



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

NAT/651
Kreislaufwirtschaft

Brüssel, den 10. Dezember 2014

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu folgenden Vorlagen:

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum effizienten Ressourceneinsatz im Gebäudesektor
COM(2014) 445 final

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: ein Null-Abfall-Programm für Europa
COM(2014) 398 final

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte
COM(2014) 397 final – 2014/0201 (COD)

Berichterstatterin: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

Die Kommission, das Europäische Parlament und der Rat beschlossen am 16. Juli 2014, am 28. Juli 2014 bzw. am 20. Oktober 2014, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum effizienten Ressourceneinsatz im Gebäudesektor

COM(2014) 0445 final

und der

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: ein Null-Abfall-Programm für Europa

COM(2014) 398 final

und dem

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte

COM(2014) 0397 final – 2014/0201 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 12. November 2014 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 503. Plenartagung am 10./11. Dezember 2014 (Sitzung vom 10. Oktober) mit 129 gegen 3 Stimmen bei 5 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1.1 Der Ausschuss begrüßt die beiden Mitteilungen und das Paket zur Änderung der Abfallrichtlinien und unterstützt die Bemühungen um die Sensibilisierung der Unternehmen und Verbraucher für den notwendigen Ausstieg aus dem gegenwärtigen linearen Wirtschaftsmodell, das dem Grundsatz "Nehmen – Herstellen – Verbrauchen – Entsorgen" folgt, und den beschleunigten Umstieg auf ein regenerativ angelegtes und auf erneuerbare Energien gestütztes Kreislaufwirtschaftsmodell, um den Einsatz natürlicher Ressourcen zu verringern.

- 1.2 Der Ausschuss befürwortet das Ziel, einen geeigneten Aktionsrahmen für den erforderlichen Wandel zu schaffen, der beim gesamten Produktlebenszyklus ansetzt und alle Stufen von der Rohstoffversorgung über Öko-Design, Einzelhandel, Geschäftsmodelle und Verbrauchsmuster, Wiederverwendung und Wiederaufarbeitung sowie die Nutzung von Abfällen als Rohstoffe umfasst.
- 1.3 Der Ausschuss bedauert jedoch, dass die von der Kommission unterbreiteten spezifischen Vorschläge zu sehr auf Abfallpolitik und -vorschriften ausgerichtet sind und entsprechende spezifische, auf vorgelagerte Bereiche der Produktionskette ausgerichtete Vorschläge, die auf eine Verbesserung des gesamten Produktlebenszyklus abheben, fehlen. Der Ausschuss erwartet, dass die Kommission sowohl einen einschlägigen Fahrplan mit klaren Angaben zu Fristen, Verfahren und Mittelausstattung aufstellt als auch Vorschläge über den Einsatz innovativer Finanzinstrumente wie bspw. grüne Anleihen vorlegt.
- 1.4 Der Ausschuss fordert die Kommission auf, für ein reibungsloses Zusammenspiel zwischen dem Aktionsrahmen für eine Kreislaufwirtschaft und den anderen europäischen Politikbereichen wie der Energie- und Klimaschutzpolitik und dem EU-Reindustrialisierungsziel zu sorgen. Er befürwortet eine Ergänzung der Europa-2020-Kernziele durch eine konkrete Zielvorgabe für Ressourceneffizienz, wie von der Europäischen Plattform für Ressourceneffizienz vorgeschlagen und in der Mitteilung "Hin zu einer Kreislaufwirtschaft" aufgegriffen.
- 1.5 Die Kommission geht zwar auf die allgemeine positive Beschäftigungswirkung ein und hat im Rahmen des Kreislaufwirtschafts-Pakets auch eine "Initiative für grüne Beschäftigung" vorgelegt, hat jedoch bedauerlicherweise nicht auch die Folgen, Risiken und Vorteile für die Beschäftigung genauer analysiert. Insbesondere das Beschäftigungspotenzial in den Bereichen Abfallvermeidung, Wiederverwendung und Wiederaufarbeitung wurde außer Acht gelassen. Auch sollte der Gewährleistung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen und der Verbesserung der Gesundheits- und Sicherheitsstandards für die betroffenen Arbeitnehmer mehr Aufmerksamkeit zukommen.
- 1.6 In dem von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Rahmen sollten alle Interessenträger gleichermaßen bei Bewusstseinsbildung und Verhaltensänderungen in die Pflicht genommen werden: Zukunftsorientierung, wissenschaftlicher Fortschritt, Einführung innovativer Anwendungen, Sicherung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit und Wahrung des gemeinsamen Interesses müssen in der Waage gehalten werden.
- 1.7 Verbraucher und Hersteller müssen verantwortungsvoller werden. Die Verbraucher müssen über Informationen verfügen, um verantwortliche Kaufentscheidungen zu treffen, die Produkte müssen ohne Weiteres rückverfolgbar sein, die Hersteller müssen haften.

- 1.8 Eine schrittweise Einstellung der Deponierung wiederverwertbarer Abfälle und ehrgeizigere Abfallrecyclingziele, wie von der Kommission vorgeschlagen, sind Voraussetzung für den Wandel hin zu einer Kreislaufwirtschaft und sollten umgesetzt werden. Die Kommission sollte sich auch der Unterstützung seitens der europäischen Öffentlichkeit vergewissern und die Glaubwürdigkeit der Ziele im Sinne von Akzeptanz, Qualität sowie Verhältnismäßigkeit sicherstellen.
- 1.9 Der Ausschuss begrüßt außerdem die Maßnahmen der Kommission zur Verbesserung der Umsetzung des EU-Abfallrechts, insbesondere durch die Einführung besserer Überwachungs- und Governance-Instrumente. Um die Recycling/Re-Use-Rate von Siedlungsabfällen in der EU von gegenwärtig 42% auf 50% ab 2020 und 70% ab 2030 zu erhöhen, muss sichergestellt werden, dass einige Länder größere Anstrengungen unternehmen und zu einer fortschrittlichen Abfallbewirtschaftung übergehen. Ferner sollte die Qualität der Ausgangsprodukte und ihrer Bestandteile sowie der Verfahrenskette für das Recycling verbessert werden.
- 1.10 Der Ausschuss macht darauf aufmerksam, dass die Kommission in ihrem Vorschlag nicht auf die in der Abfallrahmenrichtlinie aufgestellte Abfallhierarchie – Vermeidung; Vorbereitung zur Wiederverwendung; Recycling; sonstige (z.B. energetische) Verwertung; und Beseitigung – zurückgreift. Es fehlt eine gründliche Auslotung von Abfallvermeidungszielen und anderen Abfallvermeidungsmaßnahmen, von einem unverbindlichen Ziel der Reduzierung von Lebensmittelabfällen einmal abgesehen. Zum Wohl der Umwelt sollte am Ende in jedem Fall die Gesamtmenge des Materialdurchflusses und der Reststoffe kalkulierbar und verringert sein.
- 1.11 Wie die Wiederverwendung (auf Produktebene) trägt Mehrfachrecycling (auf stofflicher Ebene) dazu bei, den Einsatz von Primärrohstoffen, den Energieverbrauch und den Klimagasausstoß zu senken. Die Überarbeitung der Abfallrechtsvorschriften bietet die einmalige Gelegenheit, den Grundsatz des Mehrfachrecycling für dauerhafte Werkstoffe einzuführen.
- 1.12 Die Kreislaufwirtschaft darf nicht nur auf die Reduzierung des Abfallaufkommens ausgerichtet werden, sondern muss auch auf den Schutz der materiellen und menschlichen Ressourcen entlang der gesamten Wertschöpfungskette sowie auf die Beseitigung jeglicher umwelt- oder menschengefährdender Verfahrensweisen abheben.
- 1.13 Der Ausschuss empfiehlt, das Kreislaufwirtschaftspaket durch Maßnahmen zu ergänzen, die gezielt auf die Vorbereitung gebrauchter Produkte zur Wiederverwendung abheben. Die Vorbereitung zur Wiederverwendung auf der gleichen Ebene anzusiedeln wie das Recycling, wie die Kommission dies in ihren Recyclingzielen tut, widerspricht der Abfallhierarchie. Kleine Kreisläufe müssen Vorrang haben. Durch die Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und die Wiederverwertung von Produkten kann der Produktwert am besten ausgeschöpft werden. Ferner werden dadurch mehr Möglichkeiten geschaffen,

Wertschöpfungsketten in der EU zu halten, die territoriale Entwicklung zu fördern und Arbeitsplätze zu schaffen.

- 1.14 Vor diesem Hintergrund sollte die Europäische Union auch alle Mitgliedstaaten dazu anhalten, ihre Abfallbewirtschaftungspläne schrittweise zu territorialen Kreislaufwirtschaftsplänen weiterzuentwickeln, die auf Einsparungen an materiellen Ressourcen und auf das menschliche Wohlergehen ausgerichtet sind.
- 1.15 Schlussendlich empfiehlt der Ausschuss, zur Förderung der Kreislaufwirtschaft den sektorspezifischen Ansatz zu erweitern.

2. **Einleitung**

2.1 Am 2. Juli 2014 hat die Europäische Kommission ein fünf Vorlagen umfassendes Paket¹ veröffentlicht:

- a) die Mitteilung "Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfall-Programm für Europa" (COM(2014) 398 final);
- b) den Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (COM(2014) 397 final);
- c) die Mitteilung über das Thema "Effizienter Ressourceneinsatz im Gebäudesektor" (COM(2014) 445 final);

sowie zwei weitere Dokumente, zu denen der Ausschuss eine separate Stellungnahme erarbeitet²:

- d) die Mitteilung "Grüner Aktionsplan für KMU" (COM(2014) 440 final);
- e) die Mitteilung "Initiative für grüne Beschäftigung" (COM(2014) 446 final).

Die Kommission beabsichtigt zudem, eine Mitteilung zur Nachhaltigkeit von Lebensmitteln vorzulegen.

¹ <http://ec.europa.eu/environment/circular-economy/>.

² EWSA-Stellungnahme 2014/5003 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

3. **Allgemeine Bemerkungen**

- 3.1 Wie können Güter und Dienstleistungen produziert und gleichzeitig der Verbrauch und die Verschwendung von Rohstoffen und nicht erneuerbarer Energie verringert werden? Es drängt sich die Feststellung auf, dass die Kosten der Gewinnung und Nutzung von mineralischen und energetischen Rohstoffen im Laufe der Industriegeschichte des 20. Jahrhunderts infolge der fortschreitenden Produktivitätssteigerungen strukturell bedingt stetig gesunken sind.
- 3.2 Zu Beginn des 21. Jahrhunderts ist das lineare Wirtschaftsmodell indes aufgrund der Ressourcenverknappung nicht nur in eine Schieflage geraten, sondern droht letztlich unhaltbar zu werden. Es ist bereits fünf Minuten vor zwölf, d.h., es geht nicht mehr darum, nur einfache Überlegungen zu einem wirtschaftlichen Paradigmenwechsel anzustellen, sondern ihn schleunigst, mit dem Rücken an der Wand, zu vollziehen.
- 3.3 Nehmen – Herstellen – Verbrauchen – Entsorgen – Recyceln: Ein tiefgreifender Wandel tut Not, um langfristig die Selbstversorgung sowie die soziale und nachhaltige Entwicklung der Bevölkerung zu gewährleisten.
- 3.4 Nahezu alle menschlichen Gesellschaften der Gegenwart beruhen auf einem Entwicklungsmodell praktisch unkontrollierten Raubbaus zu Lasten der ärmsten Bevölkerungsgruppen, die der Nutzung und Übernutzung ihrer Ressourcen, dem Klimawandel und der Umweltverschmutzung schutzlos ausgesetzt sind, und auf Kosten der künftigen Generationen.
- 3.5 Dieses Modell, das von der globalen Finanz-, Wirtschafts-, Sozial-, Politik-, Energie- und Umweltkrise erschüttert worden ist, sollte im Rahmen einer breiten Bewusstseinsbildung allgemein in Frage gestellt werden.
- 3.6 Mit dem Ziel einer Neuausrichtung der Produktions- und Verbrauchsmuster entwickelt die Europäische Kommission Perspektiven, die die gesamte Gesellschaft miteinschließen, deren Umsetzung jedoch noch keine ausgemachte Sache ist.

4. **Besondere Bemerkungen zu der Mitteilung COM(2014) 398 final**

- 4.1 In der Mitteilung "Hin zu einer Kreislaufwirtschaft" werden das übergreifende Konzept der Kreislaufwirtschaft und die Vorteile für die wirtschaftliche Entwicklung und die Beschäftigung erläutert.
- 4.2 Ihre **allgemeinen Ziele** sind offenkundig und müssen notwendigerweise durch geeignete Maßnahmen erreicht werden. Unsere Produktions- und Verbrauchsmuster müssen grundlegend überholt werden; unser Ressourcen- und Materialeinsatz muss gesenkt und daher rationeller werden.

- 4.3 Vor allem geht es darum, wie diese Ziele erreicht werden können und wie sie sich in einen umfassenden globalen politischen Rahmen einfügen. Marktversagen und Marktmängel können und müssen auf verschiedenerelei Weise angegangen werden: Marktanreize (Preis- und Steuersignale), Regelungsrahmen (verbindliche Zielvorgaben, aber Flexibilität bei der Umsetzung) und vorgeschriebene Normen.
- 4.4 Ein **globaler politischer Rahmen** setzt ferner voraus, dass alle notwendigen Voraussetzungen in den Bereichen Wirtschaft, Soziales, Beschäftigung, Gesundheit und Sicherheit erfüllt sind.
- 4.5 Ziel der Kommission ist es, einen politischen Rahmen festzulegen, der Design und Innovation zur Unterstützung einer Kreislaufwirtschaft sowie die Mobilisierung von Investitionen und von Unternehmen und Verbrauchern fördert.
- 4.6 Schaffung **eines unterstützenden Rahmens für die Kreislaufwirtschaft**
- 4.6.1 Der Ausschuss befürwortet das Vorhaben, gemeinsam mit allen Interessengruppen "einen unterstützenden Rahmen für die Kreislaufwirtschaft" zu erarbeiten. Dieser Rahmen soll die Entwicklung eines neuen Wirtschaftsmodells ermöglichen, das schrittweise das vorherrschende lineare Wirtschaftsmodell ersetzen wird. Die Umstellung auf eine Kreislaufwirtschaft erfordert einen übergreifenden Rahmen, der beim gesamten Produktlebenszyklus ansetzt und alle Stufen von der Rohstoffversorgung über Öko-Design, Einzelhandel, Geschäftsmodelle und Verbrauchsmuster, Wiederverwendung und Wiederaufarbeitung sowie Abfallverwertung und -entsorgung umfasst. Grundsätzlich wird in der Kommissionsmitteilung solch ein übergreifender Ansatz entwickelt, der sich in der Praxis jedoch als unausgewogen erweist, da konkrete Vorschläge überwiegend auf Maßnahmen im Abfallsektor ausgerichtet sind. Die Kommission kündigt lediglich die kommende Schaffung eines unterstützenden politischen Rahmens an³, ohne genauere Angaben zu Fristen und Verfahren. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, hierzu unverzüglich einen klaren und transparenten Vorschlag zu unterbreiten.
- 4.6.2 Das Konzept der Kreislaufwirtschaft fußt auf einem vollständigen Lebenszyklusansatz bei der Nutzung der Ressourcen. Dazu ist es notwendig, Recycling zu fördern, aber auch die Substitution bestimmter Ressourcen, die Verlängerung der Nutzungsdauer und die Wiederverwendung von Produkten, die Verringerung der Verschwendung/Abfälle ab der Quelle entlang der gesamten Produktionskette, das Ökodesign von Gütern und Dienstleistungen, neue Geschäftsmodelle usw. Der Ausschuss fordert die Kommission auf, eine detaillierte Strategie für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft aufzustellen. Die Kommission sollte ferner konkretere Vorschläge für die Förderung von Ökodesign, Innovation und Investition vorlegen, die auch Informationen über die Haushaltsmittel zur

³ COM(2014) 398 final, S. 3.

Förderung einer Kreislaufwirtschaft sowie über die Nutzung innovativer Finanzinstrumente wie grüner Anlagen beinhalten. Die Kommission muss ihre Arbeit also noch fortsetzen:

- a) Sie muss das Zusammenspiel zwischen diesem neuen Aktionsrahmen und den anderen europäischen Politikbereichen, vor allem der Reindustrialisierungspolitik (Rohstoffe, Innovation, Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer, Verkehr usw.) und der Energie- und Klimaschutzpolitik klären.
- b) Sie muss in der überarbeiteten Europa-2020-Strategie quantitative Ziele für Ressourceneffizienz festlegen und dabei den Empfehlungen der Europäischen Plattform für Ressourceneffizienz Rechnung tragen.
- c) Sie muss genauer ausführen, welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um eine wirkliche Veränderung der Produktions- und Verbrauchsmuster herbeizuführen. Zu berücksichtigen ist hierbei die notwendige Senkung des Ressourcenverbrauchs an der Quelle (aufgrund der Verknappung oder Toxizität der Rohstoffe), die Entwicklung hin zu einer weniger materialistisch und verstärkt kollaborativ ausgerichteten Gesellschaft sowie die Verbesserung des Wohlergehens der Arbeitnehmer und insgesamt aller Bürger.

4.6.3 Der Ausschuss verweist in diesem Zusammenhang auf seine Stellungnahme zum Thema "Förderung der Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch in der EU" vom April 2012, in der er empfahl, "unter Einbindung aller Interessenträger der organisierten Zivilgesellschaft (...) eine gemeinsame neue Vision des Wirtschaftsmodells zu entwerfen"⁴.

4.7 **Festlegung der Dimension**

4.7.1 Aus dem Ansatz der Kommission zur Entwicklung einer Kreislaufwirtschaft wird nicht ersichtlich, wie er auf lokaler und regionaler Ebene umgesetzt werden soll. Der Ausschuss ist der Meinung, dass jedes Kreislaufwirtschaftskonzept auf einer territorialen Hierarchie gründen sollte, die sich von der lokalen über die regionale, nationale, europäische bis hin zur globalen Ebene erstreckt, und dass kurzen Kreisläufen und Versorgungsketten überall und wann immer möglich Vorrang gegeben werden muss.

4.7.2 Die potenziellen sozialen und wirtschaftlichen Vorteile der Kreislaufwirtschaft machen sich zunächst auf rein lokaler Ebene bemerkbar (nachhaltige Stadtviertel, grüne Städte), dann in den Regionen (der EU) und schließlich auf nationaler und internationaler Ebene.

4.7.3 Die Bekämpfung des internationalen Sozial- und Umweltdumpings und damit einhergehender möglicher Teilverlagerungen eines wesentlichen Teils der Wirtschaft gehen mit diesem lokalen Ansatz Hand in Hand. Zur Verbesserung der Abfallwirtschaft sind eine Reihe Initiativen seitens der Verantwortlichen auf lokaler und regionaler Ebene erforderlich: Organisation der getrennten Abfallsammlung, Einrichtung von Abfallsammlungs-

4

[ABl. C 191 vom 29.6.2012, S. 6.](#)

und --recyclingzentren sowie Netzen für Reparatur, Weiterverkauf und Wiederverwendung usw. Um Bioabfälle angemessen zu bewirtschaften, sollte in jedem Fall kurzen Kreisläufen der Vorzug gegeben werden, auch mit Blick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen.

4.7.4 Im Rahmen dieses Ansatzes sollte die EU die Mitgliedstaaten dazu anhalten, ihre Abfallbewirtschaftungspläne schrittweise zu territorialen Kreislaufwirtschaftsplänen auszubauen.

4.8 **Steuerung der sozioökonomischen Auswirkungen**

4.8.1 In ihrem Kreislaufwirtschaftspaket verknüpft die Kommission zwar die umweltbezogene (Abfallwirtschaft) mit der wirtschaftlichen (grüne Beschäftigung; Aktionsplan für KMU) Dimension, indes trägt sie folgenden Aspekten nicht systematisch Rechnung:

- dem Beschäftigungspotenzial in Verbindung mit der Umsetzung der verschiedenen Stufen der Abfallhierarchie, insbesondere auf den Stufen Vermeidung und Vorbereitung zur Wiederverwendung;
- dem Beschäftigungspotenzial der verschiedenen innovativen Entwicklungen im Zuge einer Kreislaufwirtschaft (Ökodesign, industrielle Symbiose, solidarische Wirtschaft bzw. Wirtschaft des Teilens usw.);
- den Auswirkungen der wirtschaftlichen Tätigkeiten, die im Rahmen der Entwicklung einer Kreislaufwirtschaft entstehen, auf die Gesundheit und Sicherheit.

4.9 **Vervollständigung der sektoralen Ansätze**

4.9.1 Durch die neue Kreislaufwirtschaftsstrategie sollte das sektorbezogene Abfallwirtschaftskonzept besser ausgestaltet werden. Der Ausschuss würde es begrüßen, wenn nicht nur für Nachhaltigkeit im Gebäudesektor sektorale Konzepte entwickelt würden.

4.9.2 Der sektorbezogene Ansatz sollte erweitert werden und neben der Nachhaltigkeit im Lebensmittelbereich und im Gebäudesektor auch auf andere Bereiche wie die Fertigung abheben.

5. **Besondere Bemerkungen zu dem Richtlinienvorschlag COM(2014) 397 final**

5.1 **Ein Legislativvorschlag, der zu kurz greift**

5.1.1 Der Ausschuss befürwortet die allgemeine Ausrichtung der vorgeschlagenen Änderungen:

- Erhöhung der Recyclingraten für Siedlungs- und Verpackungsabfälle und Beschränkung der Deponierung bestimmter Abfälle;
- Einführung eines Frühwarnsystems zur Überwachung der Einhaltung der Recyclingziele;

- Einführung von Mindestbetriebsbedingungen für die erweiterte Herstellerverantwortung und Vereinheitlichung von Begriffsbestimmungen;
 - Rationalisierung von Berichtspflichten.
- 5.1.2 Bestimmte ergänzende Optionen (wie spezifische Zielvorgaben für Vermeidung und Wiederverwendung oder eine Rücknahmepflicht für bestimmte Abfallarten) scheinen im Rahmen der Folgenabschätzung von vornherein abgelehnt worden zu sein. Die Kommission berücksichtigt in ihrem Vorschlag nicht die in der Abfallrahmenrichtlinie⁵ aufgestellte Abfallhierarchie mit der Rangfolge Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung und Beseitigung.
- 5.1.3 Gemäß Art. 9 Buchst. c der Abfallrahmenrichtlinie unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht, gegebenenfalls mit Vorschlägen für notwendige Maßnahmen, um bis 2020 zu erreichende Ziele für Abfallvermeidung und Entkopplung vom Wirtschaftswachstum festzulegen und Indikatoren für die Abfallvermeidungsmaßnahmen zu überprüfen. Da Abfallvermeidung ein integraler Bestandteil der Kreislaufwirtschaft ist, hätte dieser Bericht zusammen mit dem Kreislaufwirtschaftspaket vorgelegt werden sollen. In der Folgenabschätzung zum Kreislaufwirtschaftspaket wird nur erwähnt, dass die Festlegung eines übergeordneten Abfallvermeidungsziels abgelehnt wurde, ohne dass dazu genauere Angaben gemacht werden.
- 5.1.4 Auch das **Ökodesign von Produkten und Dienstleistungen** wird nicht hinreichend sichergestellt. Dafür könnten folgende Vorkehrungen getroffen werden:
- spezifische Vorschriften bei der **Vergabe öffentlicher Aufträge**;
 - verpflichtende Präferenz bestimmter Produkte;
 - verpflichtender Anteil an recycelten Ausgangsmaterialien in Produkten;
 - wirtschaftliche Anreize (bzw. MwSt.-Senkungen) für wiederverwendbare (falls nicht recycelbare) Produkte;
 - usw.
- 5.1.5 **Geplante Obsoleszenz** sollte durch eine Strategie bekämpft werden, die technologischen, wirtschaftlichen, rechtlichen, pädagogischen und informationspolitischen Aspekten Rechnung trägt⁶.

⁵ [ABl. L 312 vom 28.11.2008, S. 3.](#)

⁶ [ABl. C 67 vom 6.3.2014, S. 23.](#)

5.2 Ziele, die ergänzt werden sollten

- 5.2.1 Konkrete Vermeidungsziele sind eine praktische Notwendigkeit für die korrekte Anwendung der Abfallhierarchie, was das Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen und der Europäische Rechnungshof bereits hervorgehoben haben. Die Kommission sollte entsprechende Zielvorgaben aufgrund der von den Mitgliedstaaten vorgelegten nationalen Abfallvermeidungspläne festlegen.
- 5.2.2 Das vom Ausschuss der Regionen vorgeschlagene Ziel von 10% weniger Siedlungsabfälle sollte sorgfältig geprüft werden⁷. Auf der Grundlage nationaler und regionaler Erfahrungen bei der Verringerung des Abfallaufkommens von Privathaushalten sollte die Festlegung eines europäischen Grenzwerts in Betracht gezogen werden (ca. 200-300 kg pro Einwohner und Jahr).
- 5.2.3 *Siedlungsabfälle* sollten in Artikel 3 der Abfallrahmenrichtlinie rein als Haushaltsabfälle definiert werden und nicht auch Gewerbe- und Industriemüll oder Abfälle, die im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung anfallen, umfassen.
- 5.2.4 *Gewerbe- und Industriemüll* sollte als nicht aus privaten Haushalten stammender Müll definiert werden, für den ein separates Recyclingziel festzulegen ist.
- 5.2.5 *Verfüllung* sollte in Artikel 3 der Abfallrahmenrichtlinie nicht durchweg als "Verwertungsart" definiert, für gefährliche Abfälle verboten und auf Bau- und Abbruchabfälle begrenzt werden.
- 5.2.6 Das von der Kommission vorgeschlagene Vermeidungsziel für Lebensmittelabfälle sollte mit einem Ziel zur **Verringerung von Verpackungsabfällen** verknüpft werden.
- 5.2.7 Der Ausschuss empfiehlt, das Kreislaufwirtschaftspaket durch Maßnahmen zu ergänzen, die gezielt auf die Vorbereitung gebrauchter Produkte zur Wiederverwendung abheben. Die Vorbereitung zur Wiederverwendung auf der gleichen Ebene anzusiedeln wie das Recycling, wie die Kommission dies mit ihren Recyclingzielen tut, widerspricht der Abfallhierarchie. Die Aufbereitung von Produkten und Produktteilen bietet nicht nur beträchtlichen Raum für einen effizienteren Einsatz von Produkten und Materialien, sondern auch ein umfangreiches Beschäftigungspotenzial auf lokaler und regionaler Ebene. Außerdem sollte die Vorbereitung zur Wiederverwendung (von Verpackungsmaterial und elektrischen oder elektronischen Geräten oder von anderen Produkten wie Spielwaren oder Windeleinlagen) nicht mit Recycling über einen Kamm geschert und in einem eigenen Ziel (bspw. etwa 5%) erfasst werden.

7

<http://cor.europa.eu/en/news/regional/Pages/cities-and-regions-eu-waste.aspx>.

- 5.2.8 Der Legislativvorschlag beinhaltet folgende Ziele: bis 2030 Anhebung der Zielvorgabe für Wiederverwendung und Recycling von Siedlungsabfällen auf 70% und von Verpackungsabfällen auf 80% sowie bis 2025 Einstellung der Deponierung von recycelbaren Abfällen und Reduzierung von Lebensmittelabfällen um 30%. An diesen grundlegenden Zielen muss festgehalten werden.
- 5.2.9 Die Ziele müssen fester Bestandteil der Geschäftsmodelle der Wirtschaftsakteure sein (insbesondere in der Verpackungsbranche und im Handel) und so wirksam wie möglich umgesetzt werden. Allerdings ist sicherzustellen, dass die notwendige Umstellung in Abstimmung auf andere, ebenso wichtige Ziele und Kriterien erfolgt. Insbesondere ist auf die Arbeitsbedingungen sowie den Gesundheitsschutz und die Sicherheit der betroffenen Arbeitnehmer zu achten. Aufgrund der schwierigen und prekären Arbeitsbedingungen und der Gesundheits- und Sicherheitsrisiken sind die Verpackungsbranche und die Abfallwirtschaft besonders gefährdete Bereiche. Es muss durch geeignete Maßnahmen sichergestellt werden, dass diese ehrgeizigen Ziele ohne eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen erreicht werden; die Arbeitsbedingungen sollten sich vielmehr verbessern⁸.
- 5.2.10 Für die **lokalen Gebietskörperschaften** sollte ein **Finanzierungsrahmen** entwickelt werden: In Anbetracht der wirtschaftlichen Bedingungen sollten die Kommunen Zugang zu den notwendigen Finanzmitteln haben, um die Ziele umsetzen zu können. Wenn Behörden durch starre Verschuldungsvorschriften eingeengt werden, werden notwendige zusätzliche Investitionen (bspw. im Bereich der Abfallwirtschaft) zwangsläufig zu Lasten anderer wichtiger Ausgaben gehen. In dem strategischen Rahmen muss ein **angemessener Finanzierungsrahmen** inbegriffen sein, erforderlichenfalls unter Rückgriff auf spezifische Instrumente wie die EU-Strukturfonds und die Mittel der Europa-2020-Strategie.
- 5.2.11 Die Verringerung der Lebensmittelverschwendung darf nicht auf Kosten der Lebensmittelsicherheit erfolgen, und die Einhaltung der Verbraucherschutzstandards muss gewährleistet sein. Entsprechend müssen in diesem Zusammenhang Verbraucherschutz- und Lebensmittelsicherheitsorganisationen einbezogen und konsultiert werden.
- 5.2.12 Bei Lebensmittelabfällen handelt es sich um organische Rohstoffe, die in möglichst großem Umfang entweder verarbeitet oder in unverändertem Zustand wieder in die landwirtschaftliche Erzeugung eingebracht werden sollten. Bestimmte Arten von Lebensmittelabfällen eignen sich aufgrund ihrer Beschaffenheit besonders zur Weiterverwendung entweder als Viehfutter oder zur Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit. Derzeit wird dies durch eine Reihe restriktiver Vorschriften ausgeschlossen. Daher empfiehlt der EWSA der Kommission zu prüfen, ob diese Einschränkungen zweckdienlich sind.

8

Sonderbericht über die Risiken für die Arbeitnehmer in der Abfall- und Recyclingindustrie (in EN und FR) in dem vom Europäischen Gewerkschaftsinstitut (EGI) veröffentlichten Magazin HesaMag, Ausgabe 2014/9: <http://www.etui.org/en/Topics/Health-Safety/HesaMag>.

6. **Besondere Bemerkungen zu der Mitteilung COM(2014) 445 final**

- 6.1 Ziel der Mitteilung über den effizienten Ressourceneinsatz im Gebäudesektor ist es, die allgemeinen Umweltauswirkungen von Gebäuden während ihres gesamten Lebenszyklus zu verringern. Es wird eine Reihe von Indikatoren für die Bewertung der Umweltverträglichkeit von Gebäuden vorgeschlagen, damit Planer, Hersteller, Bauunternehmer, Behörden und Nutzer fundierte Entscheidungen treffen können. Ein transparentes Indikatorensystem ist von grundlegender Bedeutung, vor allem **standardisierte Statistiken** und ein Set vergleichbarer, anwenderfreundlicher Indikatoren.
- 6.2 Das Kreislaufwirtschaftspaket sollte geeignete nachfrageorientierte Pull-Maßnahmen enthalten, die die Errichtung eines Markts für Sekundärrohstoffe ermöglichen (bspw. eine Bestimmung über einen Mindestanteil an recycelten Ausgangsmaterialien in Produkten). Wir müssen eine Situation schaffen, in der Abfälle als Rohstoffe mit guter Marktliquidität zu vertretbaren wirtschaftlichen, menschlichen und ökologischen Kosten gehandelt werden. Das ist der beste Anreiz für das Sammeln von Abfällen.
- 6.3 **Eignung der Produkte – Vermeidung von Ansprüchen aufgrund von Folgerisiken**
- 6.3.1 Die Vermeidung von Folgerisiken ist u.a. für Versicherungsunternehmen von großem Interesse: Ein Fehler in einem Produkt, das in zehntausendfacher Ausführung hergestellt wird, kann zu unmittelbaren und mittelbaren Reparaturkosten im zwei- oder dreistelligen Millionenbereich führen. In den letzten beiden Jahrzehnten sind bspw. Folgeschäden aufgrund chemischer Reaktionen zwischen den verschiedenen Bestandteilen eines Bauprodukts aufgetreten.
- 6.3.2 In den betreffenden Schadensfällen wurden durch den Einfluss externer Parameter (wie Feuchtigkeit oder Temperatur) Langzeitreaktionen ausgelöst. Einige Folgeschäden können auch auf mangelhafte Kennzeichnung importierter Produkte zurückgeführt werden.
- 6.3.3 Der Einsatz von Recyclingmaterial bei der Herstellung von Baumaterialien ist kein Grundsatzproblem. Allerdings sind vollständige Informationen über die physikalischen und chemischen Eigenschaften des Recyclingmaterials unerlässlich, um Unverträglichkeitsreaktionen bei der Wiederverwendung zu vermeiden. Die Schwierigkeit liegt darin, die Eignung der Recycling-Baustoffe festzulegen, sie richtig einzustufen und die Homogenität der für eine bestimmte Baumaßnahme eingesetzten Stoffe sicherzustellen.
- 6.3.4 Die Überarbeitung der Abfallrechtsvorschriften bietet die einmalige Gelegenheit, zur Förderung der Ressourceneffizienz den Grundsatz des Mehrfachrecycling einzuführen. Mehrfachrecycling bietet sich an, wenn sich die strukturellen Eigenschaften von Materialien durch Recycling nicht verschlechtern und entsprechende dauerhafte Werkstoffe im Rahmen der Kreislaufwirtschaft immer wieder recycelt und erneut eingesetzt werden können, sodass funktionelle Werkstoffe nicht durch Verbrennung zerstört werden oder durch Deponierung

verloren gehen. Dauerhafte Werkstoffe stehen der Gesellschaft somit auf Zeit und Ewigkeit zur Verfügung.

- 6.3.5 Ein Rückverfolgbarkeitssystem im ersten Lebenszyklus von Baustoffen könnte die Kontrolle bei ihrer Wiederverwendung erleichtern; es sollten Bestimmungen für die Einstufung von Werkstoffen im Hinblick auf ihre Eignung für künftige Verwendungszwecke festgelegt werden, wobei ihrer biologischen Abbaubarkeit und Qualitätsstandards Rechnung getragen werden sollte.
- 6.4 Die Kommission sollte geeignete Vorschriften und Strafmaßnahmen vorsehen, um zu verhindern, dass unerwünschte Materialien in Drittländer verbracht werden.

Brüssel, den 10. Dezember 2014

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Henri MALOSSE
