

DER WEG ZUR KREISLAUFWIRTSCHAFT

HINTERGRUND

Am 02. Juli 2014 hatte die EU-Kommission unter dem damaligen Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso ein [Maßnahmenpaket zur Abfallpolitik](#) vorgestellt. Damit wollte sie den Weg der EU hin zu einer [Kreislaufwirtschaft](#) ebnen. Dies ist auch Ziel des „[Fahrplans für ein ressourcenschonendes Europa](#)“, der auf der Strategie „[Europa 2020](#)“ und der Leitinitiative ressourcenschonendes Europa basiert. Der Fahrplan setzt den Rahmen für Maßnahmen zur Ressourceneffizienz Europas. Als Leitindikator für Ressourceneffizienz empfiehlt der Fahrplan die sogenannte Ressourcenproduktivität, die den Einsatz von Rohstoffen im Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt (BIP) betrachtet. Auch das [7. Umweltaktionsprogramm \(7. UAP\)](#) fordert, die Abhängigkeit von Primärstoffen zu verringern und so die Wettbewerbsfähigkeit der EU zu erhöhen.

Mit dem Abfallpaket wollte die EU-Kommission vor allem die Überarbeitung bestehender Richtlinien wie der [Abfallrahmenrichtlinie \(2008/98/EG\)](#), der [Deponierichtlinie \(1999/31/EG\)](#) und der [Verpackungs- und Verpackungsabfallrichtlinie \(94/62/EG\)](#) anstoßen. Auch die [Richtlinie über Altfahrzeuge \(2000/53/EG\)](#), über [Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren \(2006/66/EG\)](#) und über [Elektro- und Elektronik-Altgeräte \(2012/19/EU\)](#) sind betroffen.

Die neue EU-Kommission unter Jean-Claude Juncker hat allerdings innerhalb des [REFIT](#)-Programms das Abfallpaket in seiner jetzigen Form zurückgezogen, um es als Paket zur Kreislaufwirtschaft „ambitionierter“ zu gestalten. Vor und nach der Rücknahme kam es zu erheblichen Einwänden gegen die Verzögerung der Gesetzesinitiative von [EU-ParlamentarierInnen](#), [UmweltministerInnen](#) und [Umweltverbänden](#), jedoch ohne Erfolg. Ein überarbeiteter Legislativvorschlag soll bis Ende 2015 oder Anfang 2016 vorliegen.

AUSGANGSLAGE

Das Pro-Kopf-Abfallaufkommen in der EU lag 2013 bei 481 Kilogramm, davon waren 470 Kilogramm behandelte Abfälle.

Behandelter Abfall 2013			
Deponiert	Verbrannt	recycelt	Kompostiert
31%	26%	28%	15%

Quelle: Eurostat 2015

Recycling und Kompostierung von Abfall sind von 1995 bis 2013 von 18 Prozent auf 43 Prozent gestiegen, das Recyclingpotenzial ist aber noch nicht ausgeschöpft. Wiederverwendung und Recycling können maßgeblich zur Verbesserung der Ressourceneffizienz und zur Schaffung einer Kreislaufwirtschaft beitragen. Kreislaufwirtschaft heißt, dass alle Komponenten von der Förderung von Rohstoffen über das Produktdesign bis hin zu Wiederverwendung und Recycling eingebunden werden müssen. Darin liegen auch Chancen zur Verringerung der Abhängigkeit von Rohstoffimporten. Ein [Bericht des Europäischen Umweltbüros](#) geht davon aus, dass europaweit bei einer Recyclingrate von 70 Prozent und intensiver Wiederverwertung bis 2030 etwa 800.000 neue Arbeitsplätze entstehen können.

Das jetzige Abfallrecht der EU beinhaltet eine Prioritätenreihenfolge, die sogenannte [Abfallhierarchie](#):

1. Vermeidung
2. Vorbereitung zur Wiederverwendung, zum Beispiel Reinigung und Reparatur
3. Recycling, also stoffliche Verwertung
4. sonstige Verwertung, zum Beispiel energetische Verwertung
5. Beseitigung, zum Beispiel Verbrennung oder Deponierung

Um die Abfallhierarchie umzusetzen, gibt die EU für jede Stufe Maßnahmen vor. Beispielsweise müssen alle EU-Staaten bis 2015 die Getrennsammlung von Papier, Metall, Kunststoffen und Glas einführen.

ZIELVORGABEN DER BARROSO-KOMMISSION

An den Hauptvorschlägen der Barroso-Kommission möchte die Juncker-Kommission festhalten: Das sind die Erhöhung der Recyclingquoten, die Steigerung der Ressourcenproduktivität und die Einschränkung von Deponien. Dazu hatte sich die Barroso-Kommission folgende Ziele gesteckt, die voraussichtlich von der neuen Kommission übernommen werden:

- 70 Prozent der **Siedlungsabfälle** (Hausmüll, Hausmüll ähnliche Gewerbeabfälle, Sperrmüll, Straßenkehricht, Marktabfälle, Bio-Abfall, Garten- und Parkabfälle) bis 2030 zu recyceln und zur Wiederverwendung vorzubereiten.
- 80 Prozent der **Verpackungsabfälle** (Untergruppe der Siedlungsabfälle: Papier, Pappe, Glas, Kunststoffe und Metalle) bis 2030 zu recyceln und zur Wiederverwendung vorzubereiten, wobei sich hier bei materialspezifischen Abfällen die Ziele unterscheiden: 90 Prozent für Papier bis 2025 und 60 Prozent für Kunststoffe, 80 Prozent für Holz, 90 Prozent der Buntmetalle, Aluminium und Glas bis 2030.
- Für wiederverwertbaren Abfall einschließlich Kunststoffen, Papier, Metallen, Glas und Bio-Abfall ein Deponierungsverbot einzuführen und einen maximalen Deponierungssatz von 25 Prozent bis 2025 festzulegen.
- **Lebensmittelabfälle** (teilweise vermeidbare Abfälle wie Speisereste sowie vermeidbare Abfälle wie nicht marktgängige Lebensmittel) bis 2025 um 30 Prozent zu reduzieren.

Weitere Maßnahmen sowie die erwarteten positiven Auswirkungen des ersten Paketvorschlags finden Sie im [Steckbrief zum Abfallpaket](#) des vergangenen Jahres.

PROZESS (STAND: JUNI 2015)

Die [neue EU-Kommission](#) unter Kommissionpräsident Jean-Claude Juncker hat in ihrem [Arbeitsprogramm](#) im Dezember 2014 das Kreislaufpaket auf die [Rückzugs- und Änderungsliste](#) gesetzt. Trotz Widerstand aus EU-Parlament und Rat sowie zahlreicher Umweltorganisationen hat die Kommission das Abfallpaket am 7. März 2015 mit der Begründung zurückgezogen, es bis Ende 2015 oder Anfang 2016 ambitionierter gestalten zu wollen.

Ein [Urteil des Gerichtshofs](#) vom 14. April 2015 stellte die Rechtmäßigkeit der Vorgehensweise der EU-Kommission beim Rückzug des Kreislaufpakets in Frage. Die Richter urteilten, dass die Kommission die Rücknahme von Gesetzesvorschlägen vor dem Rat und Parlament ausreichend begründen sowie „im Sinne vertrauenswürdiger Zusammenarbeit“ Bedenken der beiden Institutionen berücksichtigen muss. Dies sei im Falle des Abfallpakets nur unzureichend geschehen. Rat und Parlament hatten die Möglichkeit, den Rückzug des Kreislaufpakets vor Gericht innerhalb von zwei Wochen anzufechten. Diese haben sie allerdings nicht wahrgenommen.

Die Abgeordneten des Umweltausschusses des EU-Parlaments haben als erstes Gremium am 24. März ein [Positionspapier](#) zum Kreislaufwirtschaftspaket veröffentlicht. Sie legen besonderen Wert

auf die Ressourceneffizienz und fordern von der EU-Kommission die Berücksichtigung folgender Aspekte:

- Ressourcenproduktivität bis 2030 um 30 Prozent zu erhöhen,
- Indikatoren zu Ökosystemdienstleistungen, Import und Export von Materialien sowie für die gesamte Produktlebensdauer bis 2019 zu entwickeln,
- Recyclingziele für Kommunalabfälle zu erhöhen,
- Gebühren für die Deponierung und Verbrennung von Abfällen und eine verursacherbezogene Abfallgebührenerhebung („Pay-as-you-throw-Prinzip“) zu unterstützen,
- Die Ökodesignrichtlinie zu überarbeiten und bis 2016 zu überprüfen,
- Einen Gebäudeenergiepass einzuführen, der alle Materialien auf Grundsätze und Standards des Prinzips der besten verfügbaren Technologie untersucht.

Der Bericht wurde bei der Lesung im Umweltausschuss mit großer Mehrheit unterstützt. Das Parlament wird voraussichtlich am 7. September im Plenum über den Vorschlag abstimmen.

ÄNDERUNGEN DER JUNCKER-KOMMISSION

Das bisherige Abfallpaket enthielt zu wenige Maßnahmen, um einen vollständigen Kreislauf zu schaffen, [begründete](#) Vize-Kommissionspräsident Frans Timmermans die Überarbeitung des Pakets. Anfang Mai hat die EU-Kommission einen vorläufigen [Strategieplan](#) vorgelegt. Er betont folgende Handlungsverbesserungen:

- Der Situation der einzelnen Mitgliedstaaten besser Rechnung zu tragen insbesondere in der Abfallentsorgung.
- Das Aufkommen von Restabfällen zu verringern und den Gebrauch von sekundären Rohstoffen zu steigern.
- Einen stärkeren Fokus auf die Herstellerseite von Produkten zu legen. Dies bedeutet mehr Abfallvermeidung und Wiedernutzbarmachung von recycelten Produkten.
- Besseres Produktdesign und nachhaltigen Verbrauch zu fördern.
- Marktentwicklung für Recyclingprodukte und Rohstoffe zu erleichtern.
- Ziele für die Verbesserung von Einrichtungen und Infrastruktur vorzulegen, um die Anzahl von Mülldeponien zu verringern.
- Die Förderung der Kreislaufwirtschaftsentwicklung über den [Europäischen Fond für strategische Investitionen](#) zu sichern.

Um diese Ziele umzusetzen, schlägt die Kommission zwei Schritte vor: Erstens ein überarbeiteter Vorschlag zur Änderung der Abfallrichtlinien auf Grundlage der bereits durchgeführten [Folgeabschätzung](#) und zweitens ein Maßnahmenplan für die vor- und nachgelagerten Phasen der Kreislaufwirtschaft im Abfallbereich. Zudem läuft seit dem 04. Juni bis zum 20. August eine [Online-Konsultation](#). Ein Stakeholder-Treffen wird am 25. Juni in Brüssel stattfinden.

POSITIONEN DER VERBÄNDE

Nach der Veröffentlichung des Kreislaufpakets im Juli 2014 kritisierten Umweltverbände wie das [Europäische Umweltbüro \(EEB\)](#) und der [Naturschutzbund Deutschland \(NABU\)](#) vor allem den fehlenden Punkt der Abfallvermeidung im Maßnahmenpaket. Darüber hinaus bemängelte das EEB, dass Bereiche wie Möbel- und Textilwiederverwendung nicht in den Zielen vorkommen. Allein durch Möbel- und Textilwiederverwendung könnten rund 30 Millionen Tonnen Treibhausgasemissionen bis 2030 vermieden werden. Es lobte aber das Deponieverbot. Aus Sicht von [Friends of the](#)

[Earth Europe](#) griff das Abfallpaket zu kurz, um wirksamen Ressourcenschutz zu schaffen. Unter anderem fehlten Vorgaben für den ressourcenschonenden Umgang mit Wasser und Böden.

Die Umweltverbände reagierten geschockt auf die Rücknahme des Paketes. Sie fordern nun die Kommission auf, die Fehlerstellen des ersten Vorschlages zu beheben. EU-weit agierende Umweltorganisationen, unter anderem Zero Waste Europe, haben in einer [gemeinsamen Stellungnahme](#) vier Prinzipien zusammengestellt, nach denen die Kommission das Kreislaufpaket überarbeiten sollte:

1. Effiziente Materialbewirtschaftung von der Ressourcenförderung bis zum Abfall
 - a. Vorschriften zum Produktdesign verschärfen
 - b. Anreize zum Reparieren und Wiederverwenden von Produkten setzen
2. Den Einsatz von giftigen Substanzen vermeiden
 - a. Materialqualität und Gesundheit der EU-Bürgerinnen und der Umwelt sichern
 - b. Das Chemikalienregister REACH stärken
3. Energieeffizienz in Form von Wiederverwendung und Recycling verbessern
4. Ökonomische Anreize
 - a. Verkauf von Leistungen und nichtlinearen Produkten fördern
 - b. Effiziente Ansätze kostengünstiger gestalten als verschwenderische Praktiken

Der [Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft](#) (BDE) befürchtet, dass kaum signifikante Verbesserungen des Legislativvorschlags zu erwarten sind, sondern lediglich ein Jahr bis zum Start des Pakets verloren gehen wird. Jedoch hätte das gesamte Thema der Kreislaufwirtschaft durch die fachübergreifende Diskussion um den Rückzug enorm an Aufmerksamkeit gewachsen, weshalb der Druck auf die Kommission, die Abfallziele nicht zu verwässern, gewachsen sei.