



**Europäischer Ausschuss
der Regionen**

ENVE-VI/023

126. Plenartagung, 30. November/1. Dezember 2017

STELLUNGNAHME

Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft

DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

- ist überzeugt, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Verwirklichung der gemeinsamen EU-Ziele für die Abfallbewirtschaftung, insbesondere die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen, eine Schlüsselrolle spielen, da sie die Beschlüsse umsetzen müssen und es für die sehr unterschiedlichen Situationen keine Pauschallösung gibt;
- fordert die Europäische Kommission auf, dafür Sorge zu tragen, dass die Mitgliedstaaten ihre lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eng in die Konzipierung von Strategien, die Annahme der notwendigen technischen und steuerlichen Maßnahmen, die Einrichtung von Fördermechanismen sowie den Austausch bewährter Verfahren einbeziehen;
- hält es für erforderlich, dass die finanzielle Unterstützung auf allen Ebenen auf die Abfallhierarchie abgestimmt wird und so weit wie möglich auf die Vermeidung von Abfall, die Aufklärung der Bürger, hochwertige Abfalltrennungssysteme, Wiederverwendungs- und Recycling-Infrastruktur sowie die entsprechende Forschung und Innovation umgelenkt wird. Die durch Abfälle generierten Einnahmen sollten idealerweise für den Ausbau und den kostengünstigeren Zugang der öffentlichen Dienste vor Ort eingesetzt werden.

Berichterstatterin

Kata TÜTTŐ (HU/SPE), Mitglied des Stadtrats von Budapest, 12. Bezirk

Referenzdokument

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft

COM(2017) 34 final

Stellungnahme des Europäischen Ausschusses der Regionen – Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft

I. POLITISCHE EMPFEHLUNGEN

DER EUROPÄISCHE AUSSCHUSS DER REGIONEN

Allgemeine Bemerkungen

1. bestätigt, dass die Abfallhierarchie ein wesentliches Prinzip der Kreislaufwirtschaft ist, und stimmt überein, dass Verfahren der energetischen Verwertung von Abfällen den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft fördern können, sofern die gewählten Optionen nicht dem Ausbau von Vermeidung, Wiederverwendung und Recycling im Wege stehen;
2. bekräftigt, dass zur Verwirklichung des ehrgeizigen Ziels der geschlossenen Kreislaufwirtschaft der politische Wille zu Maßnahmen auf allen Ebenen notwendig ist; außerdem müssen die öffentliche Meinung und das Verbraucherverhalten nachhaltig geändert sowie ein stabiler Markt für Produkte und Stoffe geschaffen werden, die auf Sekundärrohstoffen basieren;
3. weist erneut darauf hin, dass die energetische Verwertung unvermeidbarer und nicht wiederverwendbarer Abfälle in hocheffizienten Müllverbrennungsanlagen unter bestimmten Voraussetzungen integraler Bestandteil der Kreislaufwirtschaft ist und derartige Anlagen in vielen Mitgliedstaaten und Regionen bei der drastischen Reduzierung der Abfalldeponierung in naher Zukunft eine wichtige Rolle spielen werden. Außerdem trägt die energetische Verwertung zur Energieversorgung bei;
4. betont, dass die Planung der energetischen Verwertung von Abfällen auch auf der Abfallhierarchie der Union, der Minimierung der Abfallmenge und dem Lebenszyklus-Ansatz beruhen sollte und im Rahmen der Kreislaufwirtschaft nicht von dem auf eine hohe Recyclingquote ausgerichteten Modell zugunsten der thermischen Verwertung abgerückt werden darf, weshalb die Überdimensionierung der Kapazitäten derartiger Anlagen vermieden werden muss. Es muss jedoch betont werden, dass nur recyclingfähige Abfälle im Kreislauf geführt werden sollten und die Deponierung von Restabfällen nur der letzte Ausweg sein darf. Deshalb ist der energetischen Verwertung der Vorzug vor der Deponierung zu geben;
5. hält ausdrücklich fest, dass die vollständige und korrekte Umsetzung der geltenden EU-Rechtsvorschriften zur Abfallbewirtschaftung von entscheidender Bedeutung ist, um gleiche Ausgangsbedingungen für die Abfallbewirtschaftung in ganz Europa zu schaffen;
6. fordert sämtliche Regierungsebenen der Mitgliedstaaten auf, alle erdenklichen Anstrengungen zur Verringerung von Abfalldeponierung und der Menge des zu verbrennenden, nicht verwertbaren Abfalls (vor allem wenn dabei keine energetische Verwertung erfolgt) zu unternehmen und dabei besonders auf Abfallvermeidung, die Förderung der getrennten Abfallsammlung und Investitionen in auf einer höheren Stufe der Abfallhierarchie angesiedelten Tätigkeiten zu achten;

7. weist darauf hin, dass zwischen den einzelnen europäischen Regionen nicht nur in der Menge der Siedlungsabfälle, sondern auch in ihrer Behandlung sehr große Unterschiede bestehen. Es gibt Regionen, in denen ohne die energetische Verwertung von Abfall bereits jetzt die europäischen Abfallziele übertroffen werden, während andere die Minimalziele nicht erreichen. Das zeigt auch, dass trotz der Einrichtung gleicher Systeme sehr große Unterschiede im Endergebnis auftreten können und daher der Einsatz der lokalen Ebene für die Erreichung der Ziele von herausragender Bedeutung ist;
8. erinnert daran, dass die Abfallhierarchie eine tragende Säule der EU-Abfallpolitik und des EU-Abfallrechts sowie ein Schlüsselfaktor beim Übergang zur Kreislaufwirtschaft ist. Ihr Hauptzweck ist die Festlegung einer Prioritätenfolge mit dem Ziel, die schädlichen Auswirkungen auf die Umwelt zu minimieren und die Ressourceneffizienz bei der Abfallvermeidung und -bewirtschaftung zu optimieren;
9. betont, dass aufgrund der sehr großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und Regionen in Bezug auf die Situation und die Optionen der energetischen Verwertung von Abfällen die zweckdienlichsten Lösungen zur Verwirklichung der allgemeinen Ziele ebenfalls sehr unterschiedlich ausfallen können, weshalb ein Pauschalansatz vermieden werden sollte;

Getrennte Sammlung von Abfällen

10. stellt fest, dass Bioabfälle einen erheblichen Teil der Haushaltsabfälle ausmachen, und unterstreicht, dass der verstärkten Verwertung von Bioabfällen beispielsweise durch Verfahren der anaeroben Vergärung sauberer, entsprechend getrennter und biologisch abbaubarer Abfälle, die stoffliche und energetische Verwertung kombiniert, mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte. Bei der Sammlung von Bioabfällen sollte von den lokalen und regionalen Gegebenheiten ausgegangen sowie Spielraum für Entwicklung und Innovation gegeben werden. Deshalb ist es zum einen wichtig, die Sammlung in der Form zu organisieren, die vor Ort als am geeignetsten angesehen wird, um die in der Abfallrahmenrichtlinie festgelegten Recyclingziele zu erreichen, und zum anderen, den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften keine Anforderungen für die Sammelverfahren aufzuerlegen;
11. ist der Auffassung, dass mit Blick auf den unterschiedlichen Entwicklungsstand der Regionen in der EU sowie die relativ hohen Kosten für die Einführung immer besserer Systeme für das Recycling und die energetische Verwertung geprüft werden sollte, wie Maßnahmen auf diesem Gebiet umfassender finanziert werden können. Dies liegt im Interesse der Bürger aller Mitgliedstaaten;
12. weist darauf hin, dass in vielen Regionen die Quote getrennt gesammelter Abfälle zwar hoch ist, die Recyclingquote dieser jedoch nicht proportional entspricht; um hier Abhilfe zu schaffen, müssen spezifische politische Instrumente entwickelt und klare Anforderungen für die Förderung der Verwendung von Sekundärrohstoffen unter Sicherstellung ihrer preislichen Wettbewerbsfähigkeit mit den jeweiligen Ausgangsrohstoffen aufgestellt werden;
13. unterstützt die Entwicklung von Abfallsortier- und Recyclingmechanismen, an deren Ende qualitativ hochwertige Abfälle mit geringem Schadstoffgehalt stehen. Des Weiteren können

Verfahren genutzt werden, bei denen Restmüll als Sekundärbrennstoff für die Zement- und Kalkindustrie fossile Energieträger ersetzt, biologisch abbaubare Abfälle anaerob vergärt oder aus Abfällen Sekundärbrennstoffe hergestellt werden. Der Aufbau neuer Verbrennungskapazitäten ist jedoch eine notwendige Ergänzungslösung, die dazu dient, die Errichtung neuer Deponien in Gebieten mit geringer Müllverbrennungskapazität zu verhindern. Dies kommt im Ganzen der Umwelt stärker zugute. Solche Müllverbrennungsanlagen müssen jedoch an eine energetische Verwertung gebunden sein;

Verbrennungskapazitäten

14. teilt die Auffassung, dass für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft bei der Bewirtschaftung von nicht recycelbaren Abfällen ein angemessenes Gleichgewicht für die Kapazitäten zur energetischen Verwertung gefunden werden muss, um etwaige wirtschaftliche Verluste oder das Entstehen infrastruktureller Hindernisse, die das Erreichen höherer Recyclingraten behindern, zu vermeiden;
15. weist darauf hin, dass unter dem Gesichtspunkt der Kreislaufwirtschaft bei den Verbrennungskapazitäten unbedingt die Entfernung zu berücksichtigen ist, über die die Abfälle zur Entsorgung verbracht werden müssen, sowie Parameter wie die Entfernung von anderen Abfalltrennungs- und -behandlungszentren (und deren Einzugsgebieten), die Zahl der Menschen im untersuchten Einzugsgebiet, die Höhe des Abfallaufkommens sowie Prognosen in Bezug auf die Entwicklung dieser Parameter, um weitere negative Umweltauswirkungen möglichst zu vermeiden;
16. weist darauf hin, dass im Rahmen der Bewertung und Planung von Verbrennungskapazitäten nicht nur Siedlungsabfälle berücksichtigt werden müssen, da ein bedeutender Anteil der Ausgangsstoffe für die energetische Verwertung von Abfällen aus anderen Abfallquellen stammt;
17. ist der Auffassung, dass die Europäische Kommission in ihren Empfehlungen leider einseitig auf Verbrennungsüberkapazitäten fixiert ist. Denn der hohe Grad der Deponierung von Abfällen in der EU zeigt, dass auch Unterkapazitäten ein Problem sind, das angegangen werden muss. Zur Verringerung der Abfallmengen ist es wichtig, klarere Anforderungen an die Wiederverwendung und das Recycling zu stellen und die Verwendung recycelter Materialien in der Fertigung zu fördern, wobei allerdings auf die Entfernung schädlicher Stoffe aus dem Kreislauf zu achten ist;
18. stimmt mit der Europäischen Kommission darin überein, dass die energetische Verwertung von Abfällen in vielen Mitgliedstaaten zwar wichtig ist, um die Deponierung von Abfällen zu verhindern, jedoch können Verbrennungsüberkapazitäten zu einem technologischen Lock-in führen, was wiederum die Verwirklichung der Abfallziele behindern kann;
19. empfiehlt, zur Unterstützung der Energieunabhängigkeit der Europäischen Union und zur Senkung des Verbrauchs nicht erneuerbarer fossiler Energieträger den Wirkungsgrad alter und weniger effizienter Verbrennungsanlagen zu steigern. Wenn dies aus technischen und wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist, dann sind diese Anlagen stillzulegen und

Förderregelungen für nicht angepasste Anlagen schrittweise abzuschaffen, in erster Linie in den Mitgliedstaaten, die über Überkapazitäten verfügen;

20. empfiehlt den Mitgliedstaaten, in denen es geringe oder keine Kapazitäten für die Verbrennung gibt, ihre Anstrengungen auf die Entwicklung der getrennten Abfallsammlung und des Recycling auszurichten – die getrennte Abfallsammlung an der Quelle muss gefördert werden, da sie für die Bereitstellung qualitativ hochwertiger Abfälle von grundlegender Bedeutung ist, die einen hohen Recyclingwert aufweisen –, und die energetische Verwertung nur im Rahmen einer sorgfältigen Planung auszuweiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich in erster Linie um eine zeitweilige Zwischenlösung beim Übergang von einem auf der Abfalldeponierung beruhenden System zu einem System handelt, dessen Hauptziel das Recycling ist;
21. befürwortet die Verbringung von Abfällen zwischen den Mitgliedstaaten und den Regionen zwecks energetischer Verwertung, um die Abfalldeponierung zu vermeiden bzw. zu verringern, da dies auch zur besseren Nutzung der bestehenden Verbrennungskapazitäten beiträgt. Dies ergänzt die nationalen und regionalen Ansätze. Der Ausschuss erachtet es jedoch für notwendig, dass bei der Prüfung, ob die Verbringung von Abfällen zwischen Mitgliedstaaten gerechtfertigt ist, die Aspekte Gerechtigkeit und Solidarität berücksichtigt werden, damit die betreffenden Mitgliedstaaten und Regionen in gleichem Maße die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Vorteile der Verbringung nutzen können;

Wirtschaftliche und soziale Auswirkungen

22. weist auf die enormen Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und Regionen in der Menge der Siedlungsabfälle pro Person hin, die in einigen Mitgliedstaaten mehr als doppelt so hoch ist als in anderen. Diese Unterschiede lassen sich auf mehrere Faktoren zurückführen, je nach Ort ist ein bewusstes Konsumverhalten oder die Armut der Hauptgrund für die niedrigsten Abfallmengen. Bei den Abfallstrategien muss all das berücksichtigt werden, da sich völlig unterschiedliche politische Instrumente oder Finanzhilfen als wirksam erweisen können, um die Ziele zu erreichen;
23. betont, dass in bestimmten Regionen die Verbrennung von Hausmüll in Einzelfeuerungsöfen von Haushalten ein ernstes Problem ist, das zum Teil mit der Energiearmut in Verbindung steht, zum Teil aus Fahrlässigkeit und fehlendem Wissen um die negativen Auswirkungen dieser Praxis auftritt, und im Gegensatz zu den mit adäquaten Filtereinrichtungen ausgestatteten, spezialisierten Verbrennungsanlagen erhebliche Umweltschäden und ernsthafte Risiken für die öffentliche Gesundheit nach sich zieht und davon abgesehen auch nicht den Grundvoraussetzungen für die soziale Eingliederung entspricht. Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission daher auf, in ihre Tätigkeiten in Verbindung mit der energetischen Verwertung von Abfällen auch die Bekämpfung der Energiearmut einzubeziehen und Strategien zur Sensibilisierung für die schädlichen Auswirkungen der Verbrennung von Hausmüll anzunehmen;
24. unterstreicht, dass klargestellt werden muss, wie und von wem die Abfallbewirtschaftungskosten getragen werden, da sie in einigen Mitgliedstaaten bereits heute im Vergleich zum Einkommen eine unverhältnismäßige Belastung sind. Daher müssen die

wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen aufmerksam verfolgt werden, zumal die Lage in vielen Inselgebieten und Regionen in äußerster Randlage, vor allem denjenigen, die unter Überbevölkerung oder Fremdenverkehrsdruck leiden, besonders problematisch werden kann;

Mittel zur Umsetzung der Politik

25. betont, dass die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften bei der Verwirklichung der gemeinsamen EU-Ziele für die Abfallbewirtschaftung, insbesondere die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen, eine Schlüsselrolle spielen, da sie die Beschlüsse umsetzen müssen und es für die sehr unterschiedlichen Situationen keine Pauschallösung gibt;
26. unterstreicht die Bedeutung der Investitionen im Rahmen der EU-Finanzierungsmechanismen wie dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) und betont insbesondere ihre Rolle bei der Mobilisierung privater Finanzierungen zugunsten besserer und „kreislauforientierter“ Lösungen für die Abfallbewirtschaftung; begrüßt ferner die Unterstützung für die Vermarktung von energieeffizienten Spitzentechnologien, die auch dank der Programme für Forschung und Innovation entwickelt wurden;
27. fordert die Europäische Kommission auf, dafür Sorge zu tragen, dass die Mitgliedstaaten ihre lokalen und regionalen Gebietskörperschaften eng in die Konzipierung von Strategien, die Annahme der notwendigen technischen und steuerlichen Maßnahmen, die Einrichtung von Fördermechanismen sowie den Austausch bewährter Verfahren einbeziehen;
28. hält fest, dass auch die Einbeziehung der Organisationen der Zivilgesellschaft und der betroffenen Bürger unerlässlich ist, damit das Umweltbewusstsein der Bürger gefördert wird und die richtigen Entscheidungen getroffen und wirksam umgesetzt werden; empfiehlt den Mitgliedstaaten, möglichst klare Prioritäten für die Abfallbewirtschaftung festzulegen und dadurch eine enge Zusammenarbeit aller am Abfallbewirtschaftungssystem Beteiligten zu gewährleisten. Zusammenarbeit und Transparenz bei der Abfallbewirtschaftung sind in diesem Zusammenhang von entscheidender Bedeutung;
29. hält es für erforderlich, dass die finanzielle Unterstützung auf allen Ebenen auf die Abfallhierarchie abgestimmt wird und so weit wie möglich auf die Vermeidung von Abfall, die Aufklärung der Bürger, hochwertige Abfalltrennungssysteme, Wiederverwendungs- und Recycling-Infrastruktur sowie die entsprechende Forschung und Innovation umgelenkt wird. Die durch Abfälle generierten Einnahmen sollten idealerweise für den Ausbau und den kostengünstigeren Zugang der öffentlichen Dienste vor Ort eingesetzt werden;
30. fordert die Europäische Kommission auf, bestehende Plattformen für den Erfahrungs- und Wissensaustausch betreffend die energetische Verwertung von Abfällen, die Verbreitung bewährter Verfahren und die damit verbundenen finanziellen und technischen Hilfestellungen zu fördern, da viele lokale und regionale Gebietskörperschaften bereits verschiedene Initiativen zur Förderung der Ressourceneffizienz und der Kreislaufwirtschaft ergriffen haben, die anderen als Vorbild dienen können;

31. fordert die Europäische Kommission außerdem auf, eng mit dem AdR zusammenzuarbeiten, um den Austausch bewährter Verfahren zwischen Städten und Regionen zu fördern, damit diese bessere Lösungen finden z. B. für Fernwärme und -kälte oder für die Probleme mit den von den Verwertungsunternehmen abgelehnten getrennten Abfällen und mit der Akzeptanz der Hausmülltrennung, da die bewährten Verfahren einen Anreiz für die Entwicklung ehrgeizigerer Abfallbewirtschaftungssysteme bieten könnten;
32. macht die Europäische Kommission darauf aufmerksam, dass die Vorbedingung für eine gute Rechtsetzung und Beschlussfassung die Verfügbarkeit zuverlässiger, wahrheitsgetreuer und vergleichbarer Daten ist, die derzeit nicht in vollem Umfang gewährleistet ist, insbesondere für andere Abfälle als Siedlungsabfälle;
33. betont, dass bei der Ausarbeitung von Maßnahmen, mit denen die Bürger zu einer Änderung ihres Verhaltens in Bezug auf die Abfalltrennung an der Quelle angehalten werden sollen, die kulturellen und wirtschaftlichen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten und den Regionen berücksichtigt werden müssen. Der Ausschuss betont außerdem, dass Inseln und ländliche Gemeinden spezifische geografische Anforderungen und Umsetzungsprobleme haben;
34. empfiehlt, dass die Europäische Kommission, die Mitgliedstaaten und die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften als bürgernächste politische Ebene Maßnahmen im Bildungsbereich treffen, um das Wissen und Bewusstsein der Bürger und der Wirtschaftsakteure über nachhaltigen Verbrauch, Verringerung der Abfallmenge, Schutz der natürlichen Ressourcen und der Umwelt, Herstellerverantwortung, Produktdesign und Werbung erheblich zu verbessern, indem diese Aspekte beispielsweise in Lehrpläne und Informationskampagnen (Social Media Marketing, Besuche in Schulen, öffentliche Veranstaltungen, Pressekampagnen usw.) aufgenommen werden.

Brüssel, den 30. November 2017

Der Präsident
des Europäischen Ausschusses der Regionen

Karl-Heinz LAMBERTZ

Der Generalsekretär
des Europäischen Ausschusses der Regionen

Jiří BURIÁNEK

II. VERFAHREN

Titel	Der Beitrag der energetischen Verwertung von Abfällen zur Kreislaufwirtschaft
Referenzdokument	COM(2017) 34 final
Rechtsgrundlage	fakultative Befassung, Artikel 307 Absatz 1 AEUV
Geschäftsordnungsgrundlage	Artikel 41 Buchstabe a
Befassung durch den Rat/das EP Schreiben der Kommission	17. Februar 2017
Beschluss des Präsidiums/Präsidenten	20. Februar 2017
Zuständige Fachkommission	Fachkommission für Umwelt, Klimawandel und Energie (ENVE)
Berichterstatte(r)in	Kata TÜTTŐ (HU/SPE) Mitglied des Stadtrats von Budapest, 12. Bezirk
Analysevermerk	23. Mai 2017
Prüfung in der Fachkommission	18. September 2017
Annahme in der Fachkommission	18. September 2017
Ergebnis der Abstimmung in der Fachkommission	mehrheitlich angenommen
Verabschiedung im Plenum	30. November 2017
Frühere Stellungnahmen des AdR	Stellungnahme „Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“, COR-2016-01415-00-01-AC-TRA ¹ Stellungnahme „Legislativvorschläge zur Änderung der Abfallrichtlinien“, COR-2016-00585-00-02-AC-TRA ²
Konsultation des Netzes für Subsidiaritätskontrolle	–

¹ [ABl. C 88 vom 21.3.2017, S. 83.](#)

² [ABl. C 17 vom 18.1.2017, S. 46.](#)