EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.6.2023
COM(2023) 304 final

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

Ermittlung der Mitgliedstaaten, bei denen die Gefahr besteht, dass sie die Zielvorgaben für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen bis 2025, für das Recycling von Verpackungsabfällen bis 2025 und für die Verringerung der Deponierung von Abfällen bis 2035 nicht erreichen

{SWD(2023) 175 final} - {SWD(2023) 176 final} - {SWD(2023) 180 final} -
{SWD(2023) 181 final} - {SWD(2023) 182 final} - {SWD(2023) 183 final} -
{SWD(2023) 184 final} - {SWD(2023) 185 final} - {SWD(2023) 186 final} -
{SWD(2023) 187 final} - {SWD(2023) 188 final} - {SWD(2023) 189 final} -
{SWD(2023) 195 final} - {SWD(2023) 196 final} - {SWD(2023) 197 final} -
{SWD(2023) 198 final} - {SWD(2023) 199 final} - {SWD(2023) 200 final}

1. EINLEITUNG

Die Umwandlung von Abfall in Ressourcen ist ein wesentlicher Baustein der Kreislaufwirtschaft. Die ordnungsgemäße Durchführung der EU-Abfallvorschriften umfasst die Anwendung der Abfallhierarchie, gemäß der die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling in der Prioritätenfolge oben stehen und die Deponierung als schlechteste Abfallbehandlungsoption gilt. Die Ziele der EU für die Behandlung von Siedlungs- und Verpackungsabfällen wurden festgelegt, um gemeinsame Anstrengungen für eine Aufwärtsbewegung in der Abfallbewirtschaftungshierarchie in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten.

Bessere Ergebnisse bei der Abfallbewirtschaftung werden zu einem schnelleren Übergang zur Kreislaufwirtschaft sowie zu den Zielen des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa beitragen[1], sodass sich der Anteil kreislauforientiert verwendeter Materialien in der EU verdoppelt, insgesamt deutlich weniger Abfall erzeugt wird und sich die Menge der Restsiedlungsabfälle bis 2030 halbiert. Darüber hinaus ist eine ordnungsgemäße Abfallbewirtschaftung unerlässlich, um die negativen Auswirkungen der Abfallerzeugung auf die Umwelt und die Gesundheit zu verhindern und die Zielvorgaben des Null-Schadstoff-Aktionsplans[2] für Müll und Abfälle im Meer zu erreichen.

Die Verbesserung der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings sowie die Verringerung der Deponierung sind von entscheidender Bedeutung, wenn es darum geht, Klimaneutralität zu erreichen, die Sicherheit der Versorgung mit Rohstoffen zu steigern, Energie zu sparen und die Abhängigkeit der EU von Einfuhren aus Drittländern zu verringern, während gleichzeitig Arbeitsplätze vor Ort geschaffen und Innovationen bei neuen Technologien für nachhaltige Produkte und nachhaltige Materialwirtschaft gefördert werden.

Um die Bemühungen der EU beim Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft besser widerzuspiegeln, wurden 2018 mehrere Änderungen an EU-Abfallrichtlinien angenommen, einschließlich ehrgeiziger Zielvorgaben für die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die Deponierung von Siedlungsabfällen sowie für das Recycling von Verpackungsabfällen festgelegt wurden. Siedlungsabfälle machen etwa 10 % des gesamten Abfallaufkommens in der EU aus.[3] Für die Bewirtschaftung stellen sie aber wegen ihrer verschiedenartigen Zusammensetzung, der Vielzahl von Erzeugern und der auf viele Stellen verteilten Zuständigkeiten einen der komplexesten Abfallströme dar. Ein großer Teil der Siedlungsabfälle besteht aus Verpackungsabfällen, die ein erhebliches Kreislaufpotenzial aufweisen.

Zur Sicherstellung einer besseren, zügigeren und einheitlicheren Umsetzung dieser ehrgeizigen Zielvorgaben und zur frühzeitigen Erkennung von Durchführungsproblemen wurde mit den 2018 angenommenen EU-Vorschriften ein System von Frühwarnberichten eingeführt, um Schwächen zu erkennen und bereits vor Ablauf der Fristen für die Erfüllung der Zielvorgaben Abhilfemaßnahmen treffen zu können. Gemäß diesen Vorschriften ist es

---

1 COM(2020) 98 final.
2 COM(2021) 400 final.
3 Eurostat.

Aufgabe der Kommission, in Zusammenarbeit mit der Europäischen Umweltagentur Berichte über die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung der Zielvorgaben zu erstellen.

In diesem allgemeinen Bericht wird bewertet, wie wahrscheinlich es ist, dass die Mitgliedstaaten die in Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie)[4] und in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe f der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Verpackungsrichtlinie)[5] festgelegten Zielvorgaben für das Recycling bis 2025 erreichen. Zur Einhaltung der Zielvorgaben müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um Folgendes zu erreichen:

- einen Mindestprozentsatz von 55 % für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen,
- einen Mindestprozentsatz von 65 % für das Recycling aller Verpackungsabfälle,
- materialspezifische Zielvorgaben für das Recycling von Verpackungsabfällen von 75 % für Papier und Pappe, 70 % für Glas, 50 % für Aluminium, 50 % für Kunststoff und 25 % für Holz.

Der Bericht enthält auch eine vorläufige Bewertung der Wahrscheinlichkeit, dass die Mitgliedstaaten das in Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien (Deponierichtlinie) festgelegte Ziel, nämlich die Reduzierung der Deponierung von Siedlungsabfällen[6] bis 2035 auf weniger als 10 %, erreichen. In dem Bericht werden die wichtigsten Ergebnisse, die wichtigsten Empfehlungen für Mitgliedstaaten, bei denen die Gefahr besteht, dass sie bestimmte Abfallzielvorgaben nicht erreichen, sowie Beispiele für bewährte Verfahren der Abfallbewirtschaftung, die zur Verbesserung der Abfallrecyclingleistung beitragen sollen, zusammengefasst. Er wird durch Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen ergänzt, die länderspezifische Informationen und Empfehlungen für diejenigen Mitgliedstaaten enthalten, bei denen die Gefahr besteht, dass sie die Zielvorgaben für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungs- und Verpackungsabfällen für 2025 verfehlen. Diese umfassen Folgendes:

- eine Schätzung, inwieweit die einzelnen Mitgliedstaaten die Zielvorgaben erreicht haben;
- eine Liste der Mitgliedstaaten, bei denen die Gefahr besteht, dass sie diese Zielvorgaben nicht innerhalb der jeweiligen Fristen erreichen werden, sowie geeignete Empfehlungen für die betreffenden Mitgliedstaaten;
- Beispiele bewährter Verfahren, die in der gesamten EU Anwendung finden und eine Orientierungshilfe für Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben bieten könnten.

Die für die Zwecke dieses Frühwarnberichts geleistete Arbeit stützt sich auf die fortwährende Unterstützung und Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Verbesserung der Durchführung der EU-Abfallvorschriften. Im Anschluss an die 2013 eingeleiteten Maßnahmen zur Förderung der Einhaltung der Vorschriften[7] veröffentlichte die Europäische Kommission 2018 eine Reihe von Berichten über die Fortschritte und die Schwierigkeiten bei der Durchführung in Bezug auf verschiedene

4 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A02008L0098-20180705
5 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=celex%3A31994L0062
6 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/?uri=CELEX%3A31999L0031
7 Implementation of the Waste Framework Directive (europa.eu) (Durchführung der Abfallrahmenrichtlinie).

Abfallströme,[8] die mögliche Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um eine verbesserte Leistung bei der Abfallbewirtschaftung umfassten[9]. Darüber hinaus veröffentlicht die Europäische Kommission seit 2017 regelmäßig eine Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik (Environmental Implementation Review, EIR) – ein Instrument, das darauf ausgerichtet ist, die Umsetzung der Umweltvorschriften und der Umweltpolitik der EU durch die Mitgliedstaaten zu verbessern. Die letzte EIR wurde 2022 veröffentlicht.[10]

2. METHODE

Dieser Bericht ist das Ergebnis einer umfassenden Konsultation und Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Kommission, der Europäischen Umweltagentur, Eurostat und den Mitgliedstaaten. Die Bewertung beruhte auf einer von der Europäischen Umweltagentur entwickelten Methode, bei der die Daten über die Abfallbewirtschaftung, die die Mitgliedstaaten im Einklang mit den Berichtspflichten gemäß den Abfallrichtlinien an Eurostat übermittelt haben, als Ausgangspunkt herangezogen und bestehende und geplante Maßnahmen auf nationaler Ebene sowie andere einschlägige Informationen berücksichtigt wurden. Auch die Annahme der überarbeiteten nationalen Abfallvermeidungsprogramme gemäß der Abfallrahmenrichtlinie wurde berücksichtigt.

Diese Bewertung ermöglichte es der Europäischen Umweltagentur[11], die Mitgliedstaaten zu ermitteln, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie die Zielvorgaben verfehlen. Die Ergebnisse wurden zwischen der Europäischen Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat weiter erörtert; dies ermöglichte die Einholung zusätzlicher Informationen und führte zur Fertigstellung des Berichts. Es wurde eine Aufforderung zur Stellungnahme genutzt, um über die Initiative zu informieren und Meinungen der Interessenträger einzuholen.[12]

Dieser Bericht beruht auf den neuesten Eurostat-Daten, die zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts verfügbar waren. Für Siedlungsabfälle wurden die Daten für das Bezugsjahr 2020 verwendet, während für Verpackungsabfälle die Daten für 2019 herangezogen wurden. In Bezug auf Verpackungen liegen mittlerweile aktuellere Daten für 2020 vor, und eine vorläufige Bewertung ihrer Relevanz für die Schlussfolgerungen des Berichts findet sich in Abschnitt 5.

3. ERGEBNISSE INSGESAMT

Bei der Analyse der Leistung der Mitgliedstaaten wurden die allgemeinen Trends in der Abfallbewirtschaftung ermittelt und es wurde aufgezeigt, wie wahrscheinlich es ist, dass die Zielvorgaben für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Abfällen bis 2025 erreicht werden.

---

8 COM(2018) 656 final.

9 https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/implementation-waste-framework-directive_de

10 https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_de#country-reports

11 https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

12 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13511-Early-Warning-Report-on-Waste_de

Die meisten Mitgliedstaaten haben in jüngster Zeit Reformen im Bereich der Abfallbewirtschaftung durchgeführt, die in den Jahren bis 2025 und darüber hinaus zu höheren Recyclingquoten führen werden, oder sind im Begriff, solche Reformen durchzuführen. Die Umsetzung des Abfallpakets von 2018 und die im Frühwarnbericht von 2018 ausgesprochenen Empfehlungen spielten eine wichtige Rolle bei der Erzielung von Fortschritten. In einigen Fällen wirken sich Verzögerungen bei ihrer Anwendung jedoch auf die nationale Recyclingleistung aus.

In Bezug auf die Leistung bei der Abfallbewirtschaftung bestehen nach wie vor erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Einige Länder sind von den Zielvorgaben sehr weit entfernt, und in ihrem Fall sind größere Anstrengungen vonnöten, um Reformen vor Ort durchzuführen (z. B. in Bezug auf die Behandlung von Bioabfall, getrennte Sammlung, Datenqualität usw.). Offenbar haben externe Faktoren die Leistung beeinflusst. So wurde etwa während der COVID-19-Pandemie die getrennte Sammlung in einigen Mitgliedstaaten eingeschränkt oder gar eingestellt. Außerdem gibt es Hinweise darauf, dass sich der jüngste Anstieg der Energiepreise negativ auf Recyclingtätigkeiten auswirkt.

Insgesamt **laufen die meisten Mitgliedstaaten** laut der von der Europäischen Umweltagentur durchgeführten Bewertung[13] **Gefahr, die Zielvorgaben für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen für 2025 zu verfehlen**.

Im Hinblick auf die konkreteren Zielvorgaben bis 2025, d. h. 55 % für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen und 65 % für das Recycling aller Verpackungsabfälle, lässt sich Folgendes feststellen:

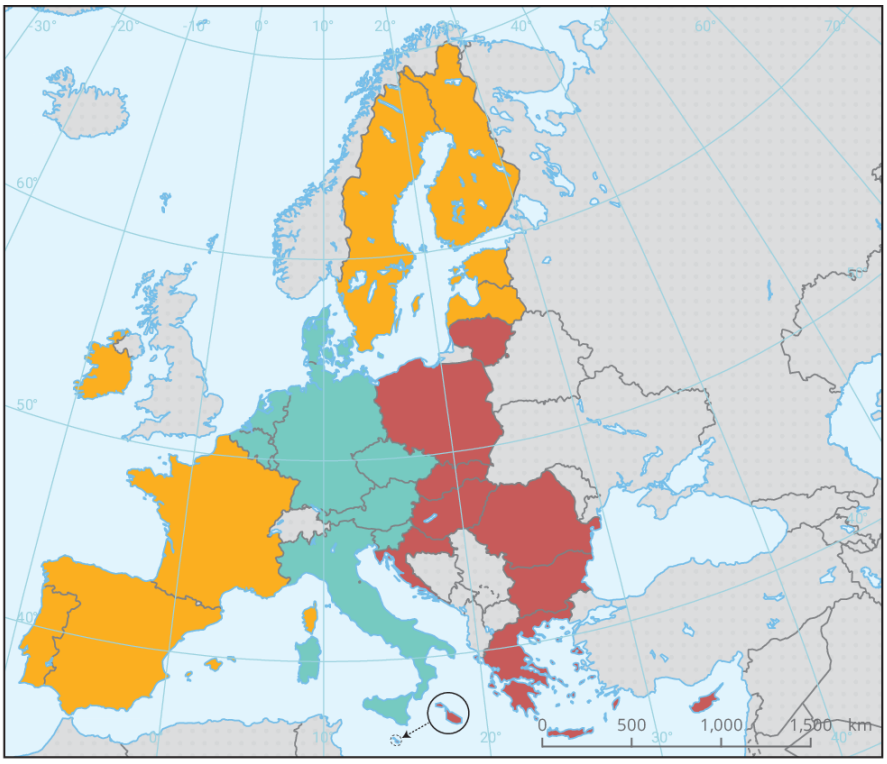
— **Neun Mitgliedstaaten sind auf gutem Weg, beide Zielvorgaben zu erreichen**: Belgien, Dänemark, Deutschland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Slowenien und Tschechien.
— **Acht Mitgliedstaaten laufen Gefahr, nur die Zielvorgabe für Siedlungsabfälle zu verfehlen**, nicht aber die Zielvorgabe für alle Verpackungsabfälle: Estland, Finnland, Frankreich, Irland, Lettland, Portugal, Schweden und Spanien.
— **Zehn Mitgliedstaaten laufen Gefahr, sowohl die Zielvorgaben bis 2025 für Siedlungsabfälle als auch für alle Verpackungsabfälle, zu verfehlen**: Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Ungarn und Zypern.

Diesem Frühwarnbericht sind für die Mitgliedstaaten, bei denen die Gefahr besteht, dass sie mindestens eine dieser bis 2025 zu erreichenden Leitzielvorgaben (55 % für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen und 65 % für das Recycling aller Verpackungsabfälle) verfehlen, Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen beigefügt; dies entspricht der vorstehend aufgeführten zweiten und dritten Gruppe von Mitgliedstaaten.[14] Alle Mitgliedstaaten, die Gefahr laufen, die Zielvorgabe für alle Verpackungsabfälle zu verfehlen, besteht ebenfalls die Gefahr, dass sie die Zielvorgabe für Siedlungsabfälle verfehlen werden.

Es sei darauf hingewiesen, dass zur Erreichung einer hohen Leistung bei der Wiederverwendung, der Vorbereitung zur Wiederverwendung und dem Recycling von

[13] https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.
[14] Bei der Bewertung der Gefahr einer Verfehlung der Zielvorgaben sind die bis April 2022 verfügbaren Daten und Informationen berücksichtigt.

Abfällen kontinuierliche Anstrengungen erforderlich sind, und zwar sowohl in den Mitgliedstaaten, in denen die Gefahr festgestellt wurde, dass die Zielvorgaben für 2025 verfehlt werden, als auch in den Mitgliedstaaten, die diese Zielvorgaben der Bewertung gemäß wahrscheinlich erreichen werden, obwohl sie noch ein gutes Stück davon entfernt sind. Da sich bei der Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Abfallbewirtschaftung im Einklang mit der Abfallhierarchie häufig neue Herausforderungen ergeben, müssen auch die Länder, die 2019 und 2020 über den Zielvorgaben für 2025 liegende Quoten für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling erreicht hatten, politische Maßnahmen ergreifen, um das Leistungsniveau aufrechtzuerhalten und weiter zu verbessern, auch im Zusammenhang mit der Anwendung der neuen Berechnungsvorschriften für das Recycling. Es sollten weitere Anstrengungen unternommen werden, um stoffspezifische Recyclingziele für Verpackungen, insbesondere für Kunststoffverpackungen, zu erreichen.



Referenzdaten: ©ESRI

- Mitgliedstaaten, bei denen im Hinblick auf beide Zielvorgaben keine Gefahr der Verfehlung besteht
- Mitgliedstaaten, bei denen im Hinblick auf die Zielvorgabe für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen eine Gefahr der Verfehlung besteht, nicht aber im Hinblick auf die Zielvorgabe für das Recycling aller Verpackungsabfälle
- Mitgliedstaaten, bei denen im Hinblick auf beide Zielvorgaben eine Gefahr der Verfehlung besteht
- Nicht erfasst

Abbildung 1: Aussichten der EU-Mitgliedstaaten, die Zielvorgaben für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungs- und Verpackungsabfällen zu erreichen (*Quelle: Europäische Umweltagentur*[15]).

15 https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

4. SIEDLUNGSABFÄLLE

Im Jahr 2020 fielen in Europa durchschnittlich 521 kg Siedlungsabfälle pro Person an; davon wurden 49 % der Vorbereitung zur Wiederverwendung und dem Recycling zugeführt, während rund 23 % auf Deponien verbracht wurden.[16] Die erzeugte Verpackungsabfallmenge ist in den vergangenen Jahren langsam gestiegen.

Die rechtlichen Verpflichtungen zur Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen sind in der Abfallrahmenrichtlinie festgelegt. Vor dem Erreichen der Zielvorgabe von 55 % für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen[17] bis 2025 müssen die Mitgliedstaaten bis 2020 eine Zielvorgabe von 50 % erfüllen[18]. Die Richtlinie enthält auch ehrgeizige längerfristige Zielvorgaben: 60 % bis 2030 und 65 % bis 2035[19] sowie weitere Anforderungen wie die Umsetzung der getrennten Sammlung von Abfällen und die Annahme nationaler Abfallbewirtschaftungspläne und Abfallvermeidungsprogramme.

Auf der Grundlage der von der Europäischen Umweltagentur durchgeführten Bewertung und einer eingehenden Überprüfung der Recyclingleistung und der Abfallpolitik der Mitgliedstaaten[20] wurden **18 Mitgliedstaaten** ermittelt, **die Gefahr laufen, die Zielvorgabe von 55 % für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Siedlungsabfällen bis 2025 zu verfehlen**: **Bulgarien, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Kroatien, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Schweden, Slowakei, Spanien, Ungarn und Zypern.**

Angesichts des Abstands der Mitgliedstaaten von den Zielvorgaben für 2025 und ihrer spezifischen Herausforderungen und Situation wurden wichtige länderspezifische **Empfehlungen** zur Verbesserung der Quoten für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling abgegeben. Dies geschah im Rahmen eines Prozesses, in den die nationalen Behörden eng eingebunden wurden. Wenn die vorgeschlagenen Maßnahmen durch nationale und lokale Behörden in Zusammenarbeit mit der Abfallwirtschaft rasch umgesetzt werden, könnten sie die Verbesserung der Recyclingleistung erheblich beschleunigen. In den Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen zu diesem Bericht werden diese möglichen Maßnahmen für alle Mitgliedstaaten dargelegt, bei denen die Gefahr einer Verfehlung der Zielvorgaben besteht. Die wichtigsten gemeinsamen Prioritäten und die entsprechenden Herausforderungen sind im folgenden Kasten aufgeführt.

Es kann nach vernünftigem Ermessen davon ausgegangen werden, dass diese Bewertung auch einen deutlichen Hinweis auf die Gefahr liefert, dass die Mitgliedstaaten die Zielvorgabe für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von 60 % für 2030 verfehlen, wenn keine zusätzlichen Anstrengungen unternommen werden, einschließlich einer schnelleren Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen und Reformen.

---

16 Eurostat.

17 Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe a der Richtlinie 2008/98/EG.

18 Die Mitgliedstaaten können unter vier Methoden zur Berechnung des Ziels für 2020 wählen, sodass diese auf bestimmte Ströme oder auf alle Siedlungsabfälle angewendet werden können; die Zielvorgaben für 2025, 2030 und 2035 gelten für alle Siedlungsabfälle.

19 Artikel 11 Absatz 2 Buchstaben c bis e der Richtlinie 2008/98/EG.

20 https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

Kasten 1: Siedlungsabfälle

- Die meisten Mitgliedstaaten haben **Abfallreformen** durchgeführt, die in den Jahren bis 2025 und darüber hinaus zu einem stärker **kreislauforientierten Ansatz** und höheren Quoten für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling führen werden, oder sind im Begriff, solche Reformen durchzuführen. In einigen Fällen jedoch wirken sich Verzögerungen bei ihrer Anwendung negativ auf die Leistung aus. Die Herausforderungen aufgrund der **COVID-Pandemie und der Energiekrise** können spezifische Maßnahmen erfordern, um Verzögerungen bei der Umsetzung der nationalen Abfallreformen zu vermeiden.
- **Bioabfall** ist der wichtigste Abfallstrom, für den Maßnahmen erforderlich sind, da er im Durchschnitt 34 % der Siedlungsabfälle ausmacht. Der Schwerpunkt sollte auf der Einführung oder dem **Ausbau wirksamer Kapazitäten für die getrennte Sammlung und Behandlung von Bioabfall** liegen. Eine sachgerechte Bioabfallbewirtschaftung könnte die Nutzung von Bioabfall als Dünge- und Bodenverbesserungsmittel sowie zur Erzeugung von Biogas ermöglichen.[21] Sie kann einen erheblichen Beitrag zu den **Klimazielen** leisten und dabei helfen, **die EU-Ziele in Bezug auf die Sicherheit der Versorgung mit Energie und kritischen Rohstoffen zu erreichen**, indem aus geförderten mineralischen Ausgangsstoffen gewonnene Düngemittel ersetzt werden und gleichzeitig die Bodengesundheit verbessert wird.
- Hohe Erfassungsquoten und eine hohe Qualität der getrennten Sammlung sind wesentliche Voraussetzungen für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling; durch **Zielvorgaben für die obligatorische getrennte Sammlung von Abfällen auf kommunaler Ebene** könnte dies wirksamer erreicht werden. Ihre Nutzung sollte auf Anreizen und Rechenschaftspflicht beruhen (z. B. könnte ein System finanzieller Belohnungen und Sanktionen eingeführt werden, das von der Leistung in Bezug auf diese Zielvorgaben abhängt).
- Es sind Maßnahmen zur **Schaffung von Anreizen für Haushalte** zur Abfalltrennung erforderlich, u. a. durch kürzere Sammelintervalle für getrennte Abfallströme gegenüber der Abholung von Mischabfällen.
- Die Mitgliedstaaten nutzen derzeit nicht das gesamte Spektrum **wirtschaftlicher Maßnahmen** zur Verringerung der Deponierung und Verbrennung (wie Deponie- und Verbrennungssteuern) und zur Verbesserung der Abfallbehandlung in Verbindung mit den höheren Stufen der Abfallhierarchie wie Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling (z. B. verursacherbezogene Abfallgebührensysteme und Pfandsysteme).
- Die Mitgliedstaaten müssen die Investitionslücke schließen, u. a. durch den wirksamen Einsatz von EU-Mitteln zur Entwicklung einer **Abfallinfrastruktur, durch die eine bessere Leistung bei der Vermeidung, der Wiederverwendung und beim Recycling gefördert wird**.
- Die Mitgliedstaaten sollten Maßnahmen zur **Vermeidung nicht recycelbarer Abfälle** ergreifen. Einige Mitgliedstaaten haben ihre nationalen

[21] https://www.eea.europa.eu/publications/biowaste-in-europe.

Abfallvermeidungsprogramme noch nicht überarbeitet. Die Überarbeitung soll bis 2023 abgeschlossen sein.

- Wenn es darum geht, die Beteiligung an einer besseren Abfallbewirtschaftung zu erhöhen, sind **Sensibilisierungsmaßnahmen** von entscheidender Bedeutung. Sie können auf verschiedene Zielgruppen (wie Haushalte, Studierende oder Touristen) zugeschnitten werden.

5. VERPACKUNGSABFÄLLE

Im Jahr 2020 fielen in der EU insgesamt rund 79,6 Mio. Tonnen Verpackungsabfälle an.[22] Von 2005 bis 2016 hat sich die durchschnittliche Gesamtrecyclingquote bei Verpackungen in der EU stetig erhöht (auf 67,6 % im Jahr 2016), während zwischen 2016 und 2020 ein leichter Rückgang zu beobachten war (64 % im Jahr 2020).[23] Überdies ist das Aufkommen an Verpackungsabfällen zwischen 2013 und 2020 EU-weit um 15 % gestiegen. Das zeigt, dass mehr für die Abfallvermeidung getan werden muss.

Die rechtlichen Verpflichtungen zur Bewirtschaftung von Verpackungsabfällen sind in der Richtlinie über Verpackungen festgelegt. Dazu gehören die Zielvorgabe für das Recycling von 65 % aller Verpackungsabfälle bis 2025 sowie materialspezifische Zielvorgaben für Papier und Pappe, Glas, Aluminium, Kunststoff und Holz. Die Mitgliedstaaten dürfen den Anteil an zum ersten Mal in Verkehr gebrachten wiederverwendbaren Verkaufsverpackungen, die als Teil eines Systems zur Wiederverwendung von Verpackungen wiederverwendet wurden, und bei Holzverpackungen die Vorbereitung zur Wiederverwendung in vollem Umfang berücksichtigen, um bis zu 5 % der Zielvorgaben zu erfüllen. Die Richtlinie enthält auch ehrgeizige längerfristige Recyclingzielvorgaben: 70 % bis 2030 für alle Verpackungen und auch materialspezifische Zielvorgaben für Papier und Pappe, Glas, Aluminium, Kunststoff und Holz.[24]

Insgesamt wurden laut der Bewertung der Europäischen Umweltagentur[25] **zehn Mitgliedstaaten** ermittelt, **die Gefahr laufen, die Zielvorgabe von 65 % für das Recycling von Verpackungsabfällen bis 2025 zu verfehlen**: **Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Ungarn und Zypern.**

Außerdem besteht für mehrere Mitgliedstaaten die Gefahr, dass sie eine oder mehrere materialspezifische Zielvorgaben verfehlen, wobei **Kunststoff** das kritischste Material ist:

Kunststoff	**Bulgarien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Ungarn und Zypern**
Glas	**Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Litauen, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Ungarn und Zypern**
Aluminium	**Griechenland, Kroatien, Malta, Portugal, Rumänien, Slowakei,**

22 Eurostat.
23 Eurostat.
24 Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben h und i der Richtlinie 94/62/EG.
25 https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

	Spanien, Tschechien und Zypern
Eisenmetalle	**Dänemark, Kroatien, Malta, Portugal und Rumänien**
Papier und Pappe	**Kroatien, Malta, Slowakei und Spanien**
Holz	**Kroatien und Malta**

In der Bewertung wurden zudem einige Unstimmigkeiten in den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Verpackungsdaten ermittelt und darauf hingewiesen, dass die auf den Markt gebrachten Verpackungsmengen möglicherweise zu niedrig angegeben sind. Ferner müssen die Mitgliedstaaten die neue Berechnung der Recyclingleistung ab 2020 anwenden, da die jährliche Berichterstattung über das Aufkommen und das Recycling von Verpackungsabfällen voraussichtlich zu einem Rückgang der gemeldeten Recyclingquoten um einige Prozentpunkte führen wird.[26] Gleichzeitig sind die Recyclingzielvorgaben für Mitgliedstaaten geringer, wenn sie Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Wiederverwendungssysteme ausgebaut werden.

Eine vorläufige Überprüfung der von Eurostat erhobenen Daten über Verpackungsabfälle für das Bezugsjahr 2020 ergab, dass die Bewertung der Mitgliedstaaten, bei denen die Gefahr besteht, dass sie die Zielvorgaben nicht erreichen, nach wie vor gültig ist. Insgesamt ist ein leichter Rückgang der Recyclingquoten zu beobachten (allerdings wiesen die Mitgliedstaaten sehr unterschiedliche Muster auf, wobei die Leistung einiger Mitgliedstaaten zunahm, während die Ergebnisse anderer zurückgingen). Darüber hinaus ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich, die Veränderungen eindeutig bestimmten Gründen zuzuordnen, da mehrere Faktoren eine Rolle spielen, insbesondere die Anwendung der neuen Berechnungsmethode für die Recyclingleistung und die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

In den diesem Bericht beigefügten Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen werden mögliche Maßnahmen dargelegt, mit denen die Gefahr, dass die Zielvorgaben für Abfallverpackungen nicht erreicht werden, erheblich verringert werden könnte. Einige der in Kasten 1 genannten einschlägigen gemeinsamen Prioritäten sind auch für Verpackungen relevant. Spezifische Herausforderungen und Prioritäten in Bezug auf Verpackungen sind in Kasten 2 dargelegt.

[26] Mit den Richtlinien (EU) 2018/850 und (EU) 2018/851 wurden neue Berechnungsregeln eingeführt, nach denen das Recycling an dem Punkt zu messen ist, an dem die Verpackungsabfälle einem Recyclingverfahren zugeführt werden. Nach den bisherigen Vorschriften, die sich in den Statistiken bis 2019 und für einige Mitgliedstaaten bis 2020 widerspiegeln, können alle getrennt gesammelten Abfälle als recycelt gemeldet werden.

Kasten 2: Verpackungsabfälle

- **Kontinuierliche Verbesserungen bei der getrennten Sammlung** sind für die Verbesserung der Recyclingleistung nach wie vor unerlässlich. Durch die Versorgung eines hohen Bevölkerungsanteils mit bequemen Systemen der getrennten Sammlung, die Anwendung von Pfandsystemen, die Bereitstellung von getrennten Sammelbehältern in öffentlichen und gewerblichen Bereichen und Sensibilisierungsmaßnahmen lassen sich am ehesten Verbesserungen bei der getrennten Sammlung erreichen.
- Die meisten Mitgliedstaaten haben Schwierigkeiten, die Zielvorgabe für **Verpackungen aus Kunststoff** zu erfüllen. Dies kann durch die Verbesserung der Systeme der getrennten Sammlung von Kunststoffen und den Ausbau der Kapazitäten für die Sortierung und Behandlung von Kunststoffen angegangen werden.
- Verstärkte **Anstrengungen zur Einrichtung von Systemen zur Wiederverwendung von Verpackungen** werden Vorteile für die Umwelt mit sich bringen und den Mitgliedstaaten dabei helfen, die EU-Zielvorgaben für das Recycling von Verpackungen zu erfüllen.
- Mitgliedstaaten, die beim Recycling schlecht abschneiden, weisen häufig **Unstimmigkeiten in den Verpackungsdaten** auf. Dies deutet darauf hin, dass die Menge der in Verkehr gebrachten Verpackungen möglicherweise zu niedrig angegeben ist, sodass die Statistiken ungenau sind und die Hersteller ihre erweiterte Verantwortung für die Finanzierung der Sammlung, der Sortierung und des Recyclings von Abfällen möglicherweise nicht vollständig tragen.
- Die Auswirkungen von Verbesserungen bei der Abfallbewirtschaftung und der entsprechenden Infrastruktur können in den gemeldeten Daten durch die **Anwendung der neuen**, ab 2020 geltenden **Berechnungsregeln** verzerrt werden. Die Auswirkungen der neuen Berechnungsregeln können noch nicht umfassend bewertet werden, aber die von einigen Mitgliedstaaten für 2020 gemeldeten Daten deuten auf einen Rückgang um wenige Prozentpunkte hin.

6. DEPONIERUNG

Die Deponierung steht in der Rangfolge der Behandlungsoptionen an letzter Stelle. Gemäß der Deponierichtlinie[27] müssen die Mitgliedstaaten die Deponierung von Siedlungsabfällen bis 2035 auf höchstens 10 % reduzieren; die Deponierung getrennt gesammelter Abfälle, einschließlich biologisch abbaubarer Abfälle, wird verboten.

Während die Menge deponierter Siedlungsabfälle in der EU bis 2016 insgesamt rückläufig war (Rückgang um 18 % im Zeitraum 2013–2016[28]), verlief der Trend von 2017 bis 2020

[27] Artikel 5 Absatz 5 der Richtlinie (EU) 2018/850.

[28] Eurostat.

nicht linear (im Jahr 2020 wurden rund 53,5 Mio. Tonnen Siedlungsabfälle auf Deponien verbracht). Überdies lag die durchschnittliche Deponierungsquote für Siedlungsabfälle in der EU im Jahr 2020 immer noch bei 23 %. Es bestehen jedoch weiter große Unterschiede in der EU: Im Jahr 2020 **verbrachten acht Mitgliedstaaten noch mehr als 50 %** ihrer **Siedlungsabfälle auf Deponien**, wobei drei davon eine Quote von **mehr als 70 %** angaben.

Insgesamt 13 Mitgliedstaaten sind noch weit von der Zielvorgabe entfernt, bis 2035 höchstens 10 % der Siedlungsabfälle auf Deponien zu verbringen:[29] **Bulgarien, Griechenland, Kroatien, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien, Tschechien, Ungarn und Zypern**.

Die Entfernung von der Zielvorgabe verdient weitere Aufmerksamkeit und erfordert die Umsetzung von Korrekturmaßnahmen, auch wenn mehr Zeit benötigt wird, um die Gefahr einer Verfehlung der Zielvorgabe mit größerer Sicherheit zu bestimmen.

In einer für die Kommission durchgeführten Studie[30] wurde zudem festgestellt, dass 15 Mitgliedstaaten die nach der Richtlinie[31] zwingend vorgeschriebene Behandlung der Abfälle vor der Deponierung nicht ganz erreichten.

Trotz erheblicher Verbesserungen seit der Annahme der Deponierichtlinie und Stilllegungen vorschriftswidriger Deponien in der gesamten EU gibt es immer noch besorgniserregend viele Deponien, die **den Anforderungen** der Abfallrahmenrichtlinie und der Deponierichtlinie **nicht entsprechen**. Ende 2021 **waren noch 1995 illegale oder minderwertige Deponien in Betrieb**, die saniert oder an EU-Standards angepasst werden mussten.[32]

7. BEWÄHRTE VERFAHREN

Die Mitgliedstaaten stehen bei der Abfallbewirtschaftung vor denselben Herausforderungen, und es wurden bereits zahlreiche Lösungen gefunden und umgesetzt. Der breite Austausch solcher Lösungen gilt als Priorität. Dieser Bericht soll einige bewährte Verfahren bei der Bewirtschaftung von Siedlungs- und Verpackungsabfällen aus jedem Mitgliedstaat aufzeigen und einen Überblick über erfolgreiche Initiativen und Maßnahmen liefern, die in anderen Ländern übernommen werden und den Mitgliedstaaten bei der Erreichung der Zielvorgaben helfen könnten.

Die zusammengetragenen bewährten Verfahren betreffen eine breite Palette von Themen im Bereich der Abfallbewirtschaftung, z. B. Governance, getrennte Sammlung, auch in abgelegenen Gebieten, öffentlich-private Partnerschaften, Wiederverwendung und Vermeidung von Abfällen, Abfallbehandlung, Kommunikation und Sensibilisierung, Umsetzung wirtschaftlicher Instrumente und wirksame Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung.

---

29 https://www.eea.europa.eu/publications/many-eu-member-states-are.

30 Milieu (2017), „Study to assess the implementation by the EU Member States of certain provisions of Directive 1999/31/EC on the landfill of waste“.

31 Artikel 6 Buchstabe a der Deponierichtlinie.

32 Diese Zahl basiert auf der Anzahl der illegalen oder minderwertigen Deponien, die Gegenstand laufender Vertragsverletzungsverfahren sind.

8. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Durch die EU-Abfallvorschriften werden erhebliche Verbesserungen bei der Abfallbewirtschaftung vorangetrieben und ein Beitrag zu den Zielen in den Bereichen Kreislauforientierung und Null-Schadstoff-Emissionen geleistet. Die Rechtsvorschriften müssen jedoch vollständig umgesetzt werden, wenn die EU die ökonomischen und ökologischen Vorteile einer saubereren und stärker kreislauforientierten Wirtschaft voll nutzen und sich in einer Welt zunehmend knapper werdender Ressourcen behaupten will. Weitere Anstrengungen sind auch angesichts des erheblichen Anstiegs der Verpackungsabfälle, des begrenzten Rückgangs des Gesamtabfallaufkommens (um 4 % zwischen 2010 und 2020) und der Verschmutzung durch Kunststoffabfälle im Meer sowie des relativ stabilen Trends bei Restsiedlungsabfällen – alles Faktoren, die das Erreichen der Null-Schadstoff-Zielvorgaben bis 2030[33] gefährden – unerlässlich.

Die Frühwarnberichte der Kommission über Abfälle und andere Maßnahmen zur Förderung der Einhaltung der Vorschriften deuten auf kontinuierliche Fortschritte in den Mitgliedstaaten hin, wenn auch auf unterschiedlichem Leistungsniveau. In der EU insgesamt ist die durchschnittliche Quote der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings von Siedlungsabfällen im Zeitraum 2010–2020 gestiegen, wenn auch nur langsam (von 37 % auf etwa 47 %), während die Deponierung deutlich zurückgegangen ist (von 31 % auf etwa 23 %). Es wurden jedoch auch gravierende Lücken, Verzögerungen und Herausforderungen festgestellt, die rasch angegangen werden müssen.

Gute Fortschritte sind möglich, sofern die betreffenden Mitgliedstaaten tätig werden, um die in diesem Bericht und in den begleitenden länderspezifischen Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen aufgezeigten Maßnahmen umzusetzen. Bei den Maßnahmen muss ein klarer Schwerpunkt auf Bioabfall und Verpackungsabfälle gelegt werden. Die Verbesserung der Leistung bei der Abfallbewirtschaftung erfordert eine verstärkte getrennte Sammlung, die von entscheidender Bedeutung ist, wenn es darum geht, die Qualität der Abfälle zu gewährleisten und ihr Recycling zu ermöglichen. Parallel dazu besteht die dringende Notwendigkeit, die Vorbereitung zur Wiederverwendung und die Abfallbehandlungskapazitäten für Sortierung und Recycling weiter auszubauen, um die höheren Stufen der Abfallhierarchie voranzubringen.

Weitere wichtige Maßnahmen, die erforderlich sind, betreffen die Verbesserung der Datenqualität, die Gewährleistung einer wirksamen Durchsetzung der Vorschriften und verbesserte wirtschaftliche Instrumente wie effiziente Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung und zweckmäßige Deponie- und Verbrennungssteuern. All dies ist von entscheidender Bedeutung, um die Vorteile der Kreislaufwirtschaft voll auszuschöpfen und die EU-Abfallvorschriften einzuhalten.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten weiterhin in ihren Umsetzungsbemühungen unterstützen. Dies umfasst technische Hilfe, u. a. durch die Überprüfung der Umsetzung der Umweltpolitik[34], länderspezifische Empfehlungen im Rahmen des Europäischen Semesters[35], die Herausgabe von Leitlinien zur getrennten Sammlung[36], den Austausch bewährter

---

33 https://environment.ec.europa.eu/strategy/zero-pollution-action-plan/zero-pollution-targets_de.

34 http://ec.europa.eu/environment/eir/index_en.htm.

35 https://commission.europa.eu/publications/2022-european-semester-country-specific-recommendations-commission-recommendations_de.

36 Zum Beispiel „Guidance for separate collection of municipal waste“: https://data.europa.eu/doi/10.2779/691513.

Verfahren[37], Reformen und Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität sowie finanzielle Unterstützung aus anderen EU-Fonds, z. B. den Fonds der Kohäsionspolitik (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung und Kohäsionsfonds). Darüber hinaus hat die Kommission weitere Initiativen auf den Weg gebracht, die zu einer stärker kreislauforientierten Wirtschaft und zur Verringerung des Abfallaufkommens beitragen, darunter die Vorschläge für eine neue Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle und über Ökodesign-Anforderungen für nachhaltige Produkte sowie die Überarbeitung der Industrieemissionsrichtlinie.

Schließlich wird einigen Mitgliedstaaten in Anbetracht der großen Unterschiede bei der Abfallbewirtschaftung durch die EU-Rechtsvorschriften die Möglichkeit eingeräumt, die Einhaltung unter bestimmten Bedingungen über die Zieljahre hinaus aufzuschieben. Diese Option sollte mit Vorsicht betrachtet werden, da sich durch Verzögerungen bei der Annahme der notwendigen Reformen auch die ökologischen und wirtschaftlichen Vorteile der Kreislaufwirtschaft, einschließlich Maßnahmen zur Verringerung des Drucks auf die natürlichen Ressourcen und der Abhängigkeit von Einfuhren, nach hinten verschieben.

[37] TAIEX-EIR PEER 2 PEER: http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm.