

# Die Zero Waste Initiative der EU – Motor oder Irrweg ?

Roland Pomberger

1.	Einleitung.....	13
2.	Ziele und Begründungen zur Weiterentwicklung der europäischen Abfallwirtschaft .....	15
2.1.	Ziele .....	15
2.2.	Begründung .....	16
3.	Die geltende Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG).....	18
4.	Der Entwurf eines Paketes zur Circular Economy .....	20
5.	Sicht betroffener Stakeholder .....	22
6.	Historie – Ein zurückgezogener Entwurf .....	28
7.	<i>Gewinner und Verlierer</i> .....	30
8.	Was nun? .....	31
9.	Resümee .....	32
10.	Quellen .....	33

## 1. Einleitung

### Entwurf eines Richtlinien Paketes zur Kreislaufwirtschaft

Am 2.7.2014 hat die Kommission der Europäischen Union ein Richtlinien-Paket zur Kreislaufwirtschaft verabschiedet. Ziel der Maßnahme sei der Übergang Europas zu einer Kreislaufwirtschaft und die Förderung von Recycling in den Mitgliedstaaten. Das Paket trägt die offizielle Bezeichnung *Towards a circular economy: a zero waste programme for Europe* bzw. *Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa* und umfasst Änderungsvorschläge für mehrere Abfall relevante Richtlinien. [3]

Das Paket sah bis 2030 ambitionierte Recyclingziele für alle Mitgliedstaaten vor. Mit diesem Paket wollte Umweltkommissar Janez Potočnik den Wandel Europas zu einer Kreislaufwirtschaft stützen, neue *grüne* Jobs schaffen und nachhaltiges Wachstum garantieren. Wenn alle Mitgliedstaaten den Vorschlägen folgen, so Potočnik, würden bis 2030 mehr als zwei Millionen neue Arbeitsplätze entstehen und sich zugleich die Abhängigkeit von Rohstoffimporten verringern. Von den Maßnahmen verspricht

sich die EU-Kommission eine sukzessive Steigerung der Ressourceneffizienz um 30 Prozent bis 2030. Potočnik zufolge entspricht das einer Ersparnis von rund 600 Milliarden Euro sowie einer Reduktion der Treibhausgasemissionen zwischen zwei und vier Prozent. [17]

Die Europäer sollen bis 2030 70 Prozent der Siedlungsabfälle und 80 Prozent der Verpackungsabfälle recyceln. Ab dem Jahr 2025 soll die Deponierung recycelbarer Abfälle verboten sein. Es wurden auch Zielvorgaben für die Verringerung von Abfällen im Meer und Ziele für die Reduzierung von Lebensmittelabfällen festgesetzt. [17]

EU-Umweltkommissar Potočnik: *Im 21. Jahrhundert, einer Zeit voller aufstrebender Wirtschaftsmächte, global verzahnter Märkte und Millionen neuer Mittelklassekonsumenten, leben wir noch immer in einem linearen Wirtschaftssystem. Wenn wir uns am Markt behaupten wollen, müssen wir das Maximum aus unseren Ressourcen herausholen. Das bedeutet, sie durch Recycling in eine Produktivität zurückzuführen, anstatt sie auf Deponien als Müll zu vergraben. Eine Kreislaufwirtschaft zu erreichen, ist nicht nur möglich, es ist auch profitabel. Das bedeutet jedoch nicht, dass diese Entwicklung automatisch und ohne passende politische Instrumente stattfinden wird. Deshalb schlagen wir konkrete Ziele für 2030 vor. Wir müssen heute aktiv werden, um den Wandel hin zu einer Kreislaufwirtschaft zu unterstützen und die sich daraus ergebenden Geschäftsmöglichkeiten bestmöglich zu nutzen.* [17]

Die Vorlage des Paketes zur Kreislaufwirtschaft wurde zu einer der letzten Amtshandlungen des EU Umweltkommissars, da die Kommission Barroso abdankte und die folgende Kommission unter Juncker (ab 1.11.2014) mit Karmenu Vella einen neuen Umweltkommissar erhielt.

Das Paket zur Kreislaufwirtschaft führte zu intensive Diskussionen in den Mitgliedsstaaten und unter nationalen und europäischen Stakeholdern. Die Kommentare reichten von absoluter Ablehnung bis zu klarer Zustimmung.

### **Rücknahme des Paketes zur Kreislaufwirtschaft**

Der neue Kommissionspräsident Juncker und 1. Vizepräsident Timmermans stellten im Dezember 2014 in ihrem Arbeitsprogramm der EU-Kommission für das Jahr 2015 ehrgeizige Aktionsprogramme vor, allen voran ein mehr als 300 Milliarden Euro schweres Investitionspaket, das Europas Wirtschaft neuen Schwung verleihen soll. [13] Aber: Rund 80 Programme will die neue Kommission zugleich streichen, darunter das Paket zur Kreislaufwirtschaft. Der Rückzug ist durchaus bemerkenswert, weil die Grundlagen und Ziele die zu diesem Entwurf geführt haben durchaus fundiert und weitgehend unbestritten sind. Drei Gründe für den Rückzug sind denkbar:

1. Massive wirksame Kritik am Entwurf,
2. Grundsätzliche Nachrangigkeit von Umwelt und Abfallthemen in der neuen Kommission,
3. Neue Kommission wollte sich nicht durch den Entwurf der alten Kommission präjudizieren lassen

Es ist zu hoffen, dass Erklärung 3 zutrifft und ein verbesserter Entwurf ausgearbeitet wird, in dem der neue Umweltkommissar seine Handschrift erkennen lässt.

Abfallgesetzgebung war in der Vergangenheit meist offensiv und hat durch Ihre konkreten Vorgaben in bestimmten Staaten die Rolle eines Motors der Entwicklung übernommen. Gerade konkrete Regelungen wie das Deponierungsverbot haben sich bei konsequenter Verwaltung als sehr wirksam erwiesen. So konnte in mehreren Ländern (darunter DE und A) die Deponierung von Siedlungsabfällen weitgehend beendet und durch Verbrennung (i.W. energetische Verwertung) und Recycling ersetzt werden. Hier waren aber nicht alle EU Staaten erfolgreich, denn es zeigt sich, dass nur jene mit konkreten nationalen Vorgaben und konsequenter Verwaltung zu den abfallwirtschaftlich führenden Ländern zählen.

Kritik an offensiven umweltpolitischen Regelungen kommt in der Regel von Interessensgruppen mit beharrendem Grundverständnis oder bestehenden wirtschaftlichen Interessen. Ob die Regelungen Motor oder Irrweg darstellen liegt i.w. in der Betroffenheit der Stakeholder begründet. Natürlich führen neue Regelungen zu Gewinnern und Verlierern in wirtschaftlicher Hinsicht. Dabei ist aber zu erkennen, dass bestehende Interessen oft besser organisiert vertreten werden als Entwicklungschancen.

## 2. Ziele und Begründungen zur Weiterentwicklung der europäischen Abfallwirtschaft

Folgende Unterlagen geben sehr umfassende Hinweise auf die Ziele und Gründe, wie sie von der EU Kommission vertreten wurden:

- Zusammenfassung der Folgenabschätzung (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) [7]
- Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa (Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen) [3, 4, 5, 6]

### 2.1. Ziele

Das wichtigste übergreifende Ziel des Vorschlags ist es sicherzustellen, dass Wertstoffe, die im Abfall enthalten sind, effektiv wiederverwendet, recycelt und der europäischen Wirtschaft wieder zugeführt werden, d.h. der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, in der Abfall zunehmend als Ressource genutzt wird und neue wirtschaftliche Chancen und Arbeitsplätze geschaffen werden, soll gefördert werden.

Die spezifischen Ziele des Vorschlags sind:

- Vereinfachung des EU-Abfallrechts durch Klarstellung und Vereinfachung von Messmethoden im Zusammenhang mit Zielvorgaben; durch Anpassung und Klarstellung wichtiger Begriffsbestimmungen, durch einheitlichere Zielsetzung, Streichung hinfalliger Vorschriften und Vereinfachung der Berichtspflichten.

- Verbesserung der Überwachung durch bessere Abfallstatistiken, insbesondere in Bezug auf die Zielvorgaben, und frühzeitige Erkennung von Durchführungsproblemen durch ein *Frühwarnsystem*.
- Gewährleistung einer optimalen Abfallbewirtschaftung in allen Mitgliedstaaten durch Unterstützung für die Verbreitung bewährter Verfahren und wichtiger Instrumente wie der wirtschaftlichen Instrumente und durch Gewährleistung eines Mindestharmonisierungsgrads bei den Programmen für die erweiterte Herstellerverantwortung.
- Aufstellung mittelfristiger Zielvorgaben im Einklang mit den Ambitionen der EU in Bezug auf Ressourceneffizienz und Zugang zu Rohstoffen. [7]

Die vorgeschlagenen operativen Ziele spiegeln die Ambitionen des 7. Umweltaktionsprogramms (7. UAP) der EU wider:

- Die Abfallerzeugung sollte verringert und von der Entwicklung des BIP abgekoppelt werden;
- es sollte so viel wie möglich wiederverwendet bzw. recycelt werden;
- nur nicht recycelbare Abfälle sollten verbrannt werden;
- die Deponierung sollte schrittweise auf nicht verwertbare Abfälle begrenzt werden;
- Abfälle im Meer sollten deutlich verringert werden. [7]

## 2.2. Begründung

Die EU Kommission argumentiert in der Mitteilung an das EU Parlament sehr umfangreich die Vorteile einer *Kreislaufwirtschaft*. Insbesondere wird das Ressourcen ineffizient nutzende lineare Wirtschaftsmodell als nicht zukunftsfähig dargestellt. Der Übergang zu einer stärker kreislaforientierten Wirtschaft basiert auf der Agenda zur Ressourceneffizienz im Rahmen der Strategie *Europa 2010*. Mit dem Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa hat die Kommission im Jahr 2011 einen Handlungsrahmen vorgeschlagen und die Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes betont, der zahlreiche Politikbereiche und Ebenen umfasst. [5]

### **Kreislaufwirtschaft (circular economy)**

Was versteht nun die EU Kommission unter *Kreislaufwirtschaft*. *In Kreislaufwirtschaftssystemen wird der in den Produkten enthaltene Mehrwert so lange wie möglich erhalten; Abfälle gibt es nicht mehr. Wenn ein Produkt das Ende seiner Lebensdauer erreicht hat, verbleiben die Ressourcen in der Wirtschaft, so dass sie immer wieder produktiv genutzt werden können und damit eine weitere Wertschöpfung ermöglichen. Der Übergang zu einer stärker kreislaforientierten Wirtschaft erfordert Änderungen über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg, vom Produktdesign bis zu neuen Geschäfts- und Marktmodellen, von neuen Wegen zur Umwandlung von Abfall in eine Ressource bis zu neuen Formen des Verbraucherverhaltens. Dies setzt einen vollständigen Systemwandel voraus sowie Innovation nicht nur bei Technologien, sondern auch in Bezug auf Organisation, Gesellschaft,*

*Finanzierungsmethoden und Politik. Selbst in einer stark kreislauforientierten Wirtschaft bleibt eine gewisse Linearität erhalten, da frische Rohstoffe benötigt werden und Restabfall entsorgt wird. [5]*

Wesentliches Argument ist aber die Zukunftsfähigkeit des vorgeschlagenen stärker kreislauforientierten Wirtschaftsmodells. Dieses würde Europa in die Lage versetzen, sich den aktuellen und künftigen Herausforderungen im Zusammenhang mit dem weltweiten Druck auf die Ressourcen und der zunehmenden Versorgungsunsicherheit zu stellen. Die fortlaufende Rückführung von Ressourcen zur produktiven Nutzung, die Reduzierung des Abfallaufkommens und die Verringerung der Abhängigkeit von unsicheren Lieferquellen sind ein direkter Weg zur Verbesserung von Widerstandsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit. Indem dies dazu beiträgt, das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung und ihren Umweltauswirkungen abzukoppeln, bietet es die Aussicht auf ein nachhaltiges Wachstum, das andauern wird. [5]

Interessant erscheint der ausdrückliche Hinweis, dass Marktbarrieren im Bereich der Abfallwirtschaft abgebaut werden sollen, da die Märkte eine wichtige Triebkraft für Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft sind und den Wandel vorantreiben.

### **Abfall als Ressource**

Die grundsätzliche Sichtweise von Abfall wird geändert. Abfall soll zunehmend als Ressource gesehen und behandelt werden um in Kreislaufwirtschaftssystemen den Kreis zu schließen. Die EU Kommission ist der Meinung, dass die in den europäischen Rechtsvorschriften festgelegten allgemeinen und spezifischen Ziele bereits wesentlich zu einer besseren Abfallbewirtschaftung beigetragen haben, weil sie Innovationen in den Bereichen Recycling und Wiederverwendung fördern, die Deponierung einschränken, die Verluste von Ressourcen verringern und Anreize zur Änderung des Verbraucherverhaltens schaffen. Dennoch erzeugt ein EU Bürger immer noch im Schnitt fünf Tonnen Abfall pro Person und Jahr, von denen nur etwas über ein Drittel effektiv recycelt wird. [5]

Die Europäische Union hat sich politisch verpflichtet, das Abfallaufkommen zu reduzieren, Abfall zu einer wichtigen und zuverlässigen Rohstoffquelle für die Union zu recyceln, die energetische Verwertung auf nicht recyclingfähige Werkstoffe zu beschränken und die Deponierung praktisch zu beseitigen.

### **Festsetzung von Abfallzielen für den Übergang zu einer Recycling-Gesellschaft**

Zentrale Maßnahme ist die Festsetzung von zweifellos fordernden Abfallbehandlungszielen. Dabei wird auch auf die sehr unterschiedliche Situation in der EU verwiesen. Sechs Mitgliedstaaten haben die Deponierung von Siedlungsabfällen bereits effektiv abgeschafft (Verringerung des Anteils von 90 Prozent auf weniger als 5 Prozent in den vergangenen 20 Jahren). In anderen Mitgliedstaaten werden noch immer über 90 Prozent der Abfälle auf Deponien abgelagert und weniger als 5 Prozent recycelt. [5]

Es bedarf starker politischer Signale, um langfristige Vorhersehbarkeit für Investitionen und Veränderungen zu schaffen, damit Abfälle zu wettbewerbsfähigen Preisen als sekundäre Rohstoffe in den Wirtschaftskreislauf zurückkehren. Klare Recyclingziele bis 2030 sollen für die notwendige Vorhersehbarkeit sorgen und zur Entwicklung von Märkten für die Lieferung hochwertiger Sekundärrohstoffe beitragen.

### 3. Die geltende Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG)

Die Richtlinie 2008/98/EG vom 19.11.2008 über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie) ist die derzeit gültige Richtlinie und setzt den rechtlichen Rahmen für die Abfallgesetzgebung der Mitgliedstaaten. Sie trat am 12.12.2008 in Kraft und musste bis zum 12.12.2010 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Die alte Abfallrahmenrichtlinie 2006/12/EG, die Richtlinien 75/439/EWG (über die Altölbeseitigung) und 91/689/EWG (über gefährliche Abfälle) wurden mit Wirkung vom 12. Dezember 2010 aufgehoben. Mit der Richtlinie sollen *die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden* (Artikel 1). [2]

Die Neufassung der Abfallrahmenrichtlinie war unter anderem nötig geworden, um die Definition von Schlüsselbegriffen wie Abfall, Verwertung und Beseitigung zu klären, und um Maßnahmen zur Abfallverwertung zu stärken (Erwägungsgrund 8). Die Einbeziehung der Vorschriften zur Altölbeseitigung und über gefährliche Abfälle in die Richtlinie sollte zu einer Vereinfachung und Vereinheitlichung des europäischen Abfallrechtes beitragen (Erwägungsgründe 43 und 44). In der Abfallrahmenrichtlinie wird eine neue, fünfstufige Hierarchie für den Umgang mit Abfällen festgelegt, die den Mitgliedstaaten eine Prioritätenfolge für ihre national festzulegenden Maßnahmen vorgibt. Die Reihenfolge ist (Artikel 4): Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung (darunter fällt z.B. die energetische Verwertung) und Beseitigung.

Die neue *Vorbereitung zur Wiederverwendung* umfasst zum Beispiel die Reinigung und Reparatur von Abfällen; Recycling (= stoffliche Verwertung, einschließlich Aufbereitung organischer Materialien) ist nun höherwertig als energetische Verwertung (bisher wurden beide als gleichwertig angesehen). Neu definiert wurde die Abgrenzung zwischen Abfall und Nebenprodukten und das Ende der Abfalleigenschaft – beide sind in der Praxis wichtig, da Nebenprodukte und Produkte, die nicht mehr als Abfall gelten, nicht den Vorschriften für Abfall (-transport und so weiter) unterliegen. *Nebenprodukte* fallen in der Produktion an, ohne dass deren Hauptziel darauf gerichtet ist, können nach Verarbeitung mit normalen industriellen Verfahren verwendet werden und müssen den bestehenden Produkthanforderungen sowie Umwelt- und Gesundheitsschutzanforderungen genügen (Artikel 5). Ein *Ende der Abfalleigenschaft* ist erreicht, wenn nach einem Verwertungsverfahren ein verwendungsfähiges Produkt vorliegt, für das es einen Markt gibt und das die bestehenden Anforderungen an das Produkt einhält (Artikel 6).

#### **Wiederverwendung und Recycling**

Des Weiteren müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Wiederverwendung von Produkten und zur Förderung eines qualitativ hochwertigen Recyclings ergreifen. Die Wiederverwendung kann zum Beispiel durch Reparaturnetze, wirtschaftliche Instrumente oder quantitative Ziele gefördert werden, das Recycling durch getrennte Sammlung von Abfällen. Bis 2015 muss die getrennte Sammlung von Papier, Metall, Kunststoffen und Glas in allen Mitgliedstaaten eingeführt werden, bis Ende 2020 müssen sie bestimmte Recyclingquoten (zum Beispiel 50 Prozent für Papier, Metall, Kunststoffe, Glas und 70 Prozent für Bau- und Abbruchabfälle) erreichen (Artikel 11). Auch die getrennte Sammlung von Bioabfällen zum Zweck der Kompostierung und Vergärung soll von den Mitgliedstaaten

gefördert werden (Artikel 22). Verwertungsverfahren sind in Anhang II der Richtlinie aufgeführt (Wichtig: die Energieeffizienz der Verbrennungsanlage entscheidet darüber, ob die Verbrennung *energetische Verwertung* oder Abfallbeseitigung ist).

### Abfallbewirtschaftung

Verantwortlich für die Abfallverwertung oder -beseitigung ist der Abfallerzeuger/-besitzer, der sie durch ein (privates oder öffentliches) Unternehmen durchführen lassen kann (oder muss); es sei denn, die Verantwortung ist von den Mitgliedstaaten im Einzelfall anders festgelegt worden (Artikel 15). Die Kosten trägt gemäß dem Verursacherprinzip immer der Erzeuger oder Besitzer (Artikel 14). Mitgliedstaaten müssen Regelungen treffen, dass gewerbsmäßig eingesammelte Abfälle nur in Abfallbehandlungsanlagen geliefert werden, die die Anforderungen des Gesundheits- und Umweltschutzes einhalten (Artikel 15). Besondere Maßnahmen sind bei der Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle zu erfüllen (Überwachung, Verbot der Vermischung, Kennzeichnung; Artikel 17 bis 19); Altöl muss ebenfalls getrennt gesammelt werden (Artikel 21). Anlagen und Unternehmen, die Abfälle verwerten oder beseitigen, müssen registriert werden und brauchen in den meisten Fällen eine Genehmigung (Artikel 25, 26). Die Anlagen müssen regelmäßig durch die zuständigen Behörden inspiziert werden (Artikel 34).

Den derzeitigen Stand der Abfallwirtschaft in der EU und anderen Ländern zeigt Bild 1 in Form eines Dreistoffdiagrammes. Hier können wir gut drei Gruppen von Ländern erkennen, die sich in ihrer abfallwirtschaftlichen Entwicklung stark unterscheiden.

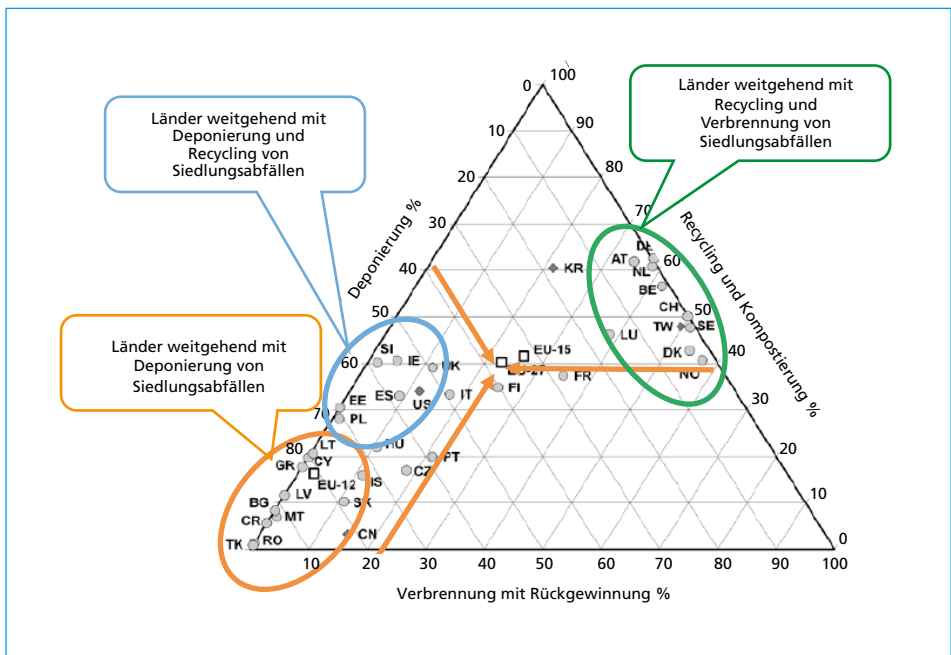


Bild. 1: Abfallwirtschaftliche Position von EU, EU-Mitgliedern und anderen Ländern in Bezug auf ihre Siedlungsabfallbehandlung

Quelle: verändert nach Bartl, A.: Moving from recycling to waste prevention: a review of barriers and enablers. In: Waste Management & Research, Vol. 32, No. 9, 2014

## 4. Der Entwurf eines Paketes zur Circular Economy [3]

Der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft ist für Potočnik unverzichtbar. Entweder es gebe ein grünes Wachstum oder es gebe kein Wachstum, so der Umweltkommissar. Die Anhebung der Recyclingziele soll durch Änderungen der Abfallrahmenrichtlinie, der Verpackungsrichtlinie und der Deponierichtlinie erfolgen.

Potočnik forderte Mitgliedstaaten, die bei den Recyclingquoten hinterherhinken, auf die Anhebung der Recyclingziele als Chance zu sehen. Gerade Länder, die ihre Entsorgungsinfrastruktur erst noch entwickeln müssten, könnten die größten Zuwächse im Bereich *grüner* Arbeitsplätze erzielen. [14]

### **Ambitionierte Recyclingziele**

Im Mittelpunkt des Pakets steht die Anhebung der Recyclingziele für kommunale Abfälle (Siedlungsabfälle). Die Kommission schlägt vor, die Ziele für Wiederverwendung und Recycling der Siedlungsabfälle bis zum Jahr 2030 auf 70 Prozent zu erhöhen. Das Recycling von Verpackungsabfällen soll im gleichen Zeitraum auf 80 Prozent angehoben werden. Als Zwischenziele sind 60 Prozent für 2020 und 70 Prozent für 2025 vorgesehen. Ab 2025 soll ein Deponierungsverbot für recycelbare Kunststoffe, Metall, Glas, Papier und Karton und biologisch abbaubare Abfälle gelten, das im Jahr 2030 auf alle verwertbaren Abfälle ausgeweitet werden soll. Die Deponierung von nicht gefährlichen Restabfällen wird ab 2025 auf 25 Prozent und ab 2030 auf 5 Prozent der Gesamtmenge der im Vorjahr erzeugten Siedlungsabfälle begrenzt.

### **Kommission will Recyclingquote reformieren**

Darüber hinaus strebt die Kommission eine Verbesserung der Datengrundlage und klarere Methoden zur Bestimmung der Recyclingquoten an.

Definitionen in der Abfallgesetzgebung der Mitgliedstaaten sollen angeglichen und die Berichtspflichten vereinfacht werden. Außerdem schlägt die Kommission eine Reihe zusätzlicher Definitionen wie etwa für Lebensmittelabfälle und für die Verfüllung vor.

Des Weiteren soll künftig nur noch der Netto-Output eines Recyclingprozesses oder der Vorbereitung für die Wiederverwendung in die Bestimmung der Recyclingquote einfließen. Die Verfüllung soll künftig nicht mehr zur Verwertung zählen. Diese Regelung soll für alle Abfälle außer Bau- und Abbruchabfälle gelten.

### **Höhere Anforderungen an Sammel- und Verwertungssysteme**

Weiterhin ist vorgesehen, an Systeme zur Umsetzung der erweiterten Produktverantwortung eine Reihe von Minimalanforderungen zu stellen, und zwar in Form eines Anhangs zur Abfallrahmenrichtlinie. Die Kommission möchte etwa festlegen, dass solche Rücknahmesysteme die gesamten Kosten der Abfallentsorgung von der Sammlung bis hin zur Datengewinnung und den Nachweisen übernehmen. Außerdem sollen die Systeme transparent werden hinsichtlich der finanziellen Beiträge der Hersteller und der Auswirkung der Systeme auf die Verkaufspreise.



Die Vorschläge der EU-Kommission für das Verpackungsrecycling beinhalten eine neue Quote für die Wiederverwendung und das Recycling von 60 Prozent ab 2020, 70 Prozent ab 2025 und 80 Prozent ab 2030. Diese Vorgaben sollen ergänzt werden durch eine Reihe materialspezifischer Quoten, die im Jahr 2030 schließlich 60 Prozent für Kunststoffe, 80 Prozent für Holz und 90 Prozent für Eisen, Aluminium und Glas erreichen sollen.

### **Deponieverbot für recyclingfähige Abfälle**

Durch Änderungen der Deponierichtlinie soll es zum Verbot der Ablagerung recyclingfähiger Abfälle ab 1.1.2025 kommen. Ab diesem Zeitpunkt soll es den Mitgliedstaaten auch nicht mehr erlaubt sein, mehr als ein Viertel des Aufkommens an nicht gefährlichen Abfällen zu deponieren. Die Mitgliedstaaten sollen sich bemühen, ab dem Jahr 2030 ganz auf die Deponierung zu verzichten.

### **Frühwarnsystem**

Die Kommission schlägt vor, die Umsetzung der Ziele durch ein Frühwarnsystem unter der Abfallrahmenrichtlinie, der Verpackungsrichtlinie und der Deponierichtlinie zu begleiten. Ein solches Frühwarnsystem besteht nach den Vorstellungen der Kommission etwa aus Berichten über die Umsetzung der Recyclingziele für Siedlungsabfälle und aus Kommissionsberichten über Probleme bei der Zielerreichung. Sofern es zu Problemen kommt, hätten die Mitgliedstaaten sechs Monate Zeit, um einen Plan vorzulegen, wie die Ziele erreicht werden sollen.

### **Kommission will mehr Abfalltransporte akzeptieren**

Um die in Europa vorhandenen Abfallbehandlungsanlagen am besten zu nutzen, wäre es nach Auffassung der Kommission möglicherweise erforderlich, mehr Abfalltransporte zwischen den Mitgliedstaaten zu akzeptieren. Durch größere Flexibilität sollen, angesichts der großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, vorhandene Anlagen genutzt werden können.

### **Ziele für spezielle Abfälle**

Zu dem Kreislaufwirtschaftspaket der EU-Kommission zählen auch Abfallvermeidungsmaßnahmen mit einem Vermeidungsziel für Lebensmittelabfälle. Es sieht vor, dass die Mitgliedstaaten ihre Lebensmittelabfälle zwischen 2017 und 2025 um 30 Prozent vermindern. Einbezogen werden sollen alle Stufen, von der Lebensmittelverarbeitung über den Handel bis zu den Haushalten.

Die Kommission geht bei ihren Vorschlägen über bestehende Regelungsbereiche hinaus und schlägt für die zehn wichtigsten Meeres-Abfälle, die an Stränden und im Fanggut gefunden werden, ein Verminderungsziel von 30 Prozent bis 2020 vor. Außerdem soll ein Ziel für Ressourcenproduktivität geschaffen werden, gemessen als Quotient aus Bruttoinlandsprodukt und Rohstoffverbrauch. Eine nähere Konkretisierung soll im Rahmen der Überarbeitung der Strategie Europa 2020 gefunden werden. [14]

## 5. Sicht betroffener Stakeholder

### EU Kommission

Durch die erfolgreiche Umsetzung können bis 2030 mehr als 180.000 direkte Arbeitsplätze in der EU geschaffen werden, zusätzlich zu den geschätzten 400.000 Arbeitsplätzen, die durch die Umsetzung des geltenden Abfallrechts entstehen werden. Dadurch werden zwischen 10 und 40 Prozent der Nachfrage nach Rohstoffen in der EU befriedigt und gleichzeitig ein Beitrag zur Erreichung des EU-Ziels der Verringerung der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent bis 2030 geleistet: 62 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent pro Jahr würden 2030 vermieden. [5, 7]

### EU Mitgliedsstaaten

Die Reaktionen der EU Mitglieder waren offensichtlich sehr unterschiedlich. Einige Länder, darunter Österreich, haben sehr kritische Stellungnahme abgegeben.

### Österreichischer Bundesrat sowie Landtage

Der Europaausschuss des österreichischen Bundesrates (Länderkammer des Parlamentes) formulierte eine sehr kritische Stellungnahme in Form eines Beschlusses. Demnach halten es die Abgeordneten nicht für sinnvoll, die derzeit festgelegten Ziele weiter hinauf zu setzen, wenn zwei Drittel der Mitgliedstaaten diese noch immer verfehlen. Der unterschiedliche Stand in der Abfallwirtschaft behindere einen fairen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten, vorrangiges Ziel müsse es daher sein, eine vollständige Umsetzung und Erfüllung der bisherigen Regelungen sicherzustellen. Es wurde auch die optimistische volkswirtschaftliche Darstellung in Zweifel gezogen, zumal in Österreich durch die derzeitige Recyclingquote im Bereich des Haushaltsabfalls zwar Arbeitsplätze entstanden sind, die Kosten für die Abfallwirtschaft sich seit 1995 jedoch mehr als verdreifacht haben. [16]

### Kommunen

Der Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) wertet die Kommissionsvorschläge als richtigen Schritt für den Aufbau einer europäischen Recyclinggesellschaft. Der VKU wertete die Kommissionsvorschläge als *grundsätzlich positiv*. Nach seiner Auffassung sind ambitionierte Ziele erforderlich, diese müssten aber für alle EU-Mitgliedstaaten realisierbar sein.

Positiv nahm der VKU das bis zum Jahr 2030 angestrebte Ziel auf, das Deponierungsverbot auf alle verwertbaren Abfälle auszudehnen sowie künftig den Bau von Deponien nicht mehr durch EU-Mittel zu fördern. *Das Ende der Deponierung verwertbarer Abfälle kann nur durch die Steigerung des Recyclings und der effizienten energetischen Verwertung erreicht werden, wie die bewährten abfallwirtschaftlichen Strukturen in Deutschland und auch andere Mitgliedstaaten der EU beweisen*, so Geschäftsführer Reck. Das Recycling müsse immer dann Vorrang haben, wenn es tatsächlich einen ökologischen Vorteil bringt, hochwertige Produkte hervorbringt und wirtschaftlich ist.

# Berlin macht mehr daraus.

Mehr als Dünger und Kompost...

In unserer Biogasanlage bereiten wir pro Jahr rund 60.000 t organische Abfälle zu Biogas auf und betanken damit 150 gasbetriebene Müllsammelfahrzeuge. So schließt sich der Kreis und die Umwelt freut sich.




# EUROPAMEISTER. ODER ZUMINDEST VIZE.



Wovon Österreich beim Fussball träumt, ist beim Recycling längst Wirklichkeit: Ein Spitzenplatz in Europa. Und das Deutschland diesmal den ersten Platz einnimmt, ist Ansporn und Anlass zu gratulieren.

Die Weiterentwicklung Europas zu einer Circular Economy ist unser gemeinsames Anliegen. Durch Sammlung und Verwertung von mehr als 830.000 t Verpackungen sichern wir unserer Wirtschaft wertvolle Rohstoffe, entlasten die Umwelt von 650.000 t CO<sub>2</sub> und halten die Wertschöpfung im Land.

Die ARA – ein Non-Profit-Unternehmen im Eigentum der österreichischen Wirtschaft.

 [ARA.recycling](https://www.facebook.com/ARA.recycling) [www.ara.at](http://www.ara.at)

**SO MACHT RECYCLING SINN.**



**ARA**   
Altstoff Recycling Austria

Der VKU wertet den Kommissionsvorschlag aber als Fortschritt, die Abfallrahmenrichtlinie so zu ändern, dass nunmehr die Mindestanforderungen an solche Systeme, die volle Kostenübernahme durch die Hersteller einschließt. Dies gelte auch für die Reinigung von Straßen und Wegen, die durch Littering verschmutzt werden. [14]

### **Abfallverbrennungsanlagenbetreiber (CEWEP)**

Der europäische Abfallverbrenner-Verband CEWEP sprach sich ebenfalls dafür aus, bei den Beratungen des Vorschlags in Rat und EU-Parlament der Qualität des Recyclings größere Aufmerksamkeit zu schenken als der Quantität. CEWEP unterstrich dabei, dass die europäischen Recyclingziele nicht erfüllt werden könnten, wenn Abfälle in Länder mit niedrigeren Recycling-Standards exportiert würden. Der Verband hätte sich nach eigenen Angaben einen früheren Zeitpunkt für den schrittweise geplanten Ausstieg aus der Deponierung unbehandelter Abfälle gewünscht. Ein Deponierungsverbot würde der Abfallwirtschaft die nötige Rechtssicherheit geben, um langfristige Investitionen in Anlagen für Recycling und energetische Verwertung zu planen, so CEWEP. [14]

### **Entsorgungswirtschaft (BDE, BVSE, VOEB)**

Die von der EU-Kommission vorgestellten Pläne zum Übergang Europas zu einer Kreislaufwirtschaft und die Förderung von Recycling in den Mitgliedstaaten werden von der deutschen Entsorgungswirtschaft gelobt. Der Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft (BDE) sprach gar von einem *gratis Konjunkturpaket* für die Branche.

Der Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung (BVSE) hatte bereits zuvor den Vorschlag der Kommission, die Recyclingquote für Siedlungsabfälle auf 70 Prozent bis 2030 anzuheben, ausdrücklich gelobt. Der BVSE unterstützt das Ziel, die Kreislaufwirtschaft und damit das Recycling zu stärken. Dazu gehört, dass in den Mitgliedsstaaten Wertstoffe möglichst sortenrein erfasst, behandelt und dem Recycling zugeführt werden können. *Die Verbrennung ist keine gleichwertige Alternative zur stofflichen Verwertung*, betont bvse-Hauptgeschäftsführer Eric Rehbock.

Der BVSE tritt dafür ein alle Instrumente zu verbessern die zu mehr Recycling führen und dafür zu sorgen, diese auch in allen Mitgliedsstaaten durchzusetzen. Dazu gehört aber auch *echte Anreize* für mehr Recycling zu setzen. Die Europäische Union müsse deshalb deutlich machen, dass es ihr Ernst sei mit diesem Thema. Von daher sei es unter anderem notwendig, dass die öffentliche Hand in der Europäischen Union, viel stärker als bisher, Recyclingprodukte nutzt und fördert. [12]

*Durch eine tatsächliche Schließung der Kreisläufe könnte die europäische Wirtschaft Kosten von bis zu 600 Milliarden Euro für Rohstoffe einsparen*, sagte BDE-Präsident Peter Kurth. Es sei richtig, die Recyclingziele über 2020 hinaus fortzuschreiben und gleichzeitig die Deponierung unbehandelter Abfälle entschlossen zu verringern. Die Ziele seien für Politik und Wirtschaft wichtige Orientierungspunkte auf dem Weg in eine Kreislaufwirtschaft. Insgesamt biete das Paket für die private Entsorgungswirtschaft große Chancen. *Was es jetzt noch braucht, ist ein stabiler und entsprechend ausgerichteteter Ordnungsrahmen der europäischen Abfallpolitik*. [14]

Auch die österreichische Entsorgungswirtschaft (VOEB) begrüßte das Paket als Motor für die richtige Entwicklung. [10, 15] Kritischere Meinung äußerte die Österreichische Wirtschaftskammer (WKO), die allerdings gesamtwirtschaftliche Interessen vertritt. [11]

### **Entsorgerverbände (FEAD und ESA)**

Der Vorsitzende des britischen Entsorgerverbandes Environmental Services Association (ESA) und jüngst ernannter Präsident des europäischen Dachverbandes der Entsorgungswirtschaft FEAD, David Palmer-Jones, begrüßte das Paket und die von der Kommission gestellten Herausforderungen. *Die nun eingeschlagene Richtung und die ehrgeizigen Vorschläge sind bemerkenswert*, sagte er. Die Umsetzung der Ziele werde erhebliche Investitionen erfordern, die vor allem aus der privaten Wirtschaft getätigt würden. Palmer-Jones fügte hinzu, ESA erwarte rege Diskussionen darüber, wie diese Investitionen abgesichert werden können. [14]

In seiner Funktion als FEAD-Präsident betonte Palmer-Jones derweil seine Unterstützung für ein gesteigertes Recycling und die schrittweise Verminderung bei der Ablagerung auf Deponien. Der Verband erinnerte aber daran, dass auch zukünftig die thermische Behandlung und Deponierung für bestimmte Abfallströme erforderlich sein werden. [8]

### **Plastics Recyclers Europe (PRE)**

Der Verband Plastics Recyclers Europe (PRE) zeigte sich nach eigener Aussage *begeistert* vom Kommissionsvorschlag, vermisst jedoch in dem Paket einen Anstoß hin zu einem qualitativ hochwertigen Recycling. *Die Qualität von Recyclingplastik hängt stark von der Qualität der Sammlung und der Sortierung ab*, sagte PRE-Präsident Ton Emans. *Dazu benötigen wir strengere Anforderungen an die Getrenntsammlung und eine qualitativ hochwertige Sortierung der Abfälle*, so Emans weiter. [14]

### **Zementindustrie (Cembureau)**

Der Europäische Dachverband der Zementindustrie Cembureau sieht mögliche Nachteile für seine Mitglieder durch den geplanten Ressourcenproduktivitäts-Index, bei dem der Ressourcenverbrauch – gemessen in Gewicht – eine zentrale Rolle einnehmen soll. Obwohl die Zement- und Betonindustrie einen hohen Rohstoffverbrauch aufweisen, setzen sie auf energetische Verwertung und Materialrecycling und stellen zudem Produkte her, die am Ende ihrer Produkteigenschaft wiederum recycelt werden könnten. Cembureau spricht sich dafür aus, dass neben der fünfstufigen Abfallhierarchie ebenfalls die besten ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen von der Gesetzgebung unterstützt werden sollten. [14]

### **Anlagenbauer (ESWET, VDMA)**

Auch der europäische Anlagenbauer-Verband ESWET nahm die beiden Forderungen nach einer höheren Qualität des Recyclings und einem früheren Ausstieg aus der Deponierung auf. Der Verband ergänzte, dass eine Verbrennungssteuer, die im Entwurf

unter nützlichen marktwirtschaftlichen Instrumenten für verbessertes nationales Abfallmanagement steht, keine gelungene Lösung sei. Eine Steuer beschneide die Weiterentwicklung der energetischen Nutzung und behindere eine effiziente Abfallbehandlung. Damit begünstige die Steuer ebenfalls das Fortbestehen der Deponierung. [14]

Recht kritisch hingegen hat sich Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) zum Kommissionspaket geäußert. Der VDMA kritisiert vor allem den Ansatz beim Thema Ressourceneffizienz als *politischen Aktionismus*. Insbesondere die Ziele zur Ressourcenproduktivität sind aus Sicht des VDMA zu undifferenziert und für die Industrie kaum praktikabel. *Die Europäische Kommission ist beim Thema Ressourceneffizienz dem politischen Aktionismus erlegen. Ein 30-Prozent-Ziel hört sich gut an, geht aber an der Lebenswirklichkeit in der Industrie vorbei.* [14]

### **Confederation of European Paper Industries (CEPI)**

Der europäische Papierindustrieverband CEPI (Confederation of European Paper Industries) nannte in seiner Stellungnahme den von der Kommission vorgeschlagenen Ausstieg aus der Deponierung *einen Schritt nach vorne*. An vielen Stellen fehle es dem Entwurf jedoch an Kraft. So fordert der Verband eine starke Betonung eines innereuropäischen Recyclings und sprach sich für die Einführung eines Näheprinzips aus. CEPI forderte das für 2025 vorgeschlagene Deponierungsverbot für recycelbare Materialien mit einem Verbot für das Verbrennen von recycelfähigem Altpapier zu verbinden. Die Gruppe äußerte zudem Kritik an der Methodik zur Berechnung der Recyclingquoten. Bei der Entwicklung der Berechnungsmethode sei der aktuelle Stand des Recyclings nicht berücksichtigt worden. *Die neuen Zielvorgaben orientieren sich an den Recyclingquoten der leistungstärksten Mitgliedstaaten, obwohl diese nicht vergleichbar sind,* so CEPI. [14]

### **Europäische Organisation für Verpackungen und Umwelt (EUROPEN)**

Die Europäische Organisation für Verpackungen und Umwelt (EUROPEN) kritisierte in scharfem Ton, dass die Maßnahmen zur erweiterten Herstellerverantwortung den Produzenten potenziell unbegrenzte Kosten aufbürdeten, ohne dabei die Verantwortung weiterer Akteure in der Produktionskette von Verpackungen zu benennen. EUROPEN mahnte zur Vorsicht bei Änderungen der Recyclingziele für Verpackungen und ihrer Berechnung; sie sollten so bemessen werden, dass sie auch wirklich erfüllt werden könnten. [14]

### **Europäisches Umweltbüro (EEB)**

Das Europäische Umweltbüro (EEB) kritisierte am Kommissionsentwurf, dass er keine spezifischen Ziele für Wiederverwendung enthalte, die dem EEB zufolge eine beträchtliche Anzahl von Arbeitsplätzen schaffen könnten, besonders bei gebrauchten Möbeln oder Textilien. Das Umweltbüro teilte zudem die Sorge, dass das von der Kommission vorgeschlagene Deponierungsverbot einen Anstieg der Abfallverbrennung zur Folge habe. Im Entwurf gebe es keine strengen Maßnahmen, die darauf zielten, die Abfallverbrennung einzudämmen. Wer heute weiterhin in Abfallverbrennungsanlagen investiere, riskiere einen Lock-in-Effekt für die kommenden Jahrzehnte zu schaffen. [14]

### Seas at Risk (SAR)

Der Zusammenschluss europäischer Nichtregierungsorganisationen Seas at Risk (SAR) kritisierte das im Kreislaufwirtschaftspaket enthaltene unverbindliche Ziel, Meeresabfälle um 30 Prozent zu reduzieren, als ungenügend. Es sei unwahrscheinlich, mit der jetzigen unverbindlichen Formulierung den Eintrag von Abfällen ins Meer auf ein dringend benötigtes Minimum zu vermindern. SAR sprach sich außerdem für eine effizientere Abwasserbehandlung und ein Verbot von Einweg-Kunststoffprodukten aus, um die Ansammlungen von Kunststoffabfällen in den Gewässern zu stoppen. Der Zusammenschluss fordert ein verbindliches Verminderungsziel von 50 Prozent. [14]

### Friends of the Earth

Die Umweltschutzgruppe Friends of the Environment (FOE) bemängelte, dass dem Ressourcenverbrauch bei der Bemessung der Effizienz eines Unternehmens so starkes Gewicht verliehen wird. Der im Paket vorgeschlagene Ressourcenproduktivitäts-Indikator könne den realen Rohstoffverbrauch schon deshalb nicht abbilden, weil die Kommission versäumt habe, den ökologischen Fußabdruck beim Land- und Wasserverbrauch in die Bemessung einzubeziehen. FOE schloss sich außerdem anderen Gruppen in der Forderung nach einem Verbot der Verbrennung von recycelbarem Material an. [14]

## 6. Historie – Ein zurückgezogener Entwurf

Im Oktober 2014 versuchte der scheidende EU Umweltkommissar Potočnik noch die designierte Kommission von seinem Vorschlag zu überzeugen. Er warb in Brüssel dafür, die vorgeschlagenen Recyclingziele auch in der zukünftigen Europäischen Kommission weiter zu verfolgen. Potočnik erklärte, das Bruttoinlandsprodukt (BIP) sei nicht ausreichend als Indikator für ein gutes Leben und eine nachhaltige Wirtschaft. Vielmehr ließe sich die Wettbewerbsfähigkeit Europas daran messen, *wie gut wir die Herausforderung schwindender Ressourcen bewältigen*.

Als *Flagschiff* bezeichnet er die Integration von Ressourceneffizienz in die Strategie – schließlich sei sie maßgeblich der Grund dafür, dass die Umweltpolitik bei zentralen wirtschaftspolitischen Entscheidungen eine Rolle spiele. Nun sei es nötig, sich auf Kernziele und Indikatoren zu einigen, um den Prozess auf europäischer und nationaler Ebene weiterzuführen. Deshalb sei es Potočnik zufolge die größte Herausforderung für die Juncker-Kommission, *den richtigen Wachstumspfad für die nächsten fünf Jahre und mehr zu definieren – angefangen mit einer Überprüfung der ‚Europe 2020‘ Strategie*. Damit Recycling- und Nachhaltigkeitsziele auch künftig erreicht werden können, so der Umweltkommissar weiter, müssen sie vor allem *klar definiert und kommuniziert* werden. Eine gute Basis für solche Ziele sieht Potočnik in dem Entwurf der EU-Kommission zur *Circular Economy* vom Juli 2014. [17]

Die neue EU Kommission stellte im Dezember 2014 ihr neues Arbeitsprogramm der EU-Kommission für das Jahr 2015 vor. Dieses sieht nun auch eine Straffung der Gesetzesvorhaben vor und soll rund 80 Programme streichen, darunter die Gesetzespakete zur Kreislaufwirtschaft und zur Reduzierung der Luftverschmutzung. [13]



Der Plan sorgte bereits für massive Kritik. Zunächst formal, weil die geplanten Streichungen auch den neuen Machtanspruch der Juncker-Kommission betonen. Bislang verstand sich die Kommission in erster Linie als ausführende Behörde, die einmal avisierte Projekte – mehr als 400 hat Juncker von der Barroso-Vorgängerkommission geerbt – auch umsetzt. Offensichtlich will die neue Kommission ähnlich wie eine gewählte neue Regierung eigene Akzente setzen.

Nach massiver Kritik an einer ersatzlosen Streichung kommen allerdings entwarnende Signale und die Kommission verspricht einen Plan B. *Wir kommen noch 2015 mit einem neuen, ehrgeizigeren Vorschlag*, so Timmermans. [14]

Nachfolgend einige Reaktionen:

Umweltorganisationen fürchten auch inhaltlich einen Richtungswechsel. Sie befürchten, dass die Junckers Kommission, die angesichts der anhaltenden Eurokrise *Jobs, Jobs, Jobs* zu einem Kernziel erklärt hat, den Umweltschutz nicht mehr ernst nimmt. Claus Mayr, EU-Direktor des Naturschutzbundes Deutschland (NABU), sagt: *Timmermans scheint gewillt, die EU in die umweltpolitische Steinzeit zu führen*. [9]

Die Grünen halten Junckers Streichung einschlägiger Umwelt- und Gesundheitsgesetze im Sinne einer *besseren Gesetzgebung* für pure *Deregulierung* und für ein Einknicken der EU-Politik vor der Industrielobby. *Das entspricht rein gar nicht dem Interesse der europäischen Bürger und dem Mandat von Frans Timmermans, für mehr Nachhaltigkeit zu sorgen*, so der Grüne Co-Fraktionschef Philippe Lamberts.

Zwar sei es begrüßenswert, dass die EU-Kommission das Paket zur Kreislaufwirtschaft nun doch nicht ersatzlos streicht. Doch seien sich die Grünen unsicher, ob ein neuer Gesetzesentwurf wirklich ehrgeiziger werden könne. *Der aktuelle Entwurf wird der Wirtschaft nicht schaden – im Gegenteil hätte er zu mehr Ressourceneffizienz und zu mehr nachhaltigen, in Europa angesiedelten Jobs geführt*, so Lamberts. [9]

Die Grünen im Europaparlament schlagen bereits Alarm: *Für uns ist die Streichung der Projekte der Beweis dafür, dass von dieser Kommission in Sachen Umweltschutz nichts Gutes erwartet werden kann*, heißt es in der Fraktionsspitze. [9]

Auch der SPD-Umweltexperte im Europaparlament, Jo Leinen, ist empört: *Dieses Arbeitsprogramm ist schlicht nicht akzeptabel*. Der Aufbau einer europäischen Kreislaufwirtschaft hätte 300.000 neue Arbeitsplätze und 70 Milliarden Euro Investitionen in umweltfreundliche Technologien und Projekte bedeutet. [9]

11 nationale Ressortchefs, darunter Deutschlands Ministerin Barbara Hendricks, verlangten in einem Brief an Juncker, *sehr genau die Chancen zu analysieren, die das Kreislaufwirtschaftspaket bietet*. Da das Projekt zahlreiche neue Arbeitsplätze schaffen werde, decke sich das Paket schließlich mit dessen Einsatz für mehr Jobs in Europa. [9]

Pieter de Pous, Politik-Direktor beim Europäischen Umweltbüro, sagt: *Die Kommission würde ein sehr negatives Signal an die Europäer senden. Sie kümmert sich im Grunde nicht mehr um die Verbesserung der Gesundheit und Lebensqualität der Bürger, sie wird auch nicht versuchen die Umwelt zu schützen. Stattdessen wird sie von kurzfristigen Geschäftsinteressen geleitet, die nicht gewillt sind, neue und sauberere Geschäftsmodelle zu entwickeln. Bessere Regulierung bedeutet ganz einfach Deregulierung*. [9]

Nur wenige Reaktionen unterstützten den Rückzug. So hatte der europäische Arbeitgeberverband BusinessEurope vor wenigen Wochen fünf geplante EU-Gesetze ins Visier genommen, die es aus ihrer Sicht gilt zu stoppen. Auch die Gesetzespakete zur Kreislaufwirtschaft und zur Reduzierung von nationalen Emissionen bestimmter Schadstoffe wurden in einem Brief an die Kommission zur Streichung empfohlen. [13]

## 7. Gewinner und Verlierer

Gerade auf europäischer Ebene sind die Kommentare einerseits Ausdruck der Betroffenheit bestimmter Stakeholder und andererseits Versuche der Einflussnahme. Aus den Kommentaren ist auch zu erkennen, welche Gruppe die geänderten Rahmenbedingungen als Motor oder als Behinderung (*Irrweg*) ansieht. Fundamental ablehnende Stellungnahmen wurden zumindest in der Öffentlichkeit nicht abgegeben. Dies deutet darauf hin, dass die Grundlagen dieses europäischen Zero-Waste Paketes weitgehend außer Streit stehen. Wer sind nun zusammengefasst die Gewinner und Verlierer dieser Regelungsvorschläge?

Die Entsorgungswirtschaft und die Recyclingindustrie sehen die Regelungen zweifellos als Motor und wären Gewinner. Weitere Ausdifferenzierung der Sammlung führt zu umfangreicheren Logistikdienstleistungen und zu besserer Auslastung von Abfallsortieranlagen. Die Hersteller von sekundären Rohstoffen (z.B. Kunststoffgranulat Hersteller) erweitern ihre Märkte und erhöhen die Auslastung ihrer bestehenden Anlagen. Mehr Sammelmenge und der Druck zu höherwertiger stofflicher Verwertung wird auch die Industrie, die Sekundärrohstoffe einsetzt, positiv beeinflussen. Gerade die Entwicklung der Abfallwirtschaft in den noch Deponie dominierten EU Ländern bietet für die Unternehmen der abfallwirtschaftlichen Wertschöpfungskette realistische Chancen und könnte den in manchen Ländern verstärkten Trend zur Rekommunalisierung wieder zurückdrängen (Beispiel Ungarn).

Sammel- und Verwertungssysteme würden in ihrer Bedeutung weiter zunehmen. In vielen Ländern wäre die Professionalisierung der Systeme notwendig, um die vorgesehenen Sammel- und Verwertungsquoten zu erreichen. In Österreich wurden z.B. in den letzten Jahren einige Regionen von LVP Sammlung auf reine Hohlkörpersammlung (*Flaschen*) umgestellt. Diese Reduktion der Sammlung würde als Irrweg gelten und wieder zugunsten einer umfassenderen Sammlung geändert werden müssen. Auch die Konzepte der Wertstofftonne oder auch einer Kunststofftonne (wie derzeit in Niederösterreich überlegt) würden als sinnvolle Methoden verstärkt eingesetzt werden.

Verbrennungsanlagen- und Deponiebetreiber wären Verlierer, da jedenfalls Mengenströme von ihren Anlagen zu stofflichen Verwertungsanlagen umgelenkt werden. Allerdings sind die vorgesehenen Fristen ausreichend lange, um sich darauf einzustellen. Im Fall der MVA-Betreiber könnte die negative Auswirkung durch eine ausdrücklich von der EU begrüßte Vorgangsweise entschärft werden. Die Abfallverbringung zu bestehenden Verbrennungsanlagen soll erleichtert und gefördert werden, da zu erwarten ist, dass einige Länder keine ausreichenden Verbrennungskapazitäten aufbauen werden können. Der Import von Abfallmengen zu hochwertigen MVAs könnte die sinkenden

inländischen Mengen kompensieren und neue Geschäftsmodelle entstehen lassen. Für Ersatzbrennstoffproduzenten und EBS einsetzende Industrie (Zementwerke) ist die Auswirkung nicht so eindeutig. Einerseits sind durch zusätzliche Sammlung von Leichtverpackungen auch zusätzliche Mengen von Rohmaterial (z.B. Mischkunststofffraktionen (MKF)) zu erwarten, andererseits ist durch technologische Entwicklungen und Innovationen zu erwarten, dass bisher energetisch verwertete Teilströme langfristig ins Recycling umgelenkt werden. Auch die Ansätze zur Ressourceneffizienz würden eher als Bremse zu sehen sein.

Kommunen sehen die Entwürfe ambivalent. Solange die Kommunen nicht als Betreiber von Deponien oder MVAs aktiv sind, ist ihre Betroffenheit begrenzt. Das zeigen auch durchaus positive Kommentare aus Baden Württemberg, Hessen und dem deutschen Bundestag. Es gibt aber auch Regionen und Kommunen, die MVA Betreiber sind und ihre hohe Betroffenheit durch starke Ablehnung zum Ausdruck bringen. So haben z.B. zwei Landtage aus Österreich (Niederösterreich, Wien) und auch der österreichische Bundesrat sehr ablehnende Beschlüsse gefasst. Gerade auf Großstädte, die ihre kommunale Abfallwirtschaft auf der MVA aufgebaut haben und vielleicht auch Betreiber von Verbrennungsanlagen sind, würden ihr gesamtes abfallwirtschaftliches System umbauen müssen und hätten mit Sicherheit auch ein großes finanzielles Risiko.

Abfallwirtschaftlich noch nicht weit entwickelte EU Länder müssten hohe Investitionen tätigen und auch organisatorische Voraussetzungen schaffen um diese hohen Ziele zu erreichen. Wirtschaftlich wären diese Investitionen in Sammlung und Behandlung jedenfalls ein Motor. Es ist allerdings eine Illusion zu glauben, dass dieser Aufwand kostenneutral erfolgen kann und es bestehen auch berechtigte Zweifel, ob die Länder den bestehenden Rückstand in so kurzer Zeit aufholen können.

## 8. Was nun?

Der Rückzug des Paketes hat zu einer gewissen Ratlosigkeit geführt. Die Befürchtung, dass es ersatzlos gestrichen wird, dürfte sich doch nicht bewahrheiten, so wurde von der neuen EU Kommission ein neuer Entwurf für 2015 bereits angekündigt. Bis dahin ist von sehr intensivem Lobbying, insbesondere der negativ betroffenen Stakeholder, auszugehen. An den Grundlagen hat sich allerdings nichts geändert, sodass es aus abfallwirtschaftlicher Sicht unbedingt sinnvoll ist, die bestehenden Regelungen zu verbessern und weiterzuentwickeln.

Die Rolle des neuen EU Umweltkommissars Karmenu Vella aus Malta ist noch nicht einzuschätzen. Einerseits bekräftigte er, *Grünes Wachstum* als oberste Priorität während seiner Amtszeit behandeln zu wollen. Hilfreich, so Vella, sei dabei vor allem der im 7. Umweltaktionsprogramm fixierte Fahrplan für ressourceneffizientes und klimaschonendes Wachstum: *Als Kommissar wird das mein leitendes Rahmenwerk sein. Es ist mein fester Glaube, dass nachhaltiges Wachstum nur durch einen Wandel hin zu einer Kreislaufwirtschaft erreicht werden kann.* Vella will in einem ersten Schritt das Umweltschutzpaket der Europäischen Union kritisch prüfen. Dazu hatte ihn Jean-Claude Juncker aufgefordert – mit dem Ziel, sicherzustellen, dass die Umweltschutzpläne der

EU mit der Beschäftigungs- und Wachstumsagenda im Einklang stehen. Noch bleibt abzuwarten, ob und inwiefern der neue EU-Umweltkommissar das Ziel einer ganzheitlichen Kreislaufwirtschaft in Europa vorantreiben wird. [17]

Andererseits ist Malta, Herkunftsland des Politikers, aktuell weit entfernt davon, Vorbild in puncto Nachhaltigkeit zu sein. Zuletzt (2012) landeten noch rund 87 Prozent (Eurostat, 2014) der maltesischen Haushaltsabfälle unbehandelt auf Deponien, eine eigene Abfallverbrennungsanlage gibt es nicht.

Wesentlich für die Ausrichtung und Gestaltung des neuen Richtlinien Paketes wird es sein, ob die EU Kommission und insbesondere der neue Kommissar Vella neue und offensive abfallwirtschaftliche Maßnahmen als Stimulus oder als Bremse für die wirtschaftliche Entwicklung in der EU sieht.

## 9. Resümee

Gesetzliche Regelungen und damit ganz besonders die Richtlinien der EU sind der Motor für abfallwirtschaftliche Entwicklung. Der Rahmen muss ausreichend konkret gestaltet werden, damit auch Umsetzungsdruck in allen EU Ländern entsteht. Wirksam müssen die Regelungen dann in den einzelnen Ländern werden, die allerdings sehr unterschiedliche Ausgangslage aufweisen.

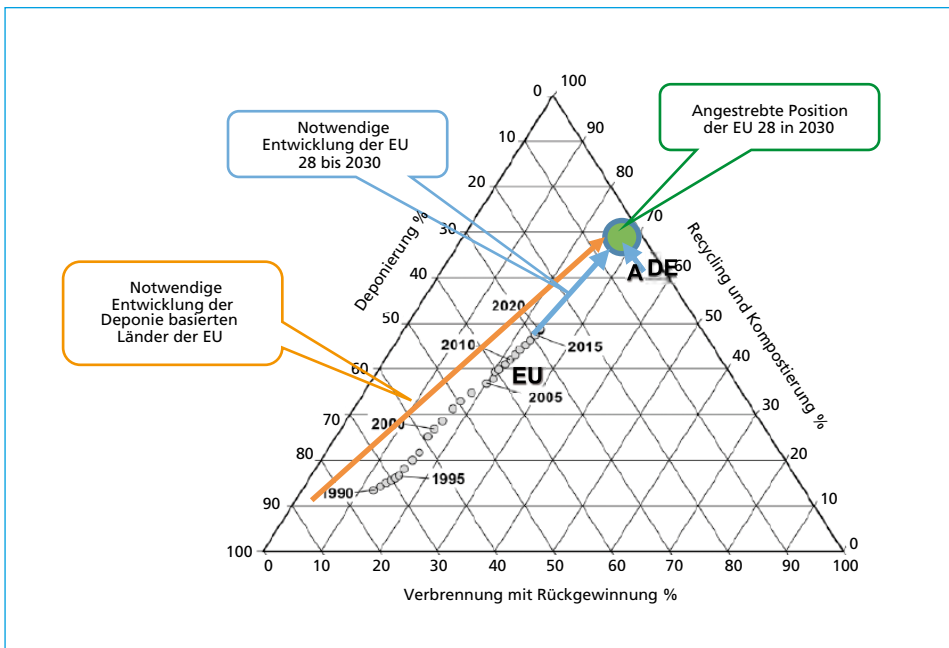


Bild 2: Abfallwirtschaftliche Entwicklung der EU bis 2030 gemäß Zero Waste Paket der EU

Quelle: verändert nach Bartl, A.: Moving from recycling to waste prevention: a review of barriers and enables. In: Waste Management & Research, Vol. 32, No. 9, 2014

Bild 2 zeigt, welche große Herausforderung die Umsetzung der Ziele des Zero Waste Paketes für die EU Mitglieder darstellen würde. Die EU müsste im Durchschnitt die Recyclingrate von etwa 50 Prozent auf etwa 70 Prozent und die Verbrennungsrate von etwa 20 Prozent auf etwa 30 Prozent steigern sowie die Deponierate von 30 Prozent auf etwa 10 Prozent reduzieren. Für stark entwickelte Länder wie Deutschland und Österreich ist das sicher machbar, ob das die deponiebasierten Länder schaffen können, darüber gibt es sehr kritische Meinungen.

Einige Maßnahmen des leider schon zurückgezogenen Zero-Waste Paketes sind absolut sinnvoll, auch wenn im Detail Kritik angebracht sein mag. Die Abfallhierarchie muss sich vom Papiertiger zu einem Motor entwickeln. Klare Vorgaben wie das Deponierungsverbot und hohe Sammel- und Recyclingquoten lassen an der Ernsthaftigkeit der abfallwirtschaftlichen Ziele keine Zweifel. Berechtigte Kritik sollte dazu genutzt werden, den neuen Entwurf 2015 besser zu machen. Dabei sollten jedenfalls folgende Fragen berücksichtigt werden:

- Wie unterstützen und motivieren wir die EU Länder mit gering entwickelter Abfallwirtschaft und verhindern, dass die Schere zwischen den *Forerunnern* und den *Nachzüglern* noch weiter aufgeht?
- Wie unterstützen wir die Entstehung funktionierender Märkte bei Entsorgungsdienstleistungen und Recycling?
- Wie können geeignete Lenkungsmaßnahmen gestaltet werden, damit positive Entwicklungen eine Eigendynamik entwickeln?
- Wie gehen wir mit immer komplexer werdenden Materialien um, die das Recycling zunehmend erschweren?
- Recycling muss nicht immer die beste Option sein. Wie schaffen wir es, dass die sinnvollste Behandlungs- oder Verwertungslösung sich durchsetzt?

Es ist zu hoffen, dass 2015 ein verbesserter Entwurf durch die neue EU Kommission vorgelegt wird, denn an den Grundlagen des zurückgezogenen Paketes hat sich nichts Wesentliches geändert. Die europäische Abfallwirtschaft braucht neue herausfordernde und zukunftsorientierte abfallwirtschaftliche Ziele und Regelungen.

## 10. Quellen

- [1] Bartl, A.: Moving from recycling to waste prevention: a review of barriers and enablers. In: Waste Management & Research, Vol. 32, No. 9, 2014
- [2] Europäische Kommission: Richtlinie 2008/98/EG des europäischen Parlamentes und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32008L0098>, 2014
- [3] Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlamentes und des Rates 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 Altakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte. Brüssel, 2.7.2014

- [4] Europäische Kommission: Anhang zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates. Brüssel, 2.7.2014
- [5] Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa. Brüssel, 2.7.2014
- [6] Europäische Kommission: Anhang zu der Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa. Brüssel, 2.7.2014
- [7] Europäische Kommission: Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Zusammenfassung der Folgenabschätzung, Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates. Brüssel, 2.7.2014
- [8] Palmer-Jones, D.: FEAD strategy 2014 – 2020. [http://www.fead.be/uploads/fead\\_in\\_the\\_press/DPJ%20Speech-FEAD%20Template.pdf](http://www.fead.be/uploads/fead_in_the_press/DPJ%20Speech-FEAD%20Template.pdf), 2014
- [9] Schmitz, G. P.: U-Arbeitsprogramm: Juncker will Umweltschutzprogramme kippen. [www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommission-jobs-und-nicht-so-viel-an-die-umwelt-denken-a-1008668.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-kommission-jobs-und-nicht-so-viel-an-die-umwelt-denken-a-1008668.html), 2014
- [10] VÖEB: Zero waste Programme for Europe, Stellungnahme des Verbandes Österreichischer Entsorgungsbetriebe (VÖEB). Wien, 5.9.2014
- [11] WKO: Stellungnahme der Wirtschaftskammer Österreich zur Mitteilung der Europäischen Kommission, Wien, 8.9.2014
- [12] [www.bvse.de](http://www.bvse.de) (2014) diverse Meldungen
- [13] [www.euractiv.de](http://www.euractiv.de) (2014) diverse Meldungen
- [14] [www.euwid-recycling.de](http://www.euwid-recycling.de) (2014) diverse Meldungen
- [15] [www.gemeindemagazin.at](http://www.gemeindemagazin.at) (2014)
- [16] [www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR\\_2014/PK0815/](http://www.parlament.gv.at/PAKT/PR/JAHR_2014/PK0815/)
- [17] [www.recyclingnews.info](http://www.recyclingnews.info) (2014) diverse Meldungen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar

Karl J. Thomé-Kozmiensky, Daniel Goldmann (Hrsg.):  
**Recycling und Rohstoffe – Band 8**

ISBN 978-3-944310-20-6 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky  
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2015  
Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,  
Dr.-Ing. Stephanie Thiel, M.Sc. Elisabeth Thomé-Kozmiensky  
Erfassung und Layout: Ginette Teske, Sandra Peters, Carolin Bienert, Janin Burbott,  
Max Müller, Cordula Müller  
Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe München GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funk- sendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.