



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 21.12.2005
KOM(2005) 666 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Weiterentwicklung der nachhaltigen Ressourcennutzung: Eine thematische Strategie für
Abfallvermeidung und -recycling**

{SEK(2005) 1681}
{SEK(2005) 1682}

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Die Lage	4
3.	Ziele einer entwicklungsfähigen EU-Abfallpolitik	6
4.	Massnahmen	7
5.	Wie werden sich die vorgeschlagenen Änderungen auswirken?	9
6.	Internationale Situation	11
7.	Überwachung und Bewertung	13
8.	Überprüfung	13
	ANHANG I: Wichtigste Maßnahmen	14
	ANHANG II: FINANZBOGEN	26

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Weiterentwicklung der nachhaltigen Ressourcennutzung: Eine thematische Strategie für
Abfallvermeidung und -recycling**

(Text mit Bedeutung für den EWR)

1. EINLEITUNG

Abfall stellt eine ökologische, soziale und wirtschaftliche Herausforderung für die Europäer dar. Viele verbinden negative Assoziationen mit dem Begriff: Müllsäcke, Unrat, Sondermülldeponien. Andere sehen in Abfall eine Chance – Europa hat die ökologisch verträgliche Abfallwirtschaft vorangetrieben und damit Arbeitsplätze und Geschäftsmöglichkeiten geschaffen. Die Wachstumsraten in Abfallwirtschaft und -recycling sind hoch, der Umsatz des Sektors in der EU-25 beträgt über 100 Mrd. EUR. Es ist ein beschäftigungsintensiver Sektor, der 1,2 bis 1,5 Millionen Arbeitsplätze bietet. Die Recyclingindustrie beliefert die verarbeitende Industrie in zunehmendem Maße mit Ressourcen: der Anteil von Recyclingmaterialien an der derzeitigen Rohstoffherstellung in der EU beträgt für Papier und Stahl mindestens 50%, für Glas 43% und für Nichteisenmetalle 40%.

In den letzten 30 Jahren stand Abfall im Mittelpunkt der gemeinschaftlichen Umweltpolitik, und es wurden erhebliche Fortschritte erzielt. Stark umweltbelastende Abfalldeponien und Verbrennungsanlagen werden saniert. Für die Behandlung gefährlicher Abfälle wurden neue Technologien entwickelt. In Fahrzeugen, elektrischen und elektronischen Geräten wird zunehmend auf den Einsatz gefährlicher Stoffe verzichtet. Die Emissionen von Dioxin und anderen Schadstoffen aus Abfallverbrennungsanlagen werden stetig reduziert.

Abfall wird zunehmend als wertvolle Ressource für die Industrie betrachtet. Für besonders geregelte Abfälle - Verpackungen, Altfahrzeuge, Elektro- und Elektronikaltgeräte, biologisch abbaubare Abfälle und Reifen - bestehen nun Konzepte wie Wiederverwendung, Recycling und energetische Verwertung. Das Vermeiden der Deponierung biologisch abbaubarer Abfälle, verstärktes Recycling und bessere Verwertung tragen zu einer Senkung der Treibhausgasemissionen bei.

Trotz dieser Erfolge bleibt Abfall allerdings ein Problem. Die Abfallmengen steigen weiterhin an. Die bestehenden Rechtsvorschriften werden teilweise nur unzureichend umgesetzt, und die einzelstaatlichen Strategien unterscheiden sich stark. Die Möglichkeiten der Abfallvermeidung und -verwertung werden noch nicht voll ausgeschöpft. Das zunehmend gewonnene Wissen über die ökologischen Auswirkungen der Ressourcennutzung schlägt sich noch nicht umfassend in der Abfallpolitik nieder.

Die nicht dauerhaft tragbaren Tendenzen in der Abfallerzeugung und die politischen Fragen geben Anlass zur Besorgnis, da Abfallentstehung ein Symptom ökologisch ineffizienter Ressourcennutzung ist. Daneben geht die Abfallwirtschaft mit Emissionen in Luft, Wasser und Boden sowie Lärm und anderen Umweltbelastungen einher, die ökologische Probleme und wirtschaftliche Kosten verursachen.

Außerdem bleibt das Gemeinschaftsrecht trotz der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs oftmals unklar und ist Gegenstand erheblicher Auseinandersetzungen über seine Auslegung. Dies führt zu Überschneidungen zwischen rechtlichen Regelungen und damit zu Rechtsunsicherheit auf Seiten der zuständigen Behörden und der Abfallwirtschaft, die notwendige Investitionen behindern kann.

Angesichts dessen ist es an der Zeit, die Abfallpolitik der EU im Hinblick auf die Festlegung eines strategischen Rahmens für die Zukunft zu analysieren und zu bewerten. Wie im sechsten Umweltaktionsprogramm beschrieben, werden in dieser Strategie Ziele gesetzt und die Mittel erläutert, die der EU beim Übergang zu einer verbesserten Abfallwirtschaft zu Gebote stehen.

Dabei wird der bestehende Rechtsrahmen im Einklang mit den Zielen der EU für bessere Rechtsetzung deutlich vereinfacht und geklärt. Abfall wurde als ein vorrangiges Gebiet für die Vereinfachung des Gemeinschaftsrechts ermittelt [KOM(2005) 535]. Diese Strategie erläutert die vorläufigen Schritte die sich in dieser ersten Überprüfung als notwendig erwiesen haben und das Konzept, das die Kommission zur Verwirklichung einer besseren Rechtsetzung im Abfallbereich verfolgen wird.

Die Strategie fußt auf den bestehenden Rechtsvorschriften und einer umfassenden Konsultation der Betroffenen, und sie stützt sich auf die vollständige und wirksame Umsetzung durch die Mitgliedstaaten als Voraussetzung für Fortschritte in Richtung der darin gesetzten Ziele.

2. DIE LAGE

Siedlungsabfälle werden in der EU derzeit zu 49% deponiert, zu 18% verbrannt und zu 33% dem Recycling bzw. der Kompostierung zugeführt. In den neuen Mitgliedstaaten, wo erhebliche Anstrengungen zur Angleichung an den gemeinschaftlichen Besitzstand unternommen wurden, vollzieht sich eine rasche Entwicklung, wenngleich Abfälle noch immer überwiegend deponiert werden. Zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen große Unterschiede; sie reichen von einer extrem geringen Recyclingquote (Deponierung von 90% der Abfälle, Recycling und energetische Verwertung von 10%) bis zu relativ hohen ökologischen Standards (Deponierung von 10%, energetische Verwertung von 25% und Recycling von 65% der Abfälle).

Die gegenwärtige Abfallpolitik der EU basiert auf einer Rangfolge der Optionen in der Abfallbewirtschaftung. Idealerweise sollte Abfall vermieden werden; ist dies nicht möglich, so sollte nach Möglichkeit Wiederverwendung, Recycling und Verwertung der Abfälle und nur im geringstmöglichen Maß deren Entsorgung auf Deponien erfolgen. Die Deponierung ist die ökologisch schlechteste Option, da sie einen Ressourcenverlust und ein potenzielles Umweltrisiko darstellt. Die Rangfolge der Ziele in der Abfallbewirtschaftung sollte nicht als feststehende Regel betrachtet werden, da unterschiedliche Abfallbehandlungsmethoden

unterschiedliche Umweltfolgen nach sich ziehen können. Das Ziel der Weiterentwicklung zu einer Recycling- und Verwertungsgesellschaft bedeutet aber, nach oben gerichtete Fortschritte in der Rangfolge zu erzielen, weg von der Deponierung und hin zu mehr Recycling und Verwertung.

Der Rechtsrahmen¹, der dieser Strategie zugrunde liegt, umfasst horizontale Rechtsvorschriften zur Abfallbewirtschaftung, z. B. die Abfallrahmenrichtlinie, die Richtlinie über gefährliche Abfälle und die Verordnung über die Verbringung von Abfällen. Dazu kommen detailliertere Vorschriften zur Abfallbehandlung und -beseitigung, z.B. die Richtlinien über Deponien und Verbrennungsanlagen, und Rechtsakte zur Regelung spezifischer Abfallströme (Altöl, PCB/PCT und Batterien). Für einige besonders wichtige Abfallströme wie Verpackungen, Altfahrzeuge und Elektro- und Elektronikaltgeräte wurden Recycling- und Verwertungsziele festgesetzt. Anhang III des Kommissionsdokuments SEK(2005) 1682 enthält eine Aufstellung der einschlägigen Rechtsakte.

Trotz der erheblichen Fortschritte, die erzielt worden sind, steigt das Abfallvolumen insgesamt an, und die absolute Menge der deponierten Abfälle geht nicht zurück. Zwischen 1990 und 1995 stieg das Gesamtabfallaufkommen in EU und EFTA um 10% an, während das BIP um 6,5% zunahm. Zu diesem Anstieg hat das Aufkommen an festem Siedlungsabfall erheblich beigetragen, das eng mit der Intensität wirtschaftlicher Aktivität korreliert - sowohl das Aufkommen fester Siedlungsabfälle als auch das BIP der EU stiegen zwischen 1995 und 2003 um 19%. Kleinere, aber dennoch wichtige Abfallströme nehmen ebenfalls zu: das Aufkommen gefährlicher Abfälle stieg zwischen 1998 und 2002 um 13%, während das BIP in diesem Zeitraum um 10% anstieg. Mit den erwarteten höheren wirtschaftlichen Wachstumsraten wird auch ein höheres Aufkommen der meisten Abfälle prognostiziert. Die Europäische Umweltagentur sagt beispielsweise bis 2020 einen Anstieg des Aufkommens an Altpapier, Altglas und Kunststoffabfällen um 40% gegenüber dem Niveau von 1990 voraus. Nach den Prognosen der OECD wird das Aufkommen an festem Siedlungsabfall bis 2020, wenngleich langsam, ansteigen. Den Voraussagen der Gemeinsamen Forschungsstelle zufolge beträgt der Anstieg bis 2020 42,5% gegenüber dem Niveau von 1995. Für die zehn neuen Mitgliedstaaten wird ein relativ rascherer Anstieg des Aufkommens an festem Siedlungsabfall vorausgesagt.

Der Anteil von Recycling und Verbrennung an der Abfallentsorgung nimmt zwar zu, die absolute Menge deponierter Abfälle sinkt jedoch wegen des steigenden Abfallaufkommens nicht. So nahm beispielsweise zwischen 1990 und 2002 die Menge der deponierten Kunststoffabfälle um 21,7% zu, während der relative Anteil der deponierten Plastikabfälle von 77% auf 62% fiel.

Diese langfristig nicht tragbaren Entwicklungen sind teilweise der unzureichenden Umsetzung des Abfallrechts anzulasten, die wiederum in verschiedener Hinsicht in einem verbesserungsfähigen politischen und rechtlichen Rahmen ihren Ursprung hat.

Es besteht eine Reihe von Problemen bei der **Umsetzung**. Diese reichen von der Abfallentsorgung auf unsachgemäß betriebenen Deponien bis zum Verbringen gefährlicher Abfälle unter Verstoß gegen internationale Übereinkünfte. Undeutliche Begriffsbestimmungen

¹ Anhang II enthält eine ausführliche Liste der einschlägigen Rechtsakte.

und unterschiedliche Auffassungen über die Art der Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften haben die Umsetzung behindert und zu Streitigkeiten geführt. Trotz der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bleiben bestimmte Aspekte, z. B. wann Abfall kein Abfall mehr ist, weiterhin unklar.

Obwohl **Abfallvermeidung** seit Jahren das wichtigste Ziel der Abfallbewirtschaftungsstrategien sowohl der Mitgliedstaaten als auch der EU ist, wurden bislang nur geringe Fortschritte bei der Umsetzung dieses Ziels in praktische Maßnahmen erzielt. Weder die Ziele der Gemeinschaft noch jene der Mitgliedstaaten wurden in der Vergangenheit in zufriedenstellender Weise erreicht.

Recycling und Verwertung nehmen zu. Sie erfassen jedoch nur einen begrenzten Teil der insgesamt anfallenden Abfälle. Mittels der Richtlinien zum Recycling, die bislang auf einzelne Abfallströme abstellten, konnte die gemeinschaftliche Abfallpolitik die Umweltauswirkungen verringern, indem die Trennung an der Quelle und das Recycling von Abfallströmen wie Batterien, Verpackungen, Altfahrzeuge sowie Elektro- und Elektronikaltgeräte gefördert wurde. Diese rasch anschwellenden Abfallströme sind wegen ihrer Komplexität und der von den betreffenden Abfällen ausgehenden Risiken von besonderer Bedeutung. Sie machen aber nur einen begrenzten Teil der insgesamt anfallenden Abfälle aus.

Daneben ist festzustellen, dass Abfallbehandlungsnormen nur für Deponien und Verbrennungsanlagen bestehen, während die Menge verwerteter Abfälle stetig zunimmt. Dies stellt insofern ein ökologisches Problem dar, als manche Verwertungsanlagen bei unsachgemäßem Betrieb Umweltbelastungen verursachen können. Normen werden also nicht nur im Interesse des Umweltschutzes benötigt, sondern auch aus unternehmenspolitischen Gründen, nämlich um gleiche Wettbewerbsbedingungen für Recyclingmaterialien zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund wurde im Rahmen der Vorbereitungen für diese thematische Strategie eine umfassende Überprüfung der derzeitigen Lage vorgenommen, um Probleme und drängende Fragen zu ermitteln. Auf diese Weise entstanden die nachfolgend erläuterten Vorschläge für ein umfassenderes Konzept für Abfallvermeidung und -recycling.

3. ZIELE EINER ENTWICKLUNGSFÄHIGEN EU-ABFALLPOLITIK

Die EU-Abfallpolitik hat das Potenzial, zur Verringerung der negativen ökologischen Gesamtfolgen der Ressourcennutzung beizutragen. Abfallvermeidung und die Förderung von Abfallrecycling und -verwertung steigern die Ressourceneffizienz der europäischen Wirtschaft und mildern die negativen Auswirkungen der Nutzung natürlicher Ressourcen auf die Umwelt. Dies trägt zur Erhaltung der Ressourcenbasis bei, die für nachhaltiges wirtschaftliches Wachstum von zentraler Bedeutung ist.

Die **grundlegenden Ziele der derzeitigen EU-Abfallpolitik**, nämlich Abfallvermeidung und Förderung von Wiederverwendung, Recycling und Verwertung zur Milderung der Umweltauswirkungen, **gelten nach wie vor und werden durch dieses folgenreorientierte Konzept gestützt.**

Das langfristige Ziel besteht darin, die EU zu einer Gesellschaft mit Kreislaufwirtschaft weiterzuentwickeln, welche die Vermeidung von Abfällen zum Ziel hat und Abfälle als Ressourcen nutzt. Wenn hohe Umweltstandards bestehen, wird der Binnenmarkt die Wirtschaftstätigkeiten im Rahmen von Recycling und Verwertung vereinfachen.

4. MASSNAHMEN

Um die genannten Ziele zu erreichen und damit ein hohes Umweltschutzniveau zu gewährleisten, wird die Modernisierung des bestehenden rechtlichen Rahmens vorgeschlagen, d. h. die Einführung von Lebenszyklusanalysen in den politischen Prozess sowie die Klarstellung, Vereinfachung und Straffung des EU-Abfallrechts. Dies wird zur Lösung der derzeitigen Probleme bei der Umsetzung beitragen und die EU in entscheidender Weise auf die Entwicklung zur ökonomisch und ökologisch effizienten Recyclinggesellschaft ausrichten. Das derzeitige Niveau des ökologischen Selbstanspruchs wird gewahrt und gesteigert, gleichzeitig werden die Grundlagen für nachhaltiges Wachstum geschaffen.

Dazu ist eine Kombination von Maßnahmen notwendig, wodurch Abfallvermeidung, -recycling und Wiederverwendung so gefördert werden, dass die kumulierten Auswirkungen über den gesamten Lebenszyklus von Ressourcen in optimaler Weise verringert werden, z. B.:

- **Neuer Nachdruck auf vollständiger Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften.** Im Hinblick auf die Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten liegen verschiedene Probleme vor, die vom dauerhaften Bestehen illegaler Deponien bis zu unterschiedlichen Auslegungen der Vorschriften reichen. Diese Strategie ist teilweise darauf ausgerichtet, Zweideutigkeiten zu beseitigen, umstrittene Auslegungen zu klären und Vorschriften, die nicht zum erwarteten Umweltnutzen geführt haben, zu ändern. Die Kommission wird den Ausschuss für Abfallwirtschaft als Forum zum Austausch von Informationen und Best-Practices und zur Ermittlung von Schwierigkeiten bei der Umsetzung heranziehen. Zur Gewährleistung der einheitlichen Durchsetzung des gemeinschaftlichen Besitzstandes in allen Mitgliedstaaten wird die Kommission weiterhin erforderlichenfalls rechtliche Schritte unternehmen.
- **Vereinfachung und Modernisierung bestehender Rechtsvorschriften,** soweit dies nach den gewonnenen Erfahrungen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands notwendig ist; das Umweltschutzniveau wird dabei in Übereinstimmung mit dem Ziel einer besseren Rechtsetzung beibehalten. Diese Initiative wird zu einem kosteneffizienteren Abfallrecht führen und mehrere Maßnahmen umfassen. Zunächst erfolgt eine Änderung der Abfallrahmenrichtlinie und deren Zusammenführung mit der Richtlinie über gefährliche Abfälle; dabei wird die Vorstellung des Lebenszyklus eingeführt und die Frage beantwortet, wie lange Abfall als Abfall zu betrachten ist. Daneben werden die Definitionen der Begriffe „Verwertung“ und „Beseitigung“ geklärt, eine Begriffsbestimmung für „Recycling“ eingeführt und Überschneidungen zwischen abfallrechtlichen Bestimmungen und anderen Umweltschutzvorschriften beseitigt. Zweitens erfolgt die Aufhebung der Altölrichtlinie und die Übertragung ihrer Bestimmungen zur Sammlung von Altöl in die Abfallrahmenrichtlinie. Drittens soll 2006 ein Vorschlag zur Konsolidierung der drei Richtlinien über Abfälle aus der Titandioxid-Industrie vorgelegt werden. Viertens wird die Kommission über die mit dieser Strategie angenommenen Vorschläge hinaus im Rahmen einer kontinuierlichen und

systematischen Überprüfung der EU Abfallgesetzgebung die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen prüfen, um die Ziele der besseren Rechtsetzung und der Vereinfachung von Gesetzgebung im Einklang mit den Zeitvorgaben der Mitteilung KOM(2005) 535 weiterzuverfolgen. Dies wird unter anderem die in Abfallrichtlinien vorgesehenen bevorstehenden Überprüfungen, wie zum Beispiel die Überprüfung der Altautorichtlinie im Jahr 2006 und die Überprüfung der Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte im Jahr 2008, sowie eine Überarbeitung der Abfallnomenklatur einschließen. Und schließlich werden sich, sobald die in dieser Strategie vorgeschlagenen gemeinsamen Normen bestehen, neue Gelegenheiten ergeben, um einen vereinfachten Rechtsrahmen für die Verbringung von Abfällen zu schaffen, der Abfallrecycling und -verwertung weiter fördert.

- **Einführung der Vorstellung des Lebenszyklus in die Abfallpolitik.** Die Umweltpolitik konzentrierte sich bislang stets auf die Anfangs- und Endphasen des Lebenszyklus: Gewinnung, Verarbeitung und Herstellung einerseits, Abfallbewirtschaftung andererseits. Zwischenzeitlich besteht Einigkeit darüber, dass die Umweltauswirkungen vieler Ressourcen häufig von der Nutzungsphase abhängen². Alle Phasen im Lebenszyklus einer Ressource müssen berücksichtigt werden, da Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen Phasen bestehen und Maßnahmen zur Verringerung der Umweltauswirkungen einer Phase die ökologischen Folgen einer anderen verstärken können. Daher muss die Umweltpolitik gewährleisten, dass die Umweltauswirkungen über den gesamten Lebenszyklus von Ressourcen minimiert werden. Durch das Konzept des Lebenszyklus ist es möglich, Prioritäten leichter zu ermitteln und politische Strategien wirksamer auszurichten, so dass mit der unternommenen Anstrengung maximaler ökologischer Nutzen erzielt wird.

Dieses Konzept wird in das Gemeinschaftsrecht aufgenommen, indem die Ziele der Abfallrahmenrichtlinie derart geklärt werden, dass sie explizit in der Perspektive des Lebenszyklus stehen. Dies wird erhebliche Auswirkungen für die Gestaltung künftiger politischer Konzepte sowie die Grundsätze und Verfahren der Abfallwirtschaft haben. Die vor kurzem erfolgte Überarbeitung der Zielvorgaben für das Recycling und die Verwertung von Verpackungsabfällen war das erste Beispiel für die Anwendung des Lebenszykluskonzepts in der praktischen Politik. Für jeden Werkstoff werden, gestützt auf eine Analyse der ökologischen und ökonomischen Auswirkungen während seines gesamten Lebenszyklus, neue Zielvorgaben festgelegt. Die Überarbeitung der Altölbewirtschaftung ist ein weiteres Gebiet, auf dem die Vorstellung des Lebenszyklus Anwendung fand.

- **Förderung ehrgeizigerer Abfallvermeidungsstrategien** durch Klärung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Entwicklung öffentlich verfügbarer Abfallvermeidungsprogramme. Auf EU-Ebene wird die Kommission die Anwendung der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie), der integrierten Produktpolitik sowie weiterer Instrumente zur Verbreitung der besten Verfahren fördern.
- **Besseres Wissen und bessere Information** zur Schaffung einer Grundlage für die fortgesetzte Entwicklung der Abfallvermeidungspolitik.

² KOM(2003) 302 - Integrierte Produktpolitik.

- **Entwicklung gemeinsamer Recyclingstandards.** Um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarktes für Recycling zu gewährleisten, sollen durch den Vorschlag gemeinschaftsweit geltende Mindeststandards für Recyclingmaßnahmen und Recyclingmaterialien festgelegt werden, damit ein hohes Umweltschutzniveau sichergestellt und „Öko-Dumping“ verhindert wird. Dieser Ansatz wird auf Änderungen der Abfallrahmenrichtlinie und der IVU-Richtlinie basieren. Er wird vorrangig auf biologische Abfälle angewandt.
- **Weiterentwicklung der Recyclingpolitik der EU.** Aufbauend auf den geltenden Abfallvorschriften der EU werden neue Wege zur Förderung des Recycling erschlossen. Es wird eine detaillierte Analyse der langfristigen Durchführbarkeit und Tragfähigkeit eines materialspezifischen Konzepts unternommen. Die Mitgliedstaaten werden ebenfalls aufgefordert, in stärkerem Maße wirtschaftliche Instrumente zu nutzen und durch bessere Koordinierung im Ausschuss für Abfallwirtschaft Erfahrungen und Informationen über beste Verfahren auszutauschen.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen und Veränderungen werden in Anhang I ausführlicher erläutert; dort findet sich auch ein vorläufiger Zeitplan für die Vorlage der verschiedenen Vorschläge zur Umsetzung der thematischen Strategie.

5. WIE WERDEN SICH DIE VORGESCHLAGENEN ÄNDERUNGEN AUSWIRKEN?

Es wird erwartet, dass diese thematische Strategie Auswirkungen auf die derzeitigen Praktiken in den Mitgliedstaaten haben und neue Abfallbewirtschaftungsoptionen neben der Deponierung eröffnen wird, wodurch eine allgemeine Aufwärtsbewegung in der Abfallbewirtschaftungshierarchie gefördert wird. Eine Zusammenfassung folgt unten (weitere Einzelheiten sind der Folgenabschätzung zu entnehmen, die dieser Strategie beiliegt).

Weniger Abfall auf Deponien

Die Maßnahmen im Rahmen der thematischen Strategie werden dazu beitragen, Abfallströme weiterhin von Deponien weg zu lenken. Der größere Nachdruck auf die Umsetzung der Rechtsvorschriften und die Förderung wirtschaftlicher Instrumente werden auf eine Anhebung der Preise auf ein Niveau hinwirken, das die Umweltauswirkungen dieser Art der Abfallbeseitigung besser widerspiegelt, was im Ergebnis dazu führen dürfte, dass weniger Abfälle deponiert werden. Da die Beseitigung von Abfällen auf Deponien in vielen Mitgliedstaaten noch immer die Standardlösung ist, wird eine Abkehr von dieser Option allerdings einige Zeit dauern. Außerdem wird die Deponierung für bestimmte Abfallarten weiterhin die einzige praktikable Möglichkeit bleiben. Die neuen Mitgliedstaaten werden Zeit benötigen, um eine alternative Infrastruktur zur Aufarbeitung der Altlasten aufzubauen.

2010 erfolgt eine Überprüfung der in der EU auf Deponien beseitigten Abfallmengen. Sollte sich dabei herausstellen, dass weiterhin inakzeptable Arten und Mengen von Abfällen deponiert werden und die Abkehr von der Deponierung nicht ausreichend rasch erfolgt, so werden weitere Deponierungsverbote in Betracht gezogen.

Steigerung der Abfallmengen, die Kompostierung oder energetischer Verwertung zugeführt werden

Durch die Abkehr von der Deponierung werden Abfallströme auf andere Entsorgungsoptionen umgeleitet, die in der Abfallbewirtschaftungsrangfolge ausnahmslos höher stehen und umweltverträglicher sind.

Die Entwicklung von Qualitätsbenchmarks für Kompostierungsanlagen und Kompost wird die Perspektiven für die Kompostierung verbessern.

Wo Energie aus Abfall zurück gewonnen wird, wird die Strategie die Energieeffizienz steigern. Die Kommission schlägt die Einführung der Verwendung von Effizienzgrenzwerten vor, um die Behandlung von Abfällen in Siedlungsabfallverbrennungsanlagen entweder als Verwertung oder als Beseitigung einzustufen. Dies wird die EU auch dabei unterstützen, die durch die Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energiequellen gesetzten Ziele zu erreichen.

Die Entscheidung darüber, welche Option unter den gegebenen Umständen am umweltverträglichsten ist, liegt jeweils bei den Mitgliedstaaten.

Mehr und besseres Recycling

Die nächsten fünf Jahre werden für die Umsetzung der Recyclingrichtlinien von entscheidender Bedeutung sein. Die Festlegung von Mindestqualitätsnormen für einige Recyclinganlagen dürfte eine erhebliche Verbesserung nach sich ziehen; von der derzeitigen Situation, in der lediglich für 8 bis 10% der Abfälle Mindestqualitätsnormen gelten, soll zur Erfassung eines erheblichen Anteils der recyclingfähigen Abfälle durch solche Normen übergegangen werden. Diese Erfassung wird nach Maßgabe des jeweiligen Umweltrisikos angepasst. Während Recycling sich zunehmend zur bevorzugten Option für Abfall entwickelt, wird so gewährleistet, dass die Umweltauswirkungen dieser Option beherrscht und die notwendigen Marktbedingungen geschaffen werden, um die derzeitigen Wachstumsraten beim Recycling halten zu können.

Recyclingqualitätsnormen werden die Nachfrage nach Recyclingmaterialien stimulieren und deren Akzeptanz verbessern. So werden Abfallströme auf Recycling und Wiederverwendung ausgerichtet. Außerdem wird ein verbesserter Binnenmarkt für Recycling auf der Grundlage von EU-Normen es ermöglichen, dass Recycling dort erfolgt, wo es am effizientesten ist. So werden Kosten reduziert und damit Recycling und Wiederverwendung weiter gefördert.

Bei einer Reihe von Stoffen funktioniert Recycling derzeit sehr gut; die hohen Marktpreise treiben die Recyclingraten in die Höhe. Beispielsweise hat sich der Anteil von Altpapier in der Papierherstellung zwischen 1991 und 2004 von 25% auf 50% verdoppelt. Bei anderen Stoffen stehen offenbar Hindernisse einer vollständigen Entwicklung des Recyclingmarktes entgegen, und es werden Anstrengungen zu deren Beseitigung unternommen. Im Jahr 2010 erfolgt eine Überprüfung der Lage. Falls ökologisch sinnvolles Recycling von Stoffen unterbleibt, können weitere materialspezifische Maßnahmen mit dem jeweils geeignetsten politischen Instrument (wirtschaftliche Anreize, Herstellerverantwortung, Deponieverbot, Zielvorgaben für Sammlung oder Recycling) getroffen werden.

Wichtigste Nutzeffekte und positive Auswirkungen

Durch die genannten Maßnahmen kann die Kosteneffizienz der EU-Abfallpolitik verbessert und ein hohes Potenzial an ökologischen und sozialen Erträgen erschlossen werden:

- Die Abfallpolitik wird stärker auf die Umweltauswirkungen ausgerichtet und dabei wirksamer und kosteneffizienter.
- Das ordnungspolitische Umfeld der Abfallwirtschaft wird verbessert, wodurch Kosten und Hindernisse für Abfallrecycling und -verwertung abgebaut werden.
- Auf einzelstaatlicher Ebene werden Abfallvermeidungsstrategien umgesetzt, die ökologische und ökonomische Effizienz gewährleisten und die Durchführung von Maßnahmen in größtmöglicher Nähe zum Ort der Abfallentstehung fördern.
- Durch den Ausbau der Abfallverwertung werden Emissionen aus der Abfallbeseitigung verringert, was mit ökologischem Nutzen, z.B. in Form einer Senkung der Treibhausgasemissionen, verbunden ist.

Die nachfolgenden quantitativen Beispiele illustrieren diese positiven Auswirkungen:

- Die verstärkte Umleitung von Siedlungsabfallströmen von der Deponie zu Kompostierung, Recycling und energetischer Verwertung könnte zu einer zusätzlichen Verringerung der Treibhausgasemissionen um 40 bis über 100 Mio. t CO₂-Äquivalente jährlich führen.
- Die Klärung der Frage, wann Abfall nicht mehr als Abfall zu betrachten ist, könnte den abfallrechtlichen Verwaltungsaufwand reduzieren. Vom Sektor des Zuschlagstoffrecyclings werden die entsprechenden Kosten auf ca. 1% des Umsatzes geschätzt.
- Verstärktes Recycling schafft Arbeitsplätze: für das Recycling von 10 000 t Abfall werden bis zu 250 Arbeitsplätze benötigt; bei der Verbrennung derselben Abfallmenge 20 bis 40, und bei der Deponierung lediglich ca. 10. Unter Berücksichtigung der so bedingten geringeren Beschäftigung in Rohstoffgewinnung und -produktion dürfte die Beschäftigungsbilanz daher leicht positiv ausfallen.

6. INTERNATIONALE SITUATION

Die meisten entwickelten Volkswirtschaften und viele Entwicklungsländer verfolgen das Ziel einer besseren Abfallbewirtschaftung. Staaten mit weniger entwickelter Abfallwirtschaft streben in der Regel eine Verbesserung der grundsätzlichen Abfallbewirtschaftungspraktiken an, insbesondere in Bezug auf die Deponierung von Siedlungsabfällen und den Umgang mit gefährlichen Abfällen. Die Staaten mit einer fortgeschritteneren Abfallwirtschaft bemühen sich um Abfallvermeidung sowie um den Ausbau von Abfallrecycling und -verwertung.

Die wichtigsten Initiativen auf internationaler Ebene sind das Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung (Basler Übereinkommen) und die im Rahmen der OECD geleistete Arbeit zur Regelung der Verbringung von Abfällen und zur Entwicklung international anerkannter Benchmarks für umweltgerechte Abfallbewirtschaftung. Dadurch wird u.a. eine Stärkung der institutionellen und nicht institutionellen Leistungsfähigkeit der Abfallbewirtschaftung in Entwicklungsländern angestrebt. Die EU trägt durch ihre Abfallpolitik und insbesondere die Verordnung zur Abfallverbringung, die auf die Gewährleistung eines hohen Umweltschutzniveaus abzielt, zur Schaffung eines internationalen Kontrollsystems bei.

Seit kurzem befassen die G8 sich auf Initiative Japans mit Abfallvermeidung, -wiederverwendung und -recycling.

Nachfolgend werden beispielhaft Strategien einiger anderer Industriestaaten genannt:

- In Japan bestehen umfassende abfallrechtliche Vorschriften und weitere Strategien für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch, die sich auf drei Säulen stützen: Vermeidung, Wiederverwendung und Recycling. In diesem Rahmen wurden Ziele für Abfallvermeidung und -recycling sowie für die Abkehr von der endgültigen Beseitigung gesetzlich festgelegt. Japan strebt an, 24% der Siedlungsabfälle zu verwerten und maximal 50% der Abfälle endgültig zu beseitigen. Neben diesen Zielen hat Japan eine Reihe von Rechtsvorschriften zum Recycling entwickelt, die teilweise die Ziele der EU-Recyclingrichtlinien (zu Verpackungen, Altfahrzeugen sowie Elektro- und Elektronikaltgeräten) widerspiegeln und teilweise im Gemeinschaftsrecht keine Entsprechung finden (z.B. Baumaterialien und Lebensmittel). Einige lokale Gebietskörperschaften erheben Abfallbehandlungsgebühren und Steuern auf deponierte Industrieabfälle.
- Die USA haben Strategien auf Bundes- und Staatenebene entwickelt. Die Bundesregierung hat als langfristiges indikatives Ziel eine bundesweite Recyclingrate von 35% für Siedlungsabfälle festgelegt und fördert dessen Verwirklichung durch eine Reihe überwiegend freiwilliger Programme. Dazu gehören Maßnahmen zur Förderung von „smart Design“ und zur Verringerung der Umweltauswirkungen von Produkten. Einige Bundesstaaten haben Rechtsvorschriften zur Beschränkung der Deponierung und zur Förderung des Recycling verschiedener Abfallarten entwickelt, die teilweise die Ziele der EU-Recyclingrichtlinien (zu Verpackungen und Elektro- und Elektronikaltgeräten) widerspiegeln. Aufmerksamkeit wird auch dem hohen Niveau an Haus- und Gewerbeabfallaufkommen gewidmet.
- China hat eine Reihe von Rechtsvorschriften zu Abfallbewirtschaftung in Kraft gesetzt. Damit wird insbesondere das Ziel der „Kreislaufwirtschaft“ verfolgt. China verfolgt derzeit mittelfristige und langfristige Pläne zur Weiterentwicklung dieses Konzepts. Es ist auch ein Anstieg der Nachfrage nach rezyklierbaren Werkstoffen zu verzeichnen. Dadurch entstand auf den Märkten für diese Stoffe ein gewisser Druck, der künftig noch zunehmen dürfte.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Die Strategie wird laufend überwacht. Dies erfordert dauerhafte Anstrengungen zur Verbesserung der Statistiken über Deponierung und Recycling sowie zum Aufbau einer solideren Wissensbasis in Bezug auf Umweltauswirkungen und deren Indikatoren. Die Bewertung der einzelstaatlichen Abfallpolitik, die Prüfung der Umsetzungsberichte der Mitgliedstaaten und eine fortlaufende Konsultation der Beteiligten werden dazu beitragen.

8. ÜBERPRÜFUNG

Die Kommission wird die bei der Verwirklichung der strategischen Ziele erreichten Fortschritte 2010 überprüfen. Bei dieser Überprüfung werden insbesondere die Fortschritte bei der Abfallvermeidungspolitik, bei der Anwendung des Lebenszykluskonzepts - unter Einbeziehung der Bioabfallbewirtschaftung - in der Abfallwirtschaft sowie hinsichtlich der Verwirklichung einer Recyclinggesellschaft in Europa bewertet; die Ergebnisse fließen in die Abschlussbewertung des sechsten Umweltaktionsprogramms ein.

ANHANG I: Wichtigste Maßnahmen

1. VEREINFACHUNG UND MODERNISIERUNG BESTEHENDER RECHTSVORSCHRIFTEN

Definition von „Abfällen“

In der Abfallrahmenrichtlinie werden Abfälle definiert als Produkte oder Stoffe, deren man sich entledigt. Auf der Grundlage einer umfassenden Anhörung der interessierten Kreise kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass eine inhaltliche Änderung der Abfalldefinition nicht erforderlich ist, dass jedoch klarzustellen ist, wann Abfälle keine „Abfälle“ mehr sind (und zu einem neuen bzw. sekundären Rohstoff werden). Daher wird eine Änderung der Richtlinie vorgeschlagen, in der abfallstromorientierte Umweltkriterien festgelegt werden, anhand deren ermittelt werden kann, wann Abfälle keine Abfälle mehr sind. So könnten sowohl die Umweltleistung von Recycling-Produkten verbessert werden, indem die Unternehmen angeregt werden, Recycling-Produkte herzustellen, die diesen Umweltkriterien entsprechen, als auch unnötige Belastungen für Recyclingmaßnahmen mit geringem Risiko abgebaut werden. Ferner will die Kommission eine Mitteilung veröffentlichen, welche Leitlinien auf der Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und unter Berücksichtigung der durch Nebenprodukte in relevanten Industriesektoren aufgeworfenen Fragen enthält, wann Nebenprodukte als Abfälle anzusehen sind und wann nicht, damit für die Wirtschaftsbeteiligten und die zuständigen Behörden die Rechtslage geklärt ist. Im Rahmen der für 2010 vorgesehenen Überprüfung dieser Strategie wird die Kommission die Wirksamkeit dieser Leitlinien prüfen.

Aus der derzeit geltenden Abfalldefinition geht nicht eindeutig hervor, wann Abfälle als angemessen behandelt und somit als Produkte anzusehen sind. Dies stellt ein Problem dar, denn es schafft Rechtsunsicherheit und verursacht administrative Kosten für Unternehmen und Behörden. Die Mitgliedstaaten und sogar die einzelnen Regionen können zu unterschiedlichen Einschätzungen kommen, was Probleme für den Binnenmarkt mit sich bringt. Außerdem findet man minderwertiges Recyclingmaterial auf dem Markt, was sowohl für potenzielle Käufer als auch für angesehene Verkäufer ein Problem darstellt.

Aus den Gesprächen mit interessierten Kreisen und den Mitgliedstaaten sowie den Analysen der Kommission ergab sich, dass relativ wenige Abfallströme hiervon betroffen sind. Dies bedeutet, dass die Abfallströme, für die Kriterien festgelegt werden müssen, auf der Grundlage des potenziellen ökologischen und wirtschaftlichen Nutzens ausgewählt werden können. Die erste Welle von Abfallströmen, die von diesem System erfasst werden sollen, wird Kompost, rezyklierte Baustoffe und - abhängig vom Ergebnis einer laufenden Studie über Umweltauswirkungen – die Nutzung von Tierfett als Brennstoff umfassen

Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang einen zweistufigen Ansatz vor: Zunächst soll das Verfahren für die Wahl der Kriterien in der Abfallrahmenrichtlinie festgelegt werden, danach sollen bestimmte Abfallströme für das System vorgeschlagen werden, die auf der Grundlage des ökologischen und wirtschaftlichen Nutzens auszuwählen sind. Bevor sie einen Vorschlag unterbreitet, wird die Kommission Studien durchführen und die Beteiligten anhören.

Mit diesem Konzept dürfte Folgendes erreicht werden:

- eine bessere Umweltleistung von Recycling-Produkten, da die Unternehmen sich um das Niveau bemühen werden, das erforderlich ist, damit ihr Produkt nicht mehr als Abfall eingestuft wird;
- mehr Sicherheit und Vorhersehbarkeit für die Käufer von Recycling-Produkten und -materialien;
- Vereinfachung der Vorschriften für Abfälle mit geringem Risiko, die als sekundäre Werkstoffe eingesetzt werden.

Eine Voraussetzung für die Umsetzung dieses Konzepts wird sein, dass das Niveau der Umweltkriterien sehr hoch angesetzt wird, um Umweltrisiken zu verringern. Neben den Umweltkriterien sind ferner Eignungskriterien festzulegen, um sicherzustellen, dass die Recycling-Produkte einen tragfähigen Markt finden. Die Eignungskriterien könnten von bestehenden CEN-Normen oder aus ähnlichen Quellen hergeleitet werden.

Bei der Auswahl der Abfallströme und der Entwicklung der Kriterien sollen mehrere Faktoren berücksichtigt werden. Einer dieser Faktoren ist das Risiko, dass das Recycling-Produkt in ungeeigneter Weise verwendet oder aus der EU verbracht und zum Schein verwendet werden oder aber sonstige ökologische Auswirkungen haben könnte, die durch eine Einstufung als Abfall vermieden worden wären. Ein weiterer Faktor ist die Existenz eines tragfähigen Marktes für das jeweilige Recycling-Produkt. Bei der Vorlage ihrer Vorschläge für Abfallströme und Kriterien wird die Kommission diese Faktoren abwägen.

Definition von „Verwertung“ und „Beseitigung“

Das Hauptproblem der Definitionen von "Verwertung" und "Beseitigung" in der Abfallrahmenrichtlinie ist derzeit, dass sie für unterschiedliche Zwecke verwendet werden. In den Richtlinien zum Recycling werden auf ihrer Grundlage Zielvorgaben formuliert, in der Abfallverbringungsverordnung werden sie verwendet, um zu ermitteln, ob die Binnenmarktregeln auf Abfallverbringungen anwendbar sind oder nicht.

Im Idealfall sollten sie nur für Zielvorgaben verwendet werden, während für Abfallverbringungen ein einfacheres System gelten sollte. Da die Unterschiede bei den derzeit geltenden europäischen Abfallbewirtschaftungsnormen jedoch groß sind und die Abfallbewirtschaftungsstrukturen und -maßnahmen angepasst werden müssen, ist es für eine derartige Änderung der Abfallvorschriften zu früh.

Die in den derzeit geltenden Rechtsvorschriften enthaltenen Definitionen, die vom Europäischen Gerichtshofes ausgelegt werden, fördern nicht die besten Umweltpraktiken, z. B. im Zusammenhang mit der Energiegewinnung aus Abfällen in städtischen Verbrennungsanlagen. Die Kommission ist der Ansicht, dass weitere Definitionsarbeit erforderlich ist, und schlägt daher eine Änderung der Abfallrahmenrichtlinie dahingehend vor, dass sich die Definition von „Verwertung“ auf das Prinzip der Ersetzung von Ressourcen innerhalb der Wirtschaft als Ganzem (und nicht innerhalb einer bestimmten Anlage) stützt. Daneben soll es durch die Änderungen möglich werden, durch neue Technologien und Praktiken aufgeworfene Umweltfragen fallweise im Rahmen eines Ausschussverfahrens zu behandeln.

Die Kommission schlägt vor, mit der Einführung von Effizienzschwellen zu beginnen, um so die Abfallbehandlung in städtischen Verbrennungsanlagen als Verwertung oder als Beseitigung einstufen zu können. In der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes wird die überwiegende Mehrheit der städtischen Verbrennungsanlagen als Beseitigungsanlagen eingestuft. Dies könnte negative Auswirkungen haben, die zu einer Verschlechterung des Umweltzustands führen könnten. Gewöhnlich wird z. B. die Verbrennung mit energetischer Verwertung als Mittel gesehen, biologisch abbaubare Siedlungsabfälle nicht auf Mülldeponien gelangen zu lassen. Es gibt jedoch auch Befürchtungen, dass – bei Einstufung der Verbrennung in die gleiche Kategorie wie die Deponie - einige lokale Behörden eher die kostengünstigste Option (die Deponie) wählen könnten, wodurch sich wiederum der Umweltzustand verschlechtern würde. Außerdem findet gegenüber städtischen Abfallverbrennungsanlagen mit hoher Energieeffizienz im Vergleich zu Mitverbrennungseinrichtungen mit einer ähnlichen Energieeffizienz, jedoch weniger strengen Emissionskontrollen, eine Diskriminierung statt.

Eine Definition der Verwertung, bei der berücksichtigt wird, dass die von einer städtischen Verbrennungsanlage produzierte Energie den Einsatz von Ressourcen in anderen Kraftwerken überflüssig macht, wird den Umweltnutzen der Abfallverbrennung besser widerspiegeln. Die Energieeffizienz städtischer Verbrennungsanlagen kann jedoch sehr unterschiedlich sein. Bei einer niedrigen Energieausbeute ist die Verbrennung möglicherweise ökologisch nicht sinnvoller als die Deponie. Bei einem hohen energetischen Wirkungsgrad könnte die Verbrennung ökologisch ebenso sinnvoll sein wie das mechanische Recycling oder die Kompostierung bestimmter Abfallströme.

Aus der Folgenabschätzung geht hervor, dass die Einführung einer Energieeffizienzschwelle für städtische Verbrennungsanlagen sowohl von wirtschaftlichem als auch von ökologischem Nutzen sein könnte. Die Festsetzung des Schwellenwerts anhand der Leistung einer BAT(beste verfügbare Techniken)-Anlage würde das Erreichen der Ziele für die „Fernhaltung“ von Abfällen von Deponien erleichtern.

Die Kommission schlägt eine Änderung der Abfallrahmenrichtlinie dahingehend vor, dass eine Energieeffizienzschwelle eingeführt wird, oberhalb deren die Verbrennung von Siedlungsmüll als Verwertung angesehen wird. Für diese Schwelle werden die BAT als Richtschnur verwendet, und die Empfehlung im BREF (BAT-Referenzdokument) für Abfallverbrennung, einen Äquivalenzfaktor von 2,6 für den Vergleich von Energie in Form von Elektrizität und Energie in Form von Wärme (d. h. 1 kWh (Elektrizität) entspräche 2,6 kWh (Wärme)) und den Faktor 1,1 für Fernwärme zu verwenden, wird berücksichtigt.

Durch diesen Vorschlag sollen die Fernhaltung von Abfällen von Mülldeponien und der Rückgriff auf BAT bei der energetischen Verwertung von Abfällen durch Verbrennung in städtischen Verbrennungsanlagen gefördert werden. Ferner soll so die ständige Verbesserung der Umweltleistung einer solchen energetischen Verwertung ermöglicht werden, denn die Energieeffizienzschwelle soll regelmäßig an den technologischen Fortschritt angepasst werden.

Die Präzisierung der Definitionen dürfte der Funktionsweise eines Recycling-Binnenmarktes mit einem hohen Umweltschutzniveau förderlich sein. Eine fortgesetzte Prüfung der Situation ist jedoch erforderlich.

Ein weiteres Beispiel für die Themen, die im Rahmen dieses Systems behandelt werden können, sind die Fälle, in denen die Verwendung von Abfallmaterialien zum Bau von Abfalldeponien als Verwertung eingestuft werden könnte.

Definition von „Recycling“

In die Abfallrahmenrichtlinie ist eine Definition von „Recycling“ aufzunehmen, die als Grundlage für die Festlegung von Maßnahmen und Zielen für das Recycling dienen soll.

Sonstige Maßnahmen zur Vereinfachung

Im Hinblick auf eine Verbesserung der Vorschriften ist Folgendes vorgesehen:

- Überschneidungen zwischen den Genehmigungsverfahren der Abfallrahmenrichtlinie und der Richtlinie zur integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung werden durch den Hinweis beseitigt, dass bei Vorhandensein einer IVU-Genehmigung keine zusätzliche Genehmigung für Abfälle erforderlich ist.
- Die Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle und die Abfallrahmenrichtlinie werden zusammengefasst, um die Bestimmungen klarer zu fassen und Überschneidungen sowie überholte Vorschriften zu streichen.
- Die Kommission wird 2006 die Konsolidierung der drei Richtlinien über Abfälle aus der Titandioxid-Industrie vorschlagen, wobei die Bestimmungen aktualisiert und gegebenenfalls überholte Vorschriften gestrichen werden sollen.

Die Kommission wird bei der Überarbeitung von EU-Abfallrichtlinien (z. B. für Abfallverbrennung, Altfahrzeuge, Mülldeponien, Elektro- und Elektronikaltgeräte, Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe) bessere Vorschriften anstreben und gegebenenfalls Änderungen der EU-Vorschriften vorschlagen.

2. EINFÜHRUNG DES LEBENSZYKLUSKONZEPTS IN DER ABFALLPOLITIK

Die ökologischen Vorteile der Abfallpolitik sind ein komplexer Gegenstand, denn sie zeigen sich in unterschiedlichen Phasen des Lebenszyklus von Produkten und in unterschiedlicher Form und sind somit nicht immer leicht zu quantifizieren oder zu vergleichen. Jede Abfallpolitik muss jedoch eindeutig zu einer Verringerung der Umweltfolgen von Ressourcen während ihres gesamten Lebenszyklus beitragen. In vielen Fällen bedeutet dies einfach, sich mit gesundem Menschenverstand die Gesamtsituation zu vergegenwärtigen, in einigen Fällen kann jedoch auch der Einsatz von Evaluierungsinstrumenten wie Lebenszyklusanalysen erforderlich sein.

Die Kommission schlägt vor, die Ziele der Abfallpolitik in der Abfallrahmenrichtlinie dahingehend zu klären, dass die Anwendung des Lebenszykluskonzepts ausdrücklich vorgesehen wird. Die EU-Abfallpolitik sollte eine Verringerung der umweltschädlichen Folgen der Abfallentstehung und –bewirtschaftung anstreben und zu einer Reduzierung der Umweltauswirkungen der Ressourcenverwendung insgesamt beitragen.

3. Ausbau der Wissensgrundlage

Das Lebenszykluskonzept erfordert eine umfassendere Wissensgrundlage im Zusammenhang mit den Folgen der Ressourcennutzung und der Abfallproduktion und –bewirtschaftung sowie eine systematischere Vorausschau und Modellierung.

Diese sollen im Wesentlichen über den in der thematischen Strategie für Ressourcen beschriebenen Mechanismus bereitgestellt werden, außerdem durch Maßnahmen im Rahmen der integrierten Produktpolitik. Darüber hinaus werden die Europäische Umweltagentur, Eurostat und die Gemeinsame Forschungsstelle sich weiterhin am Aufbau einer robusten wissenschaftlichen und ökonomischen Informationsgrundlage für die Abfallpolitik beteiligen.

Ein weiterer wichtiger Schritt wird die Festlegung grundlegender Leitlinien – in Abstimmung mit Wissenschaft und interessierten Kreisen – sein, mit denen die Lebenszyklusinstrumente für die Abfallpolitik leicht anwendbar werden sollen. Sie sollen ein gemeinsam beschlossenes Konzept und gemeinsame Methoden enthalten. So sollen die genannten Instrumente von der lokalen Ebene bis hin zur europäischen Politik für politische Entscheidungen leichter nutzbar werden.

4. ABFALLVERMEIDUNG

Das Abfallvermeidungspotenzial ist von mehreren Faktoren abhängig: Wirtschaftswachstum, Grad der Übernahme bester Praktiken zur Abfallverminderung durch die Wirtschaftsbeteiligten, etc. Abfallvermeidung ist nur durch eine Einflussnahme auf die konkreten Entscheidungen in verschiedenen Phasen des Lebenszyklus möglich: Konzeption, Herstellung, Bereitstellung für den Verbraucher und Nutzung. Das Aufkommen von Siedlungsabfällen wird auch durch Konsumentenverhalten beeinflusst, welches verbunden ist mit sozialen Strukturen, persönlichem Einkommen und gesellschaftlichem Wohlstand.

Diese Strategie schreibt keine Abfallvermeidungsziele für die EU vor, denn dies wäre – auch ökologisch gesehen - nicht der effizienteste Weg, Abfall zu vermeiden. Solche Ziele würden der Komplexität der Umweltfolgen nicht gerecht. Die Abfallmenge könnte in Bezug auf das Gewicht reduziert werden, und doch könnten die Umweltschäden zunehmen. Andererseits kann bereits eine gewichtsmäßig geringe Reduzierung der Abfallmenge die Umweltfolgen beträchtlich verringern. Daneben sollten bei Abfallvermeidungsmaßnahmen nationale Produktions- und Verbrauchsmuster, deren erwartete Entwicklung und ihr Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum berücksichtigt werden.

Mit dieser Strategie wird ein koordiniertes Konzept für die Abfallvermeidung vorgeschlagen, bei der die Maßnahmen an der Verringerung der Umweltauswirkungen ausgerichtet werden und ein Rahmen für gezielte einzelstaatliche Maßnahmen geschaffen wird. Maßnahmen zur Abfallvermeidung sind auf allen Verwaltungsebenen zu treffen. Auf europäischer Ebene können die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung und die integrierte Produktpolitik hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Die im Rahmen der IVU-Richtlinie erstellten BREF (Referenzdokumente zu den besten verfügbaren Techniken) enthalten wichtige Informationen zur Abfallvermeidung. Diese Aspekte der BREF sind auszubauen und die Mitgliedstaaten, die Unternehmen und sonstige Beteiligte sollten

Informationen über beste Praktiken regelmäßiger austauschen. Schließlich plant die Kommission, das Thema der Schaffung von Rahmenbedingungen für Ökodesign-Maßnahmen im Rahmen der integrierten Produktpolitik wieder aufzugreifen.

Die meisten Maßnahmen zur Abfallvermeidung werden jedoch auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ergriffen werden müssen. Hierzu könnten auch Abfallvermeidungsziele gehören. Die Abfallrahmenrichtlinie soll dahingehend geändert werden, dass die Verpflichtung der Mitgliedstaaten klargestellt wird, vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Produktion und eines nachhaltigen Verbrauchs öffentlich zugängliche Abfallvermeidungsprogramme zu erstellen.

5. AUF DEM WEG ZU EINER EUROPÄISCHEN RECYCLING-GESELLSCHAFT

Da Ressourcen, die auf dem Markt angeboten werden, früher oder später als Abfälle enden und bei jeder Art von Produktion irgendeine Art von Abfall anfällt, sind Maßnahmen erforderlich, die Abfälle wieder dem Wirtschaftszyklus zuführen. Der Recyclingsektor benötigt ein rechtliches Umfeld, das Recycling fördert.

Derzeit besteht die Tendenz, die Kontrollen und Einschränkungen für Verbringungen von Abfällen im Binnenmarkt zu verschärfen. Dies verbessert den Umweltzustand nicht wesentlich und könnte zu detaillierten Vorschriften und auf nationaler oder regionaler Ebene zur kleinräumigen Bewirtschaftung von Abfällen führen. So könnten möglicherweise – vor allem in kleineren Mitgliedstaaten – weniger verwertbare Abfälle für die Industrie zur Verfügung stehen. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, sind EU-einheitliche Bedingungen für das Recycling erforderlich. Recycling muss umweltgerecht sein, was die Einführung von Normen voraussetzt.

In einigen Fällen haben die Marktkräfte zwar den Ausbau des Recycling unterstützt, die Signale deuten derzeit jedoch eher darauf hin, dass die Abfallbeseitigung bevorzugt wird. Daher müssen Anreize für Recycling und Abfallverwertung gegeben werden. Wirtschaftliche Instrumente und die nationalen Deponiesteuern können hier sehr wirksam sein.

Gleiche Bedingungen für das Recycling

Die Schaffung eines Recycling-Binnenmarktes mit einem hohen Umweltschutzniveau hätte den Vorteil, dass umweltfreundliche Praktiken in der ganzen EU verbreitet würden. Außerdem würde die Recycling-Industrie unterstützt, die vom Binnenmarkt profitieren könnte.

Mehrere Maßnahmen sollen die bestehenden Rechtsvorschriften ergänzen und es der EU ermöglichen, die Unterschiede bei den Abfallnormen auszugleichen, unter anderem:

- die Einführung von Effizienzkriterien für ausgewählte Verwertungsprozesse in der Abfallrahmenrichtlinie und die Entwicklung von Leitlinien für die Anwendung einzelner Bestimmungen der Abfallverbringungsverordnung zur Bekämpfung der Scheinverwertung;
- die Verbreitung einer guten Praxis durch in der Abfallrahmenrichtlinie festgelegte Mindestnormen für relevante Verwertungsprozesse und in der Folge die Erweiterung des

Anwendungsbereichs der IVU-Richtlinie auf ausgewählte Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen;

- die Aufnahme einer neuen Bestimmung in die Abfallrahmenrichtlinie, um die Festlegung von Umweltkriterien für bestimmte Abfallströme zu ermöglichen und damit zu regeln, wann sie nicht mehr unter die Abfallvorschriften fallen und als Produkte anzusehen sind.

Verbesserung des Informationsaustauschs über nationale Abfallbeseitigungssteuern

Es gibt eine breite Übereinstimmung dahingehend, dass Abfallbeseitigungssteuern kosteneffizient sind und die Abfallbewirtschaftung enorm verbessern können. Große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf die Steuern könnten zu unnötigen Abfallverbringungen führen und den Wettbewerb zwischen abfallwirtschaftlich tätigen Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Da es wenig wahrscheinlich ist, dass in diesem Bereich eine Einigung über Maßnahmen auf EU-Ebene zustande kommt, wäre ein erster Schritt, den Mitgliedstaaten zu empfehlen, solche wirtschaftlichen Instrumente auf nationaler Ebene einzusetzen. Die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, Informationen über ihr jeweiliges Konzept für Abfallbeseitigungssteuern auszutauschen und die Kommission vollständig darüber zu informieren.

Neue Möglichkeiten der Recycling-Förderung

Die in den vergangenen zehn Jahren verabschiedeten Recycling-Richtlinien erleichtern die Einrichtung und Finanzierung von Recycling-Infrastrukturen für große Abfallströme. Bei einer Reihe neuer Abfallströme ist die Anwendung dieses Konzepts jedoch kaum zu rechtfertigen. Bei kleineren Abfallströmen oder solchen mit geringeren Umweltauswirkungen könnte ein im Verhältnis zu den erzielten Umweltvorteilen übermäßiger Verwaltungsaufwand entstehen.

Werden Organisation und Förderung des Recycling für sämtliche Abfallströme jedoch dem Markt überlassen, kann das Recycling seinen potenziellen Umweltnutzen nicht voll entfalten. Derzeit ist die vollständige Umsetzung der EU-Richtlinien für Recycling vorrangig, in Zukunft wird jedoch ein ergänzendes Konzept mit einem flexibleren und umfassenderen Geltungsbereich erforderlich sein. Bei der Überprüfung dieser Strategie soll ermittelt werden, inwieweit weitere Maßnahmen zur Förderung des Recycling erforderlich sind. Insbesondere wird eine Neuausrichtung an einem stärker materialspezifischen Konzept erwogen werden, möglicherweise auf der Grundlage der Herstellerverantwortung. Dies würde u.a. beinhalten, dass bewertet wird, ob vom Markt zu erwarten ist, dass er das Recycling eines bestimmten Materials in angemessener Weise allein vorantreibt, oder ob Maßnahmen zur Beseitigung diesbezüglicher Hemmnisse erforderlich sind. In diesem Zusammenhang ist ein breites Spektrum von Maßnahmen möglich. Das Lebenszyklus-Konzept wird dazu beitragen, dass der ökologische Nutzen des Recycling zu den geringstmöglichen Kosten erreicht wird.

Recyclingziele

Recycling- und Verwertungsziele werden in mehreren Abfallrichtlinien der EU genannt. Die jüngste Überarbeitung der Recycling- und Verwertungsziele der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle zeigte, wie wichtig es ist, Ziele in angemessener Höhe festzusetzen, die im Verhältnis zum Geltungsbereich der Definitionen stehen und die Besonderheiten der einzelnen Materialien berücksichtigen. Ohne eine solche Analyse besteht die Gefahr, dass Ziele vorgegeben werden, durch die Verfahren gefördert werden, die kaum oder keinen ökologischen Nutzen bringen, oder durch die Technologien nicht gefördert werden, die beträchtlichen Umweltnutzen erzielen könnten, die sich jedoch auf dem Markt nur schwer durchsetzen können.

Aufgrund dieser komplexen Lage sollte bei der Festlegung der Höhe der Ziele der Gegenstandsbereich der Recyclingdefinition für die einzelnen Materialien berücksichtigt werden, wie es bereits bei der Überarbeitung der Ziele der Verpackungsrichtlinie geschehen ist, ferner ist den Besonderheiten der einzelnen Materialien Rechnung zu tragen. Künftige Vorschläge für neue oder überarbeitete Recycling- und Verwertungsziele müssen ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis bei Recycling und Verwertung aufweisen und dürfen keine für bestimmte Materialien ungeeigneten Technologien fördern.

Bewirtschaftung biologischer Abfälle

Biologische Abfälle zeitigen die wichtigsten negativen Auswirkungen, wenn sie in Mülldeponien gelagert werden. Dann entsteht Methan, ein Treibhausgas, das einundzwanzigmal schädlicher ist als Kohlendioxid. Um dieser Umweltgefahr zu begegnen, ist in der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien vorgesehen, zwei Drittel der biologisch abbaubaren Siedlungsabfälle nicht auf Deponien zu lagern. Die Mitgliedstaaten müssen nationale Strategien für die Bewirtschaftung der nicht deponierten Abfälle erstellen und regelmäßig überprüfen. Wird diese Verpflichtung voll umgesetzt, wird dies in beträchtlichem Maße dazu beitragen, die Umweltfolgen von Bioabfällen zu verringern, insbesondere die damit verbundenen Treibhausgasemissionen.

In ihrem Bericht über die einzelstaatlichen Strategien kommt die Kommission zu folgendem Schluss: "Nach Analyse der Strategien ist unklar, ob die Zielvorgaben zur Verringerung der Deponien in den Mitgliedstaaten, in denen dies bislang noch nicht der Fall ist, erreicht werden. Es hat den Anschein, als wären zum Erreichen der Ziele noch weitere Anstrengungen erforderlich. Die Kommission wird dem Erreichen des Ziels für 2006 besondere Aufmerksamkeit widmen und alle geeigneten Maßnahmen treffen, um die gute Umsetzung der Richtlinie zu gewährleisten"³.

Es gibt keine in allen Fällen ökologisch optimale Lösung für die Bewirtschaftung biologischer Abfälle, die nicht auf Mülldeponien gelagert werden. Die ökologische Abwägung der verschiedenen Optionen, die für die Bewirtschaftung von Bioabfällen zur Verfügung stehen, ist abhängig von mehreren lokalen Faktoren, u. a. von den Sammelsystemen, der Abfallzusammensetzung und -qualität, den klimatischen Bedingungen, den Auswirkungen auf

³ KOM(2005) 105: Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die einzelstaatlichen Strategien zur Verringerung der zur Deponierung bestimmten, biologisch abbaubaren Abfälle gemäß Artikel 5 Absatz 1 der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien.

die Klimaveränderung, den Möglichkeiten, mit Kompost der Bodenverschlechterung entgegenzuwirken, und anderen Umweltauswirkungen. Daher sollten sich die Bewirtschaftungsstrategien der Mitgliedstaaten für diese Abfälle auf das Lebenszykluskonzept stützen.

Die Kommission wird Leitlinien für die Anwendung dieses Konzepts auf die Bewirtschaftung von Bioabfällen erstellen und diese den Mitgliedstaaten übermitteln, mit der Bitte, ihre einzelstaatlichen Strategien zu überprüfen. Diese Leitlinien sollen auch den lokalen und regionalen Behörden von Nutzen sein, die im Allgemeinen für die Erstellung von Bewirtschaftungsplänen für Siedlungsabfälle zuständig sind.

Ferner müssen Aspekte im Zusammenhang mit Abfallnormen ebenfalls auf EU-Ebene behandelt werden. Im Rahmen der für die Abfallrahmenrichtlinie vorgeschlagenen Bestimmung betreffend die Frage, ab wann Abfälle nicht mehr als solche anzusehen sind, sollen Qualitätskriterien für Kompost festgelegt werden. Die Kommission wird ferner vorschlagen, dass die biologische Behandlung von Abfällen anlässlich der Überarbeitung der IVU-Richtlinie in deren Geltungsbereich aufgenommen wird.

Die Richtlinie 86/278/EWG über den Schutz der Umwelt und insbesondere des Bodens bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft soll im Hinblick auf die Verschärfung der Qualitätsnormen, die bei der Verwendung eingehalten werden müssen, überarbeitet werden, wenn die thematische Strategie für Böden und die damit verbundenen Maßnahmen verabschiedet sind.

Bei der Überarbeitung der Strategie sollen insbesondere die Fortschritte bei der Bewirtschaftung von Bioabfällen berücksichtigt und der Bedarf an Zusatzmaßnahmen ermittelt werden.

Bewirtschaftung von Altölen

Das Lebenszykluskonzept wurde ferner auf die Vorschriften für Altöl (Richtlinie 75/439/EWG) angewendet.

Mit dieser Richtlinie wird die Altölbeseitigung reguliert, wobei der Aufbereitung Vorrang eingeräumt wird. Dieser Rechtsakt wurde nicht angemessen umgesetzt. Der Europäische Gerichtshof wurde mehrfach befasst und sprach fünf Urteile gegen Mitgliedstaaten aus. Aus den jüngsten Analysen auf der Grundlage des Lebenszykluskonzepts geht hervor, dass der Vorrang, der der Altölaufbereitung gegenüber der Verwendung als Brennstoff bisher eingeräumt wurde, nicht durch eindeutige ökologische Vorteile gerechtfertigt ist. Außerdem sind die Sammelraten für Altöl nach wie vor zu niedrig. Eine nicht ordnungsgemäße Beseitigung von Altölen kann zwar schwerwiegende negative Folgen haben und ist zu vermeiden, die geltenden Rechtsvorschriften führen jedoch nicht zu dem erwünschten Ergebnis. Daher soll die Richtlinie aufgehoben und durch eine neue Bestimmung in der Abfallrahmenrichtlinie ersetzt werden, mit der die Mitgliedstaaten weiterhin verpflichtet werden, Altöl zu sammeln, der Aufbereitung jedoch kein Vorrang eingeräumt wird. Hierdurch wird die vollständige Umsetzung der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Sammlung gesichert, womit das größte Umweltproblem im Zusammenhang mit Altölen angegangen wurde.

Die nächsten Schritte: Zeitplan für die Umsetzung der thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling und andere flankierende Maßnahmen und Aktivitäten

In der thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling vorgeschlagene bzw. vorgesehene Maßnahme	Zeitplan
Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie und zur Aufhebung der Richtlinie über die Altölbeseitigung	Zusammen mit dieser Strategie vorgelegt
Bericht über die Umsetzung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle	2006
Überprüfung der Zielvorgaben der Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge	2006
Vorschlag für eine Richtlinie zur Zusammenfassung der drei Richtlinien über Abfälle aus der Titandioxid-Industrie in einer Richtlinie	2006
Veröffentlichung von Leitlinien – auf der Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes – zu der Frage, wann Nebenprodukte als Abfälle anzusehen sind und wann nicht	2006
Veröffentlichung von Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Anwendung des Lebenszykluskonzepts auf die Bewirtschaftung biologisch abbaubarer Abfälle, die nicht auf Mülldeponien gelagert werden	2006
Verbreiterung der Wissensbasis in Bezug auf Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung, Abfallerzeugung und Abfallbewirtschaftung sowie systematischere Vorhersagen und Modellrechnungen	Beginn: 2006
Vorschlag für eine klarere Abfassung der IVU-Richtlinie und die Ausweitung ihres Geltungsbereichs auf weitere Tätigkeiten der Abfallbewirtschaftung einschließlich der biologischen Behandlung zu Recyclingzwecken, der Vorbereitung gefährlicher Abfälle für die Verbrennung und der Vorbereitung von Verbrennungsschlacken für die Verwertung	2007, wenn eine allgemeine Überarbeitung der IVU-Richtlinie ansteht
Vorschlag für die Überarbeitung der Richtlinie 86/278/EWG über den Schutz der Umwelt und insbesondere des Bodens bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft	2007

Veröffentlichung grundlegender Leitlinien für die einfache Anwendung von Lebenszyklusunstrumenten in der Abfallpolitik unter Berücksichtigung gemeinsam erarbeiteter Ansätze und methodischer Vorgehensweisen	2007
Veröffentlichung von Leitlinien für einige Bestimmungen der Verordnung über die Verbringung von Abfällen, um die Scheinverwertung zu bekämpfen	2007
Veröffentlichung von Leitlinien für ein Mindest-Umweltschutzniveau bei der Genehmigung von Anlagen, die nicht unter die IVU-Richtlinie fallen, und für beste verfügbare Techniken zum Vermischen gefährlicher Abfälle	2007
Einschätzung der derzeitigen Lage und der Notwendigkeit zusätzlicher Maßnahmen zur Förderung der Entwicklung hin zu einer europäischen Recyclinggesellschaft	2007
Überprüfung der Zielvorgaben der Richtlinie 2002/96/EG über Elektro- und Elektronikaltgeräte	2008
Verabschiedung einer ersten Gruppe von Qualitätsstandards für die Festlegung des Zeitpunkts, ab dem bestimmte Abfallströme nicht mehr als Abfall gelten; begonnen werden soll mit Kompost und rezyklierten Zuschlagstoffen	2008, in Abhängigkeit vom Inkrafttreten der Abfallrahmenrichtlinie

Sonstige flankierende Maßnahmen zur thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling
<i>Marktentwicklung</i>
Verschiedene Mitgliedstaaten haben Initiativen zur Entwicklung des Recyclingmarktes in die Wege geleitet, die darauf abzielen, die technischen und wirtschaftlichen Hindernisse für die Wiederverwertung aus dem Weg zu räumen und die Nachfrage nach Recyclingmaterial zu steigern (z. B. Ausarbeitung von Normen, Verbesserung der Verfügbarkeit marktrelevanter Informationen und öffentliche Ausschreibungen). Derartige Ansätze können allem Anschein nach in gewissem Umfang zentrale abfallpolitische Maßnahmen ergänzen und möglicherweise in nationale Strategien zur Umsetzung des Aktionsplans für Umwelttechnologie aufgenommen werden.
<i>Forschung und Technologie</i>
Die Kommission wird dafür Sorge tragen, dass die auf europäischer Ebene für Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Abfalltechnologie verfügbaren Mittel stärker zur

Bekämpfung wichtiger Umweltauswirkungen von Abfall eingesetzt werden.

Best-Practices

Die Kommission wird die Verbreitung und den Transfer der besten Verfahren zur Sensibilisierung, Ausbildung und Entwicklung von Anreizsystemen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene fördern.

Staatliche Beihilfen

Die Leitlinien für staatliche Beihilfen für den Umweltschutz werden überarbeitet. Dadurch soll u. a. die Frage geklärt werden, in welchen Fällen staatliche Beihilfen zur Förderung des Abfallrecycling gewährt werden können.

Darüber hinaus sollen im Zuge der Überarbeitung der Strategie im Jahr 2010 erforderlichenfalls weitere Maßnahmen zur Förderung der Abfallvermeidung und zur Anwendung des Lebenszykluskonzepts in der Abfallbewirtschaftung ermittelt werden, um Fortschritte auf dem Weg zur europäischen Recyclinggesellschaft zu erzielen.

ANHANG II
FINANZBOGEN

1. BEZEICHNUNG DES VORGESCHLAGENEN RECHTSAKTS:

Thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling

2. ABM/ABB-RAHMEN

Politikbereich: 07 – Umwelt

Tätigkeit: 07 04 – Umsetzung der Umweltpolitik

3. HAUSHALTSLINIEN

3.1. Haushaltslinien (operative Linien sowie Linien für entsprechende technische und administrative Unterstützung (vormalige BA-Linien)), mit Bezeichnung:

07 01 04 01 – Rechtsvorschriften, Sensibilisierungsmaßnahmen und sonstige allgemeine Maßnahmen im Zusammenhang mit Aktionsprogrammen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Umweltpolitik - Verwaltungsausgaben

07 04 02 - Sensibilisierungsmaßnahmen und sonstige allgemeine Maßnahmen im Zusammenhang mit Aktionsprogrammen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Umweltpolitik.

3.2. Dauer der Maßnahme und ihrer finanziellen Auswirkungen:

Die Strategie erstreckt sich auf 10 Jahre (2005-2015). Dieser Finanzbogen bezieht sich auf die finanziellen Aspekte in den ersten fünf Jahren (2005 – 2010).

3.3. Haushaltstechnische Merkmale (erforderlichenfalls sind weitere Zeilen anzufügen):

Haushaltslinie	Art der Ausgaben		Neu	EFTA-Beitrag	Beiträge von Bewerberländern	Rubrik der Finanziellen Vorausschau
07 04 02	NOA	GM ⁴	NEIN	NEIN	NEIN	Nr. 3

4. RESSOURCEN IM ÜBERBLICK

Der Bedarf an Personal- und Verwaltungsressourcen wird aus den Mitteln der zuständigen GD (GD Umwelt) im Rahmen der jährlichen Mittelzuweisung gedeckt.

4.1. Mittelbedarf

⁴ Getrennte Mittel.

4.1.1. Überblick über die erforderlichen Verpflichtungsermächtigungen (VE) und Zahlungsermächtigungen (ZE)

in Mio. EUR (auf 3 Dezimalstellen gerundet)

Art der Ausgaben	Ab-schnitt		Jahr 2005	2006	2007	2008	2009	2010	Ins-gesamt
------------------	------------	--	-----------	------	------	------	------	------	------------

Operative Ausgaben⁵

Verpflichtungs-ermächtigungen (VE)	8.1	a		0.230	0.380	0.230	0.230	0.080	1.150
Zahlungsermächtigungen (ZE)		b		0.130	0.280	0.330	0.230	0.180	1.150

Im Höchstbetrag enthaltene Verwaltungsausgaben⁶

Technische und administrative Unterstützung (NGM)	8.2.4	c		0	0	0	0	0	0
---	-------	---	--	---	---	---	---	---	---

HÖCHSTBETRAG INSGESAMT

Verpflichtungs-ermächtigungen		a+c		0.230	0.380	0.230	0.230	0.080	1.150
Zahlungs-ermächtigungen		b+c		0.130	0.280	0.330	0.230	0.180	1.150

Im Höchstbetrag nicht enthaltene Verwaltungsausgaben⁷

Personal- und Nebenkosten (NGM)	8.2.5	d	0.486	0.486	0.486	0.486	0.486	0.486	2.916
Sonstige im Höchstbetrag nicht enthaltene Verwaltungskosten, außer Personal- und Nebenkosten (NGM)	8.2.6	e	0.002	0.088	0.088	0.090	0.086	0.084	0.438

Geschätzte Gesamtkosten für die Finanzierung der Maßnahme

⁵ Ausgaben, die nicht unter Kapitel xx 01 des betreffenden Titels xx fallen.

⁶ Ausgaben, die unter Artikel xx 01 04 des Titels xx fallen.

⁷ Ausgaben, die unter Kapitel xx 01 fallen, außer solche bei Artikel xx 01 04 oder xx 01 05.

Art der Ausgaben	Ab- schnitt		Jahr 2005	2006	2007	2008	2009	2010	Ins- gesamt
VE insgesamt, einschließlich Personalkosten		a+c +d+ e	0.488	0.804	0.954	0.806	0.802	0.650	4.504
ZE insgesamt, einschließlich Personalkosten		b+c +d+ e	0.488	0.704	0.854	0.906	0.802	0.750	4.504

Angaben zur Kofinanzierung

Sieht der Vorschlag eine Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten oder sonstige Einrichtungen vor (bitte auflisten), so ist in der nachstehenden Tabelle die voraussichtliche Höhe der entsprechenden Beiträge anzugeben (beteiligen sich mehrere Einrichtungen an der Kofinanzierung, so können Zeilen in die Tabelle eingefügt werden):

in Mio. EUR (auf 3 Dezimalstellen gerundet)

Kofinanzierung durch:		Jahr n	n+1	n+2	n+3	n+4	n+5	Insgesa mt
.....	f							
ZE insgesamt, einschließlich Kofinanzierung	a+c +d+ e+f							

4.1.2. Vereinbarkeit mit der Finanzplanung

- Der Vorschlag ist mit der derzeitigen/vorgeschlagenen Finanzplanung vereinbar.
- Der Vorschlag macht eine Anpassung der betreffenden Rubrik der Finanziellen Vorausschau erforderlich.
- Der Vorschlag erfordert möglicherweise eine Anwendung der Interinstitutionellen Vereinbarung⁸ (z. B. Inanspruchnahme des Flexibilitätsinstruments oder Änderung der Finanziellen Vorausschau).

4.1.3. Finanzielle Auswirkungen auf die Einnahmen

- Der Vorschlag hat keine finanziellen Auswirkungen auf die Einnahmen.**

⁸ Siehe Nummer 19 und 24 der Interinstitutionellen Vereinbarung.

- Folgende finanzielle Auswirkungen auf die Einnahmen sind zu erwarten:

Anmerkung: Einzelheiten und Anmerkungen zur Berechnungsmethode sind diesem Finanzbogen als Anhang beizufügen.

in Mio. EUR (auf 1 Dezimalstelle gerundet)

Haushalts- linie	Einnahmen	Stand vor der Maß- nahme [Jahr n- 1]	Stand nach der Maßnahme							
			[Jahr n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5] ⁹		
	a) Einnahmen nominal									
	b) Veränderung	Δ								

(Beschreibung für jede einzelne Einnahmenlinie; falls sich die Auswirkungen auf mehrere Linien erstrecken, ist die Tabelle um die entsprechende Zeilenzahl zu verlängern).

4.2. Personalbedarf (Vollzeitäquivalent - Beamte, Zeitbedienstete und externes Personal) - Einzelheiten hierzu siehe Abschnitt 8.2.1

Jährlicher Bedarf	Jahr					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Personalbedarf insgesamt	0.486	0.486	0.486	0.486	0.486	0.486

⁹ Wenn die Dauer der Maßnahme mehr als 6 Jahre beträgt, sind weitere Spalten anzufügen.

5. MERKMALE UND ZIELE

Einzelheiten zum Hintergrund des vorgeschlagenen Rechtsakts werden in der Begründung dargelegt. Dieser Abschnitt des Finanzbogens sollte folgende ergänzende Informationen enthalten:

5.1. Kurz- oder längerfristig zu deckender Bedarf:

Bewältigung der mit der Abfallbewirtschaftung entstehenden Umweltprobleme. Die Strategie wird dazu führen, dass Maßnahmen für eine bessere Abfallbewirtschaftung ergriffen und der hierfür erforderliche Rechtsrahmen gestärkt werden.

5.2. Durch die Gemeinschaftsintervention bedingter Mehrwert, Kohärenz des Vorschlags mit anderen Finanzinstrumenten sowie mögliche Synergieeffekte:

Die Abfallbewirtschaftung ist eine wirtschaftliche Aktivität, die im Binnenmarkt stattfindet. Diese in hohem Maße regulierte Tätigkeit erfordert gemeinsame Konzepte, um die Effizienz des Marktes zu verbessern.

5.3. Ziele, erwartete Ergebnisse und entsprechende Indikatoren im Rahmen der ABM-Methodik:

Ziel der Strategie ist die Darstellung einer Reihe von Maßnahmen, mit denen sich die Umweltfolgen von Abfällen reduzieren lassen und die dazu beitragen, die Umweltfolgen des Ressourcenverbrauchs zu verringern.

Hierzu sind einige konkrete Maßnahmen geplant:

- 1) Vereinfachung und Modernisierung des Rechtsrahmens für den Abfallsektor
- 2) Verbesserung des Kenntnisstands auf diesem Gebiet
- 3) Entwicklung von Anreizen für die Vermeidung und das Recycling von Abfällen

Einzelheiten zu den erwarteten Ergebnissen und deren Auswirkungen sind der Mitteilung bzw. der beigefügten Folgenabschätzung zu entnehmen.

5.4. Durchführungsmodalitäten (vorläufige Angaben):

X *Zentrale Verwaltung*

X direkt durch die Kommission

indirekt im Wege der Befugnisübertragung an:

Exekutivagenturen

die von den Gemeinschaften geschaffenen Einrichtungen im Sinne von Artikel 185 der Haushaltsordnung

- einzelstaatliche öffentliche Einrichtungen bzw. privatrechtliche Einrichtungen, die im öffentlichen Auftrag tätig werden
- Geteilte oder dezentrale Verwaltung***
 - mit Mitgliedstaaten
 - mit Drittländern
- Gemeinsame Verwaltung mit internationalen Organisationen (bitte auflisten)***

Bemerkungen: Die mit der Strategie geplanten Maßnahmen werden direkt von der Kommission (Inauftraggabe von Studien, Veranstaltung von Sitzungen, Vergabe von Dienstleistungsaufträgen usw.) und den Mitgliedstaaten (Umsetzung der Rechtsvorschriften und Empfehlungen) umgesetzt .

6. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

6.1. Überwachungssystem

Die Kommission schlägt vor, die Wirksamkeit der thematischen Strategie fünf Jahre nach Veröffentlichung der Mitteilung zu überprüfen. Hierzu wird die Kommission einen Bericht erstellen, der veröffentlicht und den Organen vorgelegt wird.

6.2. Bewertung

6.2.1. Ex-ante-Bewertung:

Die thematische Strategie war Gegenstand einer Folgenabschätzung, die mit Verabschiedung der Mitteilung veröffentlicht wird.

6.2.2. Maßnahmen im Anschluss an Zwischen-/Ex-post-Bewertungen (unter Zugrundelegung früherer Erfahrungen)

Die politische Gestaltung mit Hilfe einer thematischen Strategie ist ein Novum des sechsten Umweltaktionsprogramms¹⁰, wengleich die in dieser Strategie genannten Maßnahmen nicht über die übliche Verwaltungspraxis hinausgehen (Inauftraggabe von Studien, Veranstaltung von Sitzungen mit Sachverständigen, Dienstleistungsverträge über relativ kleine Beträge), für die geeignete Verfahren zur finanziellen Absicherung vorhanden sind.

6.2.3. Modalitäten und Periodizität der vorgesehenen Bewertungen:

¹⁰ Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft, ABl. L 242 vom 10.9.2002, S.1.

Die Kommission schlägt vor, die Wirksamkeit der thematischen Strategie fünf Jahre nach Veröffentlichung der Mitteilung zu überprüfen. Hierzu wird die Kommission einen Bericht erstellen, der veröffentlicht und den Organen vorgelegt wird.

7. BETRUGSBEKÄMPFUNGSMAßNAHMEN

Die vorgeschlagenen Tätigkeiten bestehen nur aus Ausgaben für Personal, Sachverständigensitzungen und Studienverträge. Für letztere gelten die üblichen Kontrollverfahren der Kommission; daher sind keine zusätzlichen Betrugsbekämpfungsmaßnahmen erforderlich.

So müssen potenzielle Begünstigte und Auftragnehmer die Bestimmungen der Haushaltsordnung erfüllen und Nachweise für ihre finanzielle Zuverlässigkeit und ihren rechtlichen Status erbringen. Bei Finanzhilfen sind für die Projekte/Maßnahmen, für die eine Finanzierung beantragt wird, vorläufige Aufwands- und Ertragserklärungen vorzulegen. Zahlungen erfolgen auf der Grundlage der in der Finanzhilfevereinbarung festgelegten Bedingungen und der Aufwands- und Ertragserklärungen, die vom Begünstigten ordnungsgemäß bescheinigt und durch die zuständige Dienststelle der Kommission geprüft werden. Da auch Kontrollen vor Ort möglich sind, müssen die Begünstigten sämtliche Unterlagen und Belege für einen Zeitraum von 5 Jahren nach Abschluss des Projekts aufbewahren.

8. RESSOURCEN IM EINZELNEN

8.1. Ziele des Vorschlags und Finanzbedarf

Verpflichtungsermächtigungen, in Mio. EUR (auf 3 Dezimalstellen gerundet)

Ziele, Maßnahmen und Outputs (bitte angeben)	Art des Outputs	Durchschnittskosten	Jahr2005		Jahr2006		Jahr2007		Jahr2008		Jahr2009		Jahr2010		INSGESAMT	
			Zahl der Outputs	Gesamtkosten	Zahl der Outputs	Gesamtkosten	Zahl der Outputs	Gesamtkosten	Zahl der Outputs	Gesamtkosten	Zahl der Outputs	Gesamtkosten	Zahl der Outputs	Gesamtkosten	Zahl der Outputs	Gesamtkosten
ZIEL ¹¹																
Vorbereitung von Kommissionsentscheidungen zur Annahme von Umsetzungsmaßnahmen																
- Anhörung von Sachverständigen	Berichte	0.040			2	0.080	2	0.080	2	0.080	2	0.080	2	0.080	8	0.400
- Studien	Berichte	0.150			1	0.150	2	0.300	1	0.150	1	0.150			5	0.750
GESAMT-KOSTEN						0.230		0.380		0.230		0.230		0.080		1.150

¹¹ Wie in Abschnitt 5.3 beschrieben.

8.2. Verwaltungskosten

8.2.1. Art und Anzahl des erforderlichen Personals

Art der Stellen		Zur Verwaltung der Maßnahme einzusetzendes, vorhandenes und/oder zusätzliches Personal (Stellenzahl/Vollzeitäquivalent)					
		Jahr 2005	Jahr 2006	Jahr 2007	Jahr 2008	Jahr 2009	Jahr 2010
Beamte oder Bedienstete auf Zeit ¹² (xx 01 01)	A*/AD	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
	B*, C*/AST	1	1	1	1	1	1
Aus Artikel xx 01 02 finanziertes Personal ¹³							
Sonstiges, aus Artikel xx 01 04/05 finanziertes Personal ¹⁴							
INSGESAMT		4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5

8.2.2. Beschreibung der Aufgaben, die im Zuge der vorgeschlagenen Maßnahme auszuführen sind

Die Maßnahmen entsprechen der üblichen Verwaltungspraxis, wie Inauftraggabe von Studien, Veranstaltung von Sitzungen mit Sachverständigen, Vergabe von Dienstleistungsverträge usw.

8.2.3. Zuordnung der Stellen des damit betrauten Statutspersonals

(Bei mehreren Angaben bitte die jeweilige Zahl der Stellen angeben.)

- derzeit für die Verwaltung des Programms, das ersetzt oder verlängert werden soll, zugewiesene Stellen
- im Rahmen des JSP/HVE-Verfahrens für das Jahr n vorab zugewiesene Stellen

¹² Die Kosten hierfür sind NICHT im Höchstbetrag enthalten.

¹³ Die Kosten hierfür sind NICHT im Höchstbetrag enthalten.

¹⁴ Die Kosten hierfür sind im Höchstbetrag enthalten.

- im Rahmen des anstehenden neuen JSP/HVE-Verfahrens anzufordernde Stellen
- innerhalb des für die Verwaltung zuständigen Dienstes neu zu verteilende vorhandene Stellen (interne Personalumsetzung)
- für das Jahr n erforderliche, jedoch im Rahmen des JSP/HVE-Verfahrens für dieses Jahr nicht vorgesehene neue Stellen

8.2.4. *Sonstige im Höchstbetrag enthaltene Verwaltungsausgaben (xx 01 04/05 - Verwaltungsausgaben)*

in Mio. EUR (auf 3 Dezimalstellen gerundet)

Haushaltslinie (Nr. und Bezeichnung)	Jahr2005	Jahr2006	Jahr2007	Jahr2008	Jahr2009	Jahr2010	INS- GESAMT
1 Technische und administrative Unterstützung (einschließlich Personalkosten)							
Exekutivagenturen ¹⁵							
Sonstige technische und administrative Unterstützung							
- intra muros							
- extra muros							
Technische und administrative Unterstützung insgesamt							

8.2.5. *Im Höchstbetrag nicht enthaltene Personal- und Nebenkosten*

in Mio. EUR (auf 3 Dezimalstellen gerundet)

Art des Personals	Jahr 2005	Jahr 2006	Jahr 2007	Jahr 2008	Jahr 2009	Jahr 2010r
Beamte und Bedienstete auf Zeit (xx 01 01)	0.486	0.486	0.486	0.486	0.486	2.430
Aus Artikel xx 01 02 finanziertes Personal (Hilfskräfte, ANS, Vertragspersonal usw.) (Angabe der Haushaltslinie)						

¹⁵ Hier ist auf den Finanzbogen zum Gründungsrechtsakt der Agentur zu verweisen.

Personal- und Nebenkosten insgesamt (NICHT im Höchstbetrag enthalten)	0.486	0.486	0.486	0.486	0.486	2.430
--	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Berechnung - Beamte und Bedienstete auf Zeit

Hierbei sollte - soweit zutreffend - auf Abschnitt 8.2.1 Bezug genommen werden.

Jedes Vollzeitäquivalent wird mit €108.000 pro Jahr veranschlagt.

Berechnung - Aus Artikel xx 01 02 finanziertes Personal

Hierbei sollte - soweit zutreffend - auf Abschnitt 8.2.1 Bezug genommen werden.

8.2.6 Sonstige nicht im Höchstbetrag enthaltene Verwaltungsausgaben

in Mio. EUR (auf 3 Dezimalstellen gerundet)

	Jahr 2005	Jahr 2006	Jahr 2007	Jahr 2008	Jahr 2009	Jahr 2010	INSGE SAMT
XX 01 02 11 01 - Dienstreisen	0.002	0.008	0.008	0.010	0.006	0.004	0.038
XX 01 02 11 02 - Sitzungen & Konferenzen							
XX 01 02 11 03 - Ausschüsse ¹⁶		0.080	0.080	0.080	0.080	0.080	0.400
XX 01 02 11 04 - Studien & Konsultationen							
XX 01 02 11 05 - Informationssysteme							
2 Gesamtbetrag der sonstigen Ausgaben für den Dienstbetrieb (xx 01 02 11)	0.002	0.088	0.088	0.090	0.086	0.084	0.438
3 Sonstige Ausgaben administrativer Art (Angabe mit Hinweis auf die betreffende Haushaltslinie)							
Gesamtbetrag der Verwaltungsausgaben ausgenommen Personal- und Nebenkosten (NICHT im Höchstbetrag enthalten)	0.002	0.088	0.088	0.090	0.086	0.084	0.438

Berechnung - Sonstige nicht im Höchstbetrag enthaltene Verwaltungsausgaben

Eine Dienstreise wird mit durchschnittlich €1.000 veranschlagt.

¹⁶ Angabe des jeweiligen Ausschusses sowie der Gruppe, der dieser angehört.