommission kann mittels Durchführungsrechtsakten EU-einheitliche Methoden festlegen für die Messung (Art. 9 neuer Abs. 4 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG)
 - der Fortschritte bei der Abfallvermeidung und
 - des Umfangs an Lebensmittelverschwendung.

► Ziele für die Wiederverwendung und das Recycling

- Der Anteil der Siedlungsabfälle, die für die Wiederverwendung vorbereitet oder recycelt werden müssen, muss in jedem Mitgliedstaat folgende Werte erreichen (Art. 11 geänderter Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG):
 - bis „1. Januar“ 2020 50 Gewichtsprozent,
 - bis 2025 60 Gewichtsprozent und
 - bis 2030 65 Gewichtsprozent.
- Der Anteil der Bau- und Abbruchabfälle, die für die Wiederverwendung vorbereitet, recycelt oder verfüllt werden, muss ab 2020 in jedem Mitgliedstaat 70 Gewichtsprozent betragen (Art. 11 geänderter Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG).
- Der Anteil der Verpackungsabfälle, die für die Wiederverwendung vorbereitet oder recycelt werden, muss in jedem Mitgliedstaat folgende Werte erreichen (Art. 6 geänderter Abs. 1 Verpackungsrichtlinie 94/62/EG):
 - bis „31. Dezember“ 2025 65 Gewichtsprozent und
 - bis Ende 2030 75 Gewichtsprozent.
- Bei der Berechnung der recycelten Mengen an Siedlungsabfällen ist ab 2025 wahlweise maßgeblich (neuer Art. 11a Abs. 1 und 3 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG)
 - entweder das Gesamtgewicht der Abfälle, die dem abschließenden Recyclingprozess zugeführt werden („Input“),
 - oder das Gesamtgewicht der Abfälle, die aus einer vorherigen Abfallsortierung hervorgehen („Output“), wenn gewährleistet ist, dass der Gewichtsanteil der darin enthaltenen Restabfälle, die beseitigt oder energetisch verwertet werden, kleiner als 10% ist.

► Ziele für die Deponierung

- Ab 2030 dürfen in jedem Mitgliedstaat nur noch 10% des Siedlungsabfalls deponiert werden (Art. 5 neuer Abs. 5 Deponierichtlinie 1999/31/EG).
- Bis Ende 2024 entscheidet die Kommission, ob das 10%-Deponierungsziel für Siedlungsabfälle weiter abgesenkt und die Deponierung anderer nichtgefährlicher Abfälle zusätzlich eingeschränkt werden soll (Art. 5 neuer Abs. 7 Deponierichtlinie 1999/31/EG).

► Fristverlängerung und Frühwarnsystem

- Die Mitgliedstaaten, die 2013 weniger als 20% ihrer Siedlungsabfälle recycelt haben – Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Malta, Rumänien und die Slowakei –, können für die Erreichung der Wiederverwendungs- und Recyclingziele für 2025 und 2030 sowie der Deponierungsobergrenze bis 2030 eine Fristverlängerung von 5 Jahren beantragen (S. 11, Erwägungsgrund 16; geänderter Art. 11 Abs. 3 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG; Art. 5 neuer Abs. 6 Deponierichtlinie 1999/31/EG).
- Die Kommission veröffentlicht jeweils drei Jahre vor Fristablauf einen „Frühwarnbericht“ über die Umsetzung der Abfallvermeidungs- und Recyclingziele sowie der Deponierungsobergrenze (neuer Art. 11b Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG, neuer Art. 6b Verpackungsrichtlinie 94/62/EG, neuer Art. 5a Deponierichtlinie 1999/31/EG).
Diese Berichte enthalten
 - eine Liste der Mitgliedstaaten, die die Zielvorgaben voraussichtlich verfehlen werden, und
 - Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zur fristgerechten Zielerreichung.

Wesentliche Änderungen zum Status quo

- Neu ist, dass die Mitgliedstaaten konkrete Maßnahmen für die Vermeidung von Abfällen ergreifen müssen.
- Bisher gibt es Zielvorgaben für die Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungs- und Verpackungsabfällen maximal bis 2020. Nun soll es Zielvorgaben auch für 2025 und 2030 geben.
- Neu ist, dass ab 2025 das Gewicht der recycelten Abfallmengen nur noch auf zwei Arten gemessen werden kann.
- Bisher gab es für die Mitgliedstaaten keine Begrenzung für die Deponierung von Siedlungsabfällen. Ab 2030 sollen nur noch 10% der Siedlungsabfälle deponiert werden dürfen.
- Neu ist, dass die Umsetzung der Zielvorgaben durch die Mitgliedstaaten vor Fristablauf durch die Kommission überprüft werden soll („Frühwarnsystem“) und einige Mitgliedstaaten eine Fristverlängerung beantragen können.

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. 6).

Politischer Kontext

Die vorgeschlagenen Änderungsrichtlinien sind Teil eines „Kreislaufwirtschaftspakets“, das die Änderung weiterer Richtlinien des EU-Abfallrechts vorsieht: der Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge, der Richtlinie 2006/66/EG über (Alt-)Batterien und (Alt-)Akkumulatoren sowie der Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte [alle COM(2015) 593]. Das Paket wird begleitet von der Mitteilung „Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“ [COM(2015) 614]. Es basiert – mit Modifikationen – auf einem Richtlinienvorschlag von 2014 [COM(2014) 397, s. [cepAnalyse](#)], den die Kommission 2015 wieder zurückzog.

Bereits in der Mitteilung „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ [KOM(2011) 571] nannte die Kommission für 2020 „Etappenziele“ für das Recycling 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

02.12.15 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:	Fragen der Europäischen Union (federführend); Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit; Wirtschaft.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch eine Mehrheit von 55% der Mitgliedstaaten, die mindestens 65% der Bevölkerung repräsentieren).

Formalien

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

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das Konzept der Abfallhierarchie lässt sich nur durchsetzen, wenn es in allen Mitgliedstaaten eingehalten wird und die gebotene Flexibilität nicht zur Beliebigkeit wird. Allerdings ist es wichtig, dass die Abfallhierarchie auch weiterhin ein flexibles Konzept darstellt, das unbeschadet der grundsätzlichen Prioritätenfolge in der Abfallbewirtschaftung Abweichungen davon ausdrücklich zulässt, wenn dies aus ökologischen oder ökonomischen Gründen gerechtfertigt oder gar geboten ist.

EU-einheitliche Wiederverwertungs- und Recyclingvorgaben für Siedlungs- und Verpackungsabfälle sowie Obergrenzen für die Deponierung von Siedlungsabfällen führen zu einer besseren Einhaltung der EU-rechtlich vorgeschriebenen Abfallhierarchie. Die Ausrichtung an dem Gewicht der tatsächlich recycelten Abfälle ist notwendig, um die recycelten Abfallmengen in der EU auf einheitliche und nachvollziehbare Weise messen zu können.

Dass die Abfallpolitiken der Mitgliedstaaten bislang deutlich divergieren, liegt sowohl an unterschiedlich starkem Engagement bei der Umsetzung des bestehenden EU-Abfallrechts als auch an unterschiedlichen strukturellen Rahmenbedingungen wie Siedlungsdichte, Topographie und Wirtschaftskraft sowie bestehenden Verwertungsstrukturen und -präferenzen in der EU. **Die Möglichkeit zur Fristverlängerung bei der Einhaltung der Recycling- und Deponierungsziele**, die sieben ausgewählten Mitgliedstaaten mit noch sehr geringen Recyclingmengen gewährt wird, berücksichtigt deren derzeit noch bestehende, aber behebbare Umsetzungsdefizite. Sie **wird jedoch nicht den strukturellen Unterschieden gerecht, die auch langfristig zwischen den Mitgliedstaaten bestehen** und eine unterschiedliche Abfallbewirtschaftung rechtfertigen.

Die Kommission muss die Einhaltung der 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

Eine höhere Nachfrage nach langlebigen oder reparaturfähigen Gütern kann grundsätzlich zur Abfallvermeidung beitragen und damit den Ressourcenverbrauch in der EU senken. Allerdings sind Langlebigkeit und Reparaturfähigkeit Produkteigenschaften, die Verbraucher schon heute in unterschiedlicher Ausprägung nachfragen können. Ihre Entscheidung darüber, ob sie solche Güter kaufen, sollte auch weiterhin nicht durch staatliche Maßnahmen beeinflusst werden. Ohnehin führen neue Modetrends oder der technische Fortschritt dazu, dass bestimmte Produkte wie Kleidungsstücke, Möbel und Elektronikprodukte zu Abfällen werden, obwohl sie noch funktionsfähig sind. Die Entscheidung, ob Gebrauchsgüter wiederverwendet werden oder nicht, sollte auch weiterhin nicht vom Staat, sondern von den Eigentümern der Güter und den Nachfragern getroffen werden.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die Erwartung der Kommission, bis 2035 könnten durch die vorgeschlagenen Maßnahmen 170.000 neue Arbeitsplätze geschaffen werden, ignoriert die Kostensteigerungen von Unternehmen, die die Abfallbewirtschaftung finanzieren müssen, und die Umsatzeinbußen bei Unternehmen, die Rohstoffe aus der Natur entnehmen. Dadurch können Arbeitsplätze verlorengehen.

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 strukturell unterschiedlichen Rahmenbedingungen für die Abfallbewirtschaftung in den Mitgliedstaaten erfordern eine differenzierte Vorgehensweise durch die Mitgliedstaaten. Hingegen dient die EU-weite Obergrenze für die Deponierung, die die Freisetzung von Luftschadstoffen und klimaschädlichen Treibhausgasen aus Deponien verringern soll, der Verhinderung grenzüberschreitender Luftverschmutzung und dem Klimaschutz. Insoweit ist EU-Handeln mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar.

Verhältnismäßigkeit gegenüber den Mitgliedstaaten

Unproblematisch. Die Mitgliedstaaten können selbst entscheiden, mit welchen konkreten Maßnahmen sie die EU-einheitlichen Zielvorgaben erreichen wollen.

Zusammenfassung der Bewertung

EU-einheitliche Wiederverwertungs- und Recyclingvorgaben sowie Obergrenzen für die Deponierung führen zu einer besseren Einhaltung der EU-rechtlich vorgeschriebenen Abfallhierarchie. Durch das neue Frühwarnsystem kann die Kommission frühzeitiger auf Defizite bei der Umsetzung des Abfallrechts reagieren. Die Möglichkeit zur Fristverlängerung bei der Einhaltung der Recycling- und Deponierungsziele wird nicht den strukturellen Unterschieden gerecht, die langfristig zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. EU-einheitliche Wiederverwertungs- und Recyclingvorgaben verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip.