



## RESSOURCENEFFIZIENZ UND KREISLAUFWIRTSCHAFT

Die Ressourcennutzungsmuster der Vergangenheit und von heute haben zu einer hohen Umweltbelastung, zu Umweltschäden und zur Erschöpfung der natürlichen Ressourcen geführt. Die EU-Abfallpolitik reicht weit in die Vergangenheit zurück und ist traditionell auf eine umweltfreundlichere und nachhaltigere Abfallbewirtschaftung ausgerichtet. Mit dem Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa und dem Paket für die Kreislaufwirtschaft soll dieser Entwicklung durch nachhaltige Gestaltung der EU-Wirtschaft bis 2050 gegengesteuert werden. Mit den vier neuen Richtlinien zu Abfall, die vor Kurzem im Rahmen des Pakets zur Kreislaufwirtschaft verabschiedet wurden, werden für die Abfallwirtschaft in Bezug auf die Vermeidung, die Wiederverwendung, das Recycling und die Deponierung von Abfällen neue Ziele festgelegt.

### RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 191 bis 193 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

### ERFOLGE

Alle Erzeugnisse haben eine natürliche Ausgangsbasis. Die Wirtschaft der EU ist stark von natürlichen Ressourcen abhängig. Wenn weiter nach den derzeitigen Mustern verfahren wird, werden die Schädigung der Umwelt und die Erschöpfung der natürlichen Ressourcen ebenso zunehmen wie das Abfallaufkommen. Die Ressourcennutzung hat inzwischen eine solche Größenordnung erreicht, dass künftige Generationen – und Entwicklungsländer – nicht mehr auf ihren gerechten Anteil an den knappen Ressourcen zählen können. Der Rohstoffverbrauch der EU beläuft sich auf 16 t pro Kopf im Jahr, wovon 10 t in den Materialbestand (Infrastruktur, Wohnraum, langlebige Güter) fließen, während 6 t als Abfälle aus dem Wirtschaftssystem ausscheiden. Etwa ein Drittel der Siedlungsabfälle wird deponiert; rezykliert oder kompostiert wird weniger als die Hälfte, wobei zwischen den Mitgliedstaaten große Abweichungen bestehen. Die rationelle Verwendung natürlicher Ressourcen war eine der ersten ökologischen Überlegungen, die die Grundlage der ersten Europäischen Verträge bildeten. Der Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa ([KOM\(2011\) 571](#)) ist eine der zentralen Initiativen des Siebten Umweltaktionsprogramms. Eines der Hauptziele dieses Programms besteht darin, das wirtschaftliche Potenzial der EU zu erschließen, sodass die Produktivität bei geringerem Ressourceneinsatz gesteigert werden kann und der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft gelingt. Außerdem umfasst das vor Kurzem verabschiedete



Paket zur Kreislaufwirtschaft Maßnahmen, die dazu beitragen werden, den Übergang der EU zu einer Kreislaufwirtschaft durch mehr Recycling und Wiederverwendung in Gang zu bringen, die globale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu fördern und neue Arbeitsplätze zu schaffen.

#### **A. Ressourceneffizienz**

Der Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa ist Teil der Leitinitiative für Ressourceneffizienz der Strategie Europa 2020. Er unterstützt die Veränderung hin zu einem nachhaltigen Wachstum über eine ressourceneffiziente, CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaft. In dem Fahrplan wird den Fortschritten im Rahmen der thematischen Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen ([KOM\(2005\) 670](#)) von 2005 und der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung Rechnung getragen und ein Rahmen für die Gestaltung und Umsetzung künftiger Maßnahmen festgelegt. Außerdem werden darin die bis 2050 notwendigen strukturellen und technischen Änderungen sowie die bis 2020 angestrebten Etappenziele aufgestellt. Darüber hinaus werden Möglichkeiten der Steigerung der Ressourcenproduktivität und der Entkopplung des Wirtschaftswachstums von der Ressourcennutzung und den Umweltfolgen vorgestellt.

#### **B. Abfallbewirtschaftung und -vermeidung**

Die geltende Abfallrahmenrichtlinie ([2008/98/EG](#)) setzte bei der thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling ([KOM\(2005\) 666](#)) an; die vorherige Abfallrahmenrichtlinie (75/442/EWG, kodifizierte Fassung 2006/12/EG), die Richtlinie über gefährliche Abfälle (91/689/EWG) und die Richtlinie über die Altölbeseitigung (75/439/EWG) werden damit aufgehoben. Ziel war es, die EU-Politik zu reformieren und zu vereinfachen, indem ein neuer Rahmen eingeführt wird und neue Zielsetzungen formuliert werden, wobei der Schwerpunkt auf der Abfallvermeidung liegt. Mit der Richtlinie wurden grundlegende Konzepte und Definitionen für den Bereich der Abfallbewirtschaftung, z. B. Definitionen für die Begriffe „Abfall“, „Recycling“ und „Wiederverwertung“ eingeführt.

In der Verordnung über die Verbringung von Abfällen ([\(EG\) Nr. 1013/2006](#)) wurden Vorschriften für die Verbringung von Abfällen innerhalb der EU und zwischen der EU und Drittländern festgelegt; dabei geht es hauptsächlich um einen besseren Umweltschutz. Die Verordnung erstreckte sich auf die Verbringung praktisch aller Arten von Abfällen (mit Ausnahme von radioaktivem Material) über Straße, Schiene, Wasserwege oder Lufttransport. Insbesondere die Ausfuhr von gefährlichen Abfällen in Staaten, für die der OECD-Beschluss nicht galt, und von Abfällen, die zur Entsorgung in Staaten außerhalb der EU/der Europäischen Freihandelsassoziation bestimmt sind, war verboten. Da die illegale Abfallverbringung jedoch nach wie vor ein großes Problem ist, wird die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 durch die neue Verordnung ([\(EU\) Nr. 660/2014](#)) geändert, um eine einheitlichere Anwendung der Verordnung über die Verbringung von Abfällen zu erreichen. Die Verordnung enthielt strengere Bestimmungen für Inspektionen als die geltenden Rechtsvorschriften und strengere Auflagen für nationale Inspektionen und Planung.

#### **C. Spezielle Rechtsvorschriften für Produktion und Abfallströme**

Mit der Richtlinie [2000/53/EG](#) sollten Abfälle durch Altfahrzeuge und deren Bauteile verringert werden, indem beispielsweise Wiederverwendung und Verwertung bis



2015 auf 95 % und Wiederverwendung und Recycling auf mindestens 85 % erhöht werden sollten. Außerdem wurden Hersteller und Einführer aufgefordert, den Anteil gefährlicher Stoffe zu reduzieren und stärker auf rezyklierte Ausgangsstoffe zurückzugreifen. Ein Durchführungsbericht ([KOM\(2009\) 635](#)) ergab, dass sich die Durchsetzung der Richtlinie über Altfahrzeuge in vielen Mitgliedstaaten problematisch gestaltet: Die Zahl der abgemeldeten Fahrzeuge stimmte nicht mit der Zahl der angemeldeten Altfahrzeuge überein; außerdem wurden Altfahrzeuge illegal in Entwicklungsländer verbracht.

Die Verordnung über das Recycling von Schiffen ([\(EU\) Nr. 1257/2013](#)) trat am 30. Dezember 2013 in Kraft. Im Kern sollten mit der Verordnung durch das Recycling und die Behandlung von EU-Schiffen bedingte Unfälle, Verletzungen und andere gesundheitliche Beeinträchtigungen sowie Umweltschäden vermieden, gemindert und ausgeräumt werden, um insbesondere sicherzustellen, dass gefährliche Abfälle des Schiffsrecyclings umweltgerecht behandelt werden. Die Verordnung enthielt eine Reihe von Auflagen für EU-Schiffe, EU-Schiffseigner, Abwrackeinrichtungen, die das Recycling von EU-Schiffen übernehmen würden, und die zuständigen Gebietskörperschaften oder Behörden.

Die [Richtlinie 2002/96/EG](#) ist – in der durch die Richtlinie 2008/34/EG geänderten Fassung – auf den Schutz von Boden, Wasser und Luft ausgerichtet: Das Aufkommen an Elektro- und Elektronik-Altgeräten (EEAG) sollte gesenkt und die Entsorgung dieser Altgeräte verbessert werden. Die Richtlinie 2002/95/EG zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten (RoHS), die zeitgleich mit der EEAG-Richtlinie verabschiedet wurde, diente dem Schutz von Umwelt und Gesundheit: In der Richtlinie waren Einschränkungen für die Verwendung von Blei, Quecksilber, Cadmium, Chrom und bromierten Flammschutzmitteln in den betreffenden Geräten festgelegt. Die Umsetzung der EEAG- und der RoHS-Richtlinie in den Mitgliedstaaten gestaltete sich jedoch schwierig: Nur ein Drittel der Elektro- und Elektronik-Altgeräte wurde gesammelt und sachgemäß behandelt. Entsprechend wurden 2012 – am Ende eines langen Legislativverfahrens – Neufassungen der EEAG-[Richtlinie \(2012/19/EU\)](#) und der RoHS-[Richtlinie \(2012/18/EU\)](#) erlassen. Nach den beiden Richtlinien waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, den gesammelten Anteil an EEAG zu erhöhen und dafür zu sorgen, dass Verbraucher Geräte bei jeder Verkaufsstelle für kleine Elektrogeräte zurückgeben können, ohne zum Kauf neuer Waren verpflichtet zu sein.

Ziel der Richtlinie 2006/66/EG war es, die Abfallbewirtschaftung und die Umweltbilanz von Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren mit entsprechenden Vorschriften für Sammlung, Recycling, Behandlung und Entsorgung zu verbessern. In der Richtlinie wurden auch Grenzwerte für bestimmte gefährliche Stoffe (insbesondere Quecksilber und Cadmium) in Batterien und Akkumulatoren festgelegt. In der Änderungsrichtlinie 2013/56/EG wurde die Ausnahmeregelung für Knopfzellen mit einem Quecksilberanteil von bis zu zwei Gewichtsprozent gestrichen.

Nach der Richtlinie 96/29/Euratom über radioaktiven Abfall und radioaktive Stoffe sind Tätigkeiten, die mit einer Gefährdung durch ionisierende Strahlung verbunden sein können, in den Mitgliedstaaten meldepflichtig. Die Verbringung radioaktiver Abfälle ist



durch die Verordnung (Euratom) Nr. 1493/93 des Rates und die [Richtlinie 2006/117/Euratom des Rates](#) geregelt.

Die [Richtlinie 94/62/EG](#) galt für alle in der EU in Verkehr gebrachten Verpackungen und alle Verpackungsabfälle, und zwar unabhängig davon, ob sie in der Industrie, im Handel, in der Verwaltung, im Gewerbe, im Dienstleistungsbereich, in Haushalten oder anderswo verwendet oder entsorgt wurden. In der Änderungsrichtlinie 2004/12/EG waren Kriterien festgelegt und der Begriff „Verpackung“ definiert. Außerdem wird mit der Richtlinie [\(EU\) 2015/720](#) vom 29. April 2015 die Richtlinie 94/62/EG geändert, um den Verbrauch von leichten Kunststofftragetaschen zu senken, die oft nicht der Abfallbewirtschaftung zugeführt werden und sich in der Umwelt anhäufen, insbesondere in den Meeren. Nach der Richtlinie sollte der Verbrauch leichter Kunststofftaschen drastisch eingeschränkt werden, indem der Schwerpunkt auf alle Kunststofftragetaschen von einer Dicke von weniger als 15 µg gelegt wurde. Sehr leichte Taschen (weniger als 15 µg) und lose in wieder verwendetes Papier eingewickelte Lebensmittel (zum Beispiel Obst, Gemüse, Fisch) können ausgenommen werden, wenn dies dazu beiträgt, die Verschwendung von Lebensmitteln zu verhindern.

Ziel der Richtlinie über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie (der [Bergbauabfallrichtlinie 2006/21/EG](#)) war die Verringerung der beträchtlichen Umwelt- und Gesundheitsrisiken, die mit dem Aufkommen und dem Verschmutzungspotenzial alter und aktueller Bergbauabfälle verbunden sind.

#### **D. Abfallbehandlung und -entsorgung**

Durch die Umsetzung der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271/EWG) in allen Mitgliedstaaten stieg die Menge des zu entsorgenden Klärschlammes.

Mit der Richtlinie 96/59/EG über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle (PCB/PCT) sollten die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die kontrollierte Beseitigung von PCB und PCT, die Dekontaminierung oder Beseitigung PCB-haltiger Geräte und/oder die Beseitigung von PCB-Abfällen angeglichen werden. Ziel war dabei die vollständige Beseitigung von PCB/PCT. Außerdem galt für PCB auch die Verordnung (EG) Nr. 850/2004 über persistente organische Schadstoffe.

Mit der Richtlinie über Abfalldeponien ([1999/31/EG](#)) sollten durch die Deponierung von Abfällen bedingte Umweltschäden, vor allem Auswirkungen auf Oberflächengewässer, Grundwasser, Boden und Luft sowie Gesundheit, verhindert oder gemindert werden. Die Umsetzung ist jedoch nach wie vor nicht zufriedenstellend, da noch immer nicht alle Bestimmungen in allen Mitgliedstaaten in nationales Recht übertragen worden sind und es nach wie vor viele illegale Deponien gibt.

Mit der Richtlinie 2000/76/EG über die Abfallverbrennung sollte die durch die Verbrennung oder Mitverbrennung von Abfällen bedingte Verschmutzung von Luft, Wasser und Boden möglichst weitgehend verhindert oder gemindert werden. Die Richtlinie wurde im November 2010 durch die Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen und damit verbundene Richtlinien aufgehoben und ersetzt.



## E. Das neue Paket zur Kreislaufwirtschaft

Im Dezember 2015 legte die Kommission einen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft und vier Gesetzgebungsvorschläge zur Änderung folgender Rechtsakte vor: a) Abfallrahmenrichtlinie, b) Richtlinie über Abfalldeponien, c) Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle und d) Richtlinien über Altfahrzeuge, über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (EEAG). Auf einige dieser Vorschläge wurde mit der rechtlichen Verpflichtung zur Überprüfung der Zielvorgaben für die Abfallbewirtschaftung reagiert. Nach der Abfallrahmenrichtlinie war die Kommission verpflichtet, bis Ende 2014 die bis 2020 angestrebten Zielvorgaben für die Wiederverwendung und das Recycling von Hausmüll sowie Bau- und Abbruchabfällen zu überprüfen, für 2020 Zielvorgaben für die Abfallvermeidung festzulegen und eine Reihe von Maßnahmen wie die erweiterte Herstellerverantwortung zu bewerten. Nach der Richtlinie über Abfalldeponien war die Kommission verpflichtet, die in der Richtlinie festgelegten Zielvorgaben bis Juli 2014 und die Verpackungsrichtlinie bis Ende 2012 zu überprüfen.

Die vier Richtlinien, die im Mai 2018 nach interinstitutionellen Verhandlungen zwischen dem Parlament und dem Rat angenommen wurden ([\(EU\) 2018/849](#), [\(EU\) 2018/850](#), [\(EU\) 2018/851](#) und [\(EU\) 2018/852](#)), umfassen die folgenden Kernelemente:

- Bei Siedlungsabfällen soll in der EU bis 2035 eine Recyclingrate von 65 % (55 % bis 2025 und 60 % bis 2030) erreicht werden.
- Bei Verpackungsabfällen soll in der EU bis 2030 eine Recyclingrate von 70 % erreicht werden.
- Bis 2035 dürfen nur noch höchstens 10 % der Siedlungsabfälle deponiert werden.
- Verboten werden soll die Ablagerung von getrennt gesammeltem Abfall auf Deponien, was eine getrennte Sammlung von Bioabfällen bis 2023 sowie von Textilabfällen und gefährlichen Haushaltsabfällen bis 2025 erfordert.
- Wirtschaftliche Lösungen, die eine Abkehr von Deponien bewirken, werden gefördert.
- Begriffsbestimmungen werden vereinfacht und verbessert und die Methoden zur Berechnung der Recyclingrate EU-weit vereinheitlicht.
- Es werden konkrete Maßnahmen zur Förderung von Wiederverwendung und Industriesymbiose getroffen, damit Nebenprodukte einer Branche zum Ausgangsstoff einer anderen Branche werden.
- Es werden Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung dafür geschaffen, dass Hersteller umweltfreundlichere Erzeugnisse auf den Markt bringen, und für Verwertung und Recycling (z. B. von Verpackungen, Batterien, Elektro- und Elektronikgeräten, Altfahrzeugen) werden Fördermaßnahmen vorgesehen.

## F. Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft

Am 16. Januar 2018 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung, in der sie eine Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft darlegte. In der Strategie





werden die zentralen Herausforderungen beschrieben, darunter die niedrigen Wiederverwendungs- und Recyclingquoten bei Kunststoffabfällen, die durch die Herstellung und Verbrennung von Kunststoffen verursachten Treibhausgasemissionen und Kunststoffabfälle im Meer. Die Kommission schlägt vor, dass bis 2030 alle Kunststoffverpackungen so gestaltet sein sollten, dass sie rezykliert oder wiederverwendet werden können. Um sich diesem Ziel zu nähern, werden in der Strategie zahlreiche Maßnahmen dargelegt, hauptsächlich in vier Bereichen: 1) Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und der Qualität des Kunststoffrecyclings, 2) Eindämmung des Aufkommens von Kunststoffabfällen und der Vermüllung, 3) Mobilisierung von Innovationen und Investitionen in der Kunststoffwertschöpfungskette und 4) die Unterstützung von Maßnahmen auf globaler Ebene.

Als Teil der Kunststoffstrategie zur Verringerung verschwenderischen und schädlichen Kunststoffmülls durch legislative Maßnahmen und nach einem Vorschlag der Kommission vom 28. Mai 2018 gelangten der Rat und das Parlament am 19. Dezember 2018 zu einer vorläufigen Einigung, die Verschmutzung durch Kunststoff durch die Festlegung einschneidender neuer Beschränkungen für bestimmte Einwegprodukte aus Kunststoff zu verringern. Zu den Produkten, die in der EU verboten sein werden, gehören Plastikbesteck (Gabeln, Messer, Löffel und Essstäbchen (Chopsticks)) Kunststoffteller und Trinkhalme, Getränkebehälter aus Styropor und Wattestäbchen aus Kunststoff. Ab 2025 gilt für die Mitgliedstaaten das verbindliche Ziel, dass alle PET-Getränkeflaschen mindestens 25 % recycelten Kunststoffs enthalten müssen. Bis 2030 müssen alle Kunststoffflaschen mindestens 30 % recycelten Inhalts enthalten.

## **ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS**

Das Parlament hat wiederholt gefordert, im Interesse des künftigen Wachstums in Europa eine neue Agenda mit dem Kernelement Ressourceneffizienz aufzustellen. Eine solche Agenda würde, was die gängigen Produktions- und Verbrauchsmuster betrifft, natürlich einige radikale Änderungen erfordern. Die Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus dürfte sich in Bezug auf die Nutzung von Sekundärrohstoffen positiv auswirken und die richtigen wirtschaftlichen Anreize für die Vermeidung und Wiederverwendung von Abfall bieten.

Das Parlament ist Mitgesetzgeber und hat das Paket für die Kreislaufwirtschaft im Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) erörtert und 2 000 Änderungsanträge dazu eingereicht. Die Stellungnahme des Parlaments wurde im ENVI-Ausschuss am 24. Januar 2017 und im Plenum am 14. März 2017 ohne größere Änderungen mit überwiegender Mehrheit angenommen. Nach interinstitutionellen Verhandlungen gelangten das Parlament und der Rat am 18. Dezember 2017 zu einer vorläufigen Einigung bei allen vier Gesetzgebungsvorschlägen. Die vereinbarten Texte wurden vom Parlament auf seiner Plenartagung im April 2018 angenommen.

Auf die Strategie der Kommission für Kunststoffe in einer Kreislaufwirtschaft vom Januar 2018 hin, hat das Parlament eine EntschlieÙung zu dieser Strategie auf seiner Plenartagung vom September 2018 angenommen. In der EntschlieÙung wird die Kommission unter anderem aufgefordert, die Einführung von Anforderungen in



Erwägung zu ziehen, die den Mindestgehalt an Recyclingmaterial für bestimmte, in der EU in Verkehr gebrachte Kunststoffprodukte betreffen. Es wird die Schaffung eines echten Binnenmarkts für rezyklierbare Kunststoffe angeregt, und es werden Maßnahmen zur Bekämpfung der Abfälle im Meer vorgeschlagen. Außerdem wird bis 2020 ein Verbot von Mikroplastik in Kosmetika und Reinigungsmitteln gefordert.

Georgios Amanatidis  
04/2019

