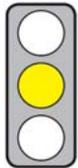


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission bewertet die Bewirtschaftung von Bioabfällen und schlägt diesbezügliche Maßnahmen vor.

Betroffene: Alle Bürger, Unternehmen der Abfallentsorgung



Pro: (1) Vorrangiges Ziel der Abfallpolitik in der EU muss die Einhaltung der bereits geltenden Regelungen in allen Mitgliedstaaten sein.

(2) EU-weite Standards für Kompost erhöhen die Markttransparenz und erleichtern so die Vermarktung von Kompost im Binnenmarkt.

Contra: Mitgliedstaaten sollten keine finanzielle Förderung für die Bewirtschaftung von Bioabfällen erhalten.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 235 vom 18. Mai 2010 über künftige Schritte bei der **Bewirtschaftung von Bioabfällen** in der Europäischen Union

Kurzdarstellung

Artikelangaben verweisen – soweit nicht anders angegeben – auf die Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG.

► Ziel

- Die Kommission muss (Art. 22)
 - die Bewirtschaftung von Bioabfällen bewerten, um „erforderlichenfalls“ Vorschläge zu unterbreiten, und
 - prüfen, ob zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt Mindestanforderungen für die Bewirtschaftung von Bioabfällen und Qualitätskriterien für Kompost und Gärückstände aus Bioabfällen festgelegt werden sollen.
- Die Kommission veröffentlicht in der vorliegenden Mitteilung und dem begleitenden Arbeitsdokument [SEC(2010) 577]
 - die Ergebnisse ihrer Bewertung der Bewirtschaftung von Bioabfällen und
 - Vorschläge für die „wichtigsten möglichen Maßnahmen“ auf nationaler und EU-Ebene, um die Bewirtschaftung von Bioabfällen „zu optimieren“ (S. 4 f.).

► Hintergrund

- „Bioabfall“ umfasst Garten- und Parkabfälle, Nahrungs- und Küchenabfälle aus Haushalten, aus dem Gaststätten- und Cateringgewerbe und aus dem Einzelhandel sowie „vergleichbare Abfälle“ aus Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieben (Art. 3 Ziff. 4).
- In der EU fallen jährlich 118 bis 138 Mio. t Bioabfall an, die im Durchschnitt zu 40% (in einigen Mitgliedstaaten bis zu 100%) auf Deponien abgelagert werden.
- Nach der Prioritätenfolge abfallpolitischer Maßnahmen („Abfallhierarchie“, Art. 4 Abs. 1) gilt „Abfallvermeidung“ als beste Option, gefolgt von der „Vorbereitung zur Wiederverwendung“, dem Recycling, „sonstiger Verwertung“ (z. B. Verbrennung) und der „Beseitigung“ (z. B. Deponierung) als schlechtesten Option.

► Vollständige Umsetzung von EU-Recht

- Das bestehende EU-Abfallrecht ist laut Kommission eine „ausgezeichnete Grundlage“ für eine „fortschrittliche“ Behandlung von Bioabfällen und erfordert keine „zusätzliche neue Regulierung“ (S. 9).
- Die Kommission will
 - „wesentlich stärker“ auf eine „bessere Umsetzung“ des EU-Abfallrechts durch die Mitgliedstaaten achten und
 - dabei die Mitgliedstaaten im Rahmen der EU-Regionalpolitik finanziell unterstützen.

► Vermeidung von Bioabfällen

- Die Mitgliedstaaten müssen
 - bis 12. Dezember 2010 „Abfallbewirtschaftungspläne“ (Art. 28) in Einklang mit der „Abfallhierarchie“ (Art. 4 Abs. 1) und
 - bis 12. Dezember 2013 „Abfallvermeidungsprogramme“ mit nationalen Vermeidungszielen erstellen, an denen die Fortschritte gemessen werden können (Art. 29).

- Die Kommission kritisiert, dass die meisten Mitgliedstaaten keine „deutlichen, messbaren Anstrengungen“ für eine stärkere Vermeidung von Bioabfällen unternommen haben (S. 7).
- Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, im Rahmen ihrer Abfallvermeidungsprogramme „angemessene“ nationale Vermeidungsziele für Bioabfälle festzulegen (S. 10).
- Die Kommission will bis Ende 2010 [SEC(2010) 577, S. 57] Vorschläge vorlegen für
 - Leitlinien für die Vermeidung von Bioabfall, um die Verbreitung bewährter Praktiken zu fördern, und
 - Indikatoren zur Beurteilung, ob Abfallvermeidungsziele auf EU-Ebene festgesetzt werden sollten. Sie sollen im „Ausschussverfahren für die nationalen Abfallvermeidungsprogramme“ (Art. 29 i.V.m. 39 Abs. 3) beschlossen werden.
- ▶ **Sammlung und Behandlung von Bioabfällen**
 - Die Mitgliedstaaten müssen sicherzustellen, dass Bioabfälle getrennt gesammelt sowie umweltverträglich behandelt und verwendet werden (Art. 22).
 - Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die getrennte Sammlung von unvermeidbaren Bioabfällen „mit Nachdruck“ (S. 10) zu verfolgen, um Recycling und biologische Behandlung (u. a. Kompostierung, anaerobe Vergärung, Biogaserzeugung) von hoher Qualität zu ermöglichen.
 - Laut Kommission ist es „unwahrscheinlich“, dass „weniger fortgeschrittene Mitgliedstaaten“ ohne „weitere Anreize“ Initiativen zur biologischen Behandlung unternehmen werden (S. 7).
 - Auf EU-Ebene will die Kommission prüfen, ob bis 2014 in der Abfallrahmenrichtlinie Zielvorgaben für die biologische Behandlung von Bioabfällen festgesetzt werden sollten, um z. B. eine gute Qualität von Kompost und Gärrückständen zu erreichen.
- ▶ **Bodenschutz**
 - Obwohl Materialien aus Bioabfällen (z. B. Kompost, Gärrückstände) zur Verbesserung kohlenstoffarmer Böden beitragen können, werden sie mangels Vertrauen in ihre Qualität nicht nachgefragt.
 - Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die Produktion und Verwendung von Kompost aus „sauberen“ (getrennt gesammelten) Bioabfällen zu fördern.
 - Die Kommission will
 - prüfen, ob sie 2011 verbindliche EU-Mindestanforderungen für die Verwendung biologisch behandelter Bioabfälle in der Landwirtschaft im Rahmen der laufenden Überprüfung der Klärschlamm-Richtlinie 86/278/EG vorschlagen wird, und
 - verbindliche Qualitätskriterien für Kompost und Gärrückstände vorschlagen, damit diese als Ware im EU-Binnenmarkt frei zirkulieren und ohne weitere Kontrolle verwendet werden können. Die Kriterien sollen im „Ausschussverfahren für das Ende der Abfalleigenschaft“ (Art. 6 i.V.m. 39 Abs. 2) beschlossen werden.
- ▶ **Verringerung der Deponierung**
 - Die Kommission warnt davor (S. 2), dass die Deponierung von Bioabfall
 - Umweltgefahren (Treibhausgasemissionen, Boden- und Grundwasserverschmutzung) erzeugt,
 - dem Wirtschafts- und Naturkreislauf wertvolle Ressourcen (Kompost, Energie) entzieht und
 - den Leitprinzipien der EU-Abfallpolitik („Abfallhierarchie“, Art. 4 Abs. 1) widerspricht.
 - Die Mitgliedstaaten müssen bis 2016 die Deponierung von biologisch abbaubaren Siedlungsabfällen auf 35% der Menge von 1995 verringern (Art. 5 Abs. 2 lit. c Deponierichtlinie 1999/31/EG).
 - Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf (S. 11),
 - die Vorschriften der Deponierichtlinie (1999/31/EG) zu Bioabfall vollständig umzusetzen,
 - „schnellstmöglich“ unbehandelte Bioabfälle von Deponien zu entfernen.
- ▶ **Energieerzeugung aus Bioabfällen**
 - Laut Kommission können Bioabfälle „zu relativ niedrigen Kosten“ in Energie (Strom, Wärme, Verkehrskraftstoffe) umgewandelt werden, womit die Verwendung fossiler Brennstoffe begrenzt und die Versorgungssicherheit erhöht wird (S. 11).
 - Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, die Energieerzeugung aus Bioabfällen zu nutzen, um
 - ihre Ziele für den Anteil erneuerbarer Energie am Bruttoendenergieverbrauch für 2020 zu verwirklichen (Art. 3 Abs. 1, Anhang I Teil A Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG; s. [CEP-Dossier](#), S. 23) und
 - ihr 10%-Ziel für den Anteil erneuerbarer Energie am Endenergieverbrauch im Verkehrssektor für 2020 zu verwirklichen, für das die Verwendung von Abfällen zur Herstellung von Verkehrskraftstoffen sogar doppelt gewichtet wird (Art. 3 Abs. 4 i.V.m. Art. 21 Abs. 2 Erneuerbare-Energien-Richtlinie; s. [CEP-Dossier](#), S. 27).

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission hat Bedenken, ob EU-Vorgaben für Bioabfälle mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sind. So betont sie, dass derzeit die Auswirkungen von EU-Abfallvermeidungszielen „wegen Unsicherheiten in Bezug auf die unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten“ noch nicht bewertet werden können (S. 7).

Auch die Festsetzung eines EU-Ziels für die biologische Behandlung will die Kommission aufgrund der „unterschiedlichen Bedingungen in den Mitgliedstaaten“ unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität erst noch

eingehender prüfen (S. 7). Die besten Bewirtschaftungsoptionen für Bioabfall sollen die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung ihrer besonderen Gegebenheiten (z. B. Bevölkerungsdichte, Nachfrage nach Kompost oder Energie) selbst wählen. Demnach hängen insbesondere die Entscheidungen über zentrale oder dezentrale Kompostierung, Energieerzeugung durch Vergärung und die verschiedenen Nutzungen der erzeugten Energie (Strom, Wärme, Verkehrskraftstoffe) von den lokalen Gegebenheiten (z. B. Energiemix) ab und sollen den Mitgliedstaaten überlassen werden (S. 8).

Die Kommission lehnt eine vollständige Harmonisierung der EU-Anforderungen für die Verwendung biologisch behandelter Bioabfälle in der Landwirtschaft angesichts der „unterschiedlichen lokalen Gegebenheiten (z. B. Bodenqualität und Bedarf)“ ab (S. 8). Sie will sich auf EU-Mindestanforderungen als „Sicherheitsnetz“ für gefährdende Anwendungen beschränken.

Politischer Kontext

Im Sechsten Umweltaktionsprogramm wurden EU-Rechtsvorschriften für biologisch abbaubare Abfälle gefordert (Art. 8 Abs. 2 lit. iv Beschluss Nr. 1600/2002/EG). Die Kommission hat 2008 im Rahmen der ihr durch Art. 22 Abfallrahmenrichtlinie aufgegebenen Untersuchung der Bewirtschaftung von Bioabfällen ein Grünbuch [KOM(2008) 811] veröffentlicht und eine Konsultation von Interessenträgern eingeleitet. Der Rat „Umwelt“ sprach sich am 25. Juni 2009 in seinen Schlussfolgerungen zum Grünbuch für eine bessere Bewirtschaftung von Bioabfällen aus und forderte die Kommission auf, bei der Abwägung von Politikoptionen die lokalen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Weitere Konsultationen vom Mai, Juni und Oktober 2009 zeigen, dass die Ansichten über die Notwendigkeit von Rechtsakten der EU weit auseinandergehen.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:
Konsultationsverfahren:

GD Umwelt
Es ist kein Konsultationsverfahren vorgesehen.

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Abfallpolitiken der Mitgliedstaaten divergieren deutlich. Dies liegt einerseits an unterschiedlichen Ausgangsbedingungen, andererseits an unterschiedlich starkem Engagement in der Abfallpolitik. Einige Mitgliedstaaten erfüllen noch immer nicht die Mindestanforderungen der Abfallrahmenrichtlinie, während andere weit darüber hinaus gehen. Beispielsweise ist in Bulgarien, Estland, Griechenland, Irland, Lettland und Rumänien derzeit nicht einmal eine Sammlung aller Abfälle gewährleistet [SEC(2010) 577, Annex 5]. Dies wird voraussichtlich erst zwischen 2011 (Bulgarien) und nach 2020 (Lettland) der Fall sein.

Vorrangiges **Ziel der Abfallpolitik in der EU muss** daher, wie von der Kommission gefordert, **die Einhaltung der bereits geltenden Regelungen** in allen Mitgliedstaaten **sein**. Eine **zusätzliche neue Regulierung kann** – so auch die zutreffende Auffassung der Kommission – **„die mangelhafte Umsetzung oder zu laxen Durchsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften“ nicht ausgleichen** (S. 9).

Die Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) gibt auch für die Abfallbewirtschaftung das Verursacherprinzip als verbindlichen „Leitsatz“ auf europäischer und internationaler Ebene vor (Erwägungsgrund 26 und Art. 14). Dies ist ökonomisch sinnvoll, da nur so Fehlanreize zur Erzeugung übermäßig vieler und/oder schwer zu entsorgender Abfälle vermieden werden können. **Es ist daher nicht nachvollziehbar, dass Mitgliedstaaten für die Abfallbewirtschaftung eine finanzielle EU-Förderung erhalten sollen** – insbesondere dann nicht, **wenn sie bislang ihren Verpflichtungen aus dem EU-Abfallrecht nicht nachkommen**.

Außerdem besteht ein Anreiz für die Mitgliedstaaten, im Rahmen der Klimaschutzpolitik die Bewirtschaftung von Bioabfällen zu verbessern. Denn das kann den Ausstoß von Treibhausgasen erheblich reduzieren. Diese Reduktionen können sich die Mitgliedstaaten auf ihre nationalen Emissionsziele anrechnen lassen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Voraussetzung für die Vermeidung von Bioabfall in privaten Haushalten ist eine drastische Änderung des Verbraucherverhaltens inklusive der Gewohnheiten bei Einkauf und Vorratshaltung. Die Kommission verdeutlicht in der Mitteilung nicht, auf welchem Weg, in welchem Zeitrahmen und zu welchen Kosten dies geschehen soll. Ohne eine Konkretisierung dieser Punkte ist der wiederholte Verweis auf die herausragende Position der Abfallvermeidung im Rahmen der „Abfallhierarchie“ eine triviale Leerformel. Gerade weil die Kommission ankündigt, noch dieses Jahr Leitlinien für die Vermeidung von Bioabfällen vorzuschlagen, wäre eine Konkretisierung in dieser Mitteilung wünschenswert gewesen.

Der Kommission ist auch mit Verweis auf bereits bestehende Erfahrungen in einigen Mitgliedstaaten zuzustimmen, dass die getrennte Behandlung von Bioabfällen grundsätzlich zu begrüßen ist. Allerdings sollte es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, ob hierfür Bioabfälle auch getrennt gesammelt werden. Wenn sich mit einer nachträglichen maschinellen Sortierung gute Ergebnisse erzielen lassen, dann sollten die Mitgliedstaaten nicht zu einer getrennten Sammlung verpflichtet werden.

EU-weite Qualitätskriterien für Kompost sind zu begrüßen, denn sie **erhöhen die Markttransparenz**, erleichtern die Vermarktung von Kompost im Binnenmarkt **und setzen zusätzliche Anreize für die umweltgerechte Bewirtschaftung von Bioabfällen.**

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Nicht ersichtlich.

Folgen für die Standortqualität Europas

Nicht ersichtlich. Bioabfall aus der industriellen Produktion wird bereits zu einem hohen Teil wiederverwertet.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU kann umweltpolitische Maßnahmen zur Abfallbewirtschaftung erlassen (Art. 192 AEUV) und die Entwicklung erneuerbarer Energiequellen in Form der Energieerzeugung aus Bioabfall fördern (Art. 194 AEUV).

Subsidiarität

Bei der Festlegung von EU-weiten Zielvorgaben für die Abfallvermeidung und die biologische Behandlung von Bioabfällen ist die derzeitige Zurückhaltung der Kommission – angesichts der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Gegebenheiten – vertretbar.

Gleiches gilt für den Verzicht der Kommission auf eine vollständige Harmonisierung der Anforderungen an Verwendung von biologisch behandelten Bioabfällen in der Landwirtschaft.

Verhältnismäßigkeit

Da die konkrete Ausgestaltung der angedachten Maßnahmen noch nicht bekannt ist, ist eine Bewertung ihrer Verhältnismäßigkeit derzeit nicht möglich.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Derzeit nicht bewertbar.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Derzeit nicht bewertbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Vorrangiges Ziel der Abfallpolitik in der EU muss, wie von der Kommission gefordert, die Einhaltung der bereits geltenden EU-Regelungen in allen Mitgliedstaaten sein. Eine zusätzliche neue Regulierung kann auch die mangelhafte Umsetzung oder zu laxen Durchsetzung der bestehenden Rechtsvorschriften richtigerweise nicht ausgleichen. Da in der Abfallrahmenrichtlinie das Verursacherprinzip als verbindlicher Leitsatz gilt, ist nicht nachvollziehbar, dass einige Mitgliedstaaten für die Abfallbewirtschaftung eine finanzielle EU-Förderung erhalten sollen – insbesondere dann nicht, wenn sie bislang ihren Verpflichtungen aus dem EU-Abfallrecht nicht nachkommen. EU-weite Standards für Kompost erhöhen die Markttransparenz, erleichtern die Vermarktung von Kompost im Binnenmarkt und setzen zusätzliche Anreize für die umweltgerechte Bewirtschaftung von Bioabfällen.