

Brüssel, den 5.7.2023
SWD(2023) 422 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN
BERICHT ÜBER DIE FOLGENABSCHÄTZUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

[...]

Begleitunterlage zur

Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle

{COM(2023) 420 final} - {SEC(2023) 420 final} - {SWD(2023) 420 final} -
{SWD(2023) 421 final}

1. WORUM GEHT ES IN DIESER INITIATIVE?

In dieser Folgenabschätzung wird eine mögliche Überarbeitung der Abfallrahmenrichtlinie geprüft, um zu den Zielen des europäischen Grünen Deals im Hinblick auf die Verringerung der Abfallerzeugung und den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft beizutragen, wobei der Schwerpunkt auf zwei ressourcenintensiven Sektoren liegt: Textilien und Lebensmittel.

Die Gesamtmenge der Textilabfälle, die Bekleidung und Schuhe, Heimtextilien, technische Textilien sowie Produktionsabfall vor Gebrauch umfassen, belief sich im Jahr 2019 auf 12,6 Mio. Tonnen (10,9 Mio. Tonnen Verbraucherabfall und 1,7 Mio. Tonnen Produktionsabfall vor Gebrauch). Die Bekleidungs- und Schuhabfälle beliefen sich in der EU auf 5,2 Mio. Tonnen, was 12 kg pro Person und Jahr entspricht. Lediglich etwa 22 % des Verbrauchertextilabfalls, der 87 % der erzeugten Textilabfälle ausmacht, werden getrennt gesammelt, hauptsächlich zur Wiederverwendung oder zum Recycling, während der Rest verbrannt oder auf Deponien gelagert wird. Trotz Fortschritten reichen die getrennte Sammlung, die Sortierung und das Recycling in der EU nicht aus, um die zusätzlichen Mengen zu bewältigen, die erwartet werden, wenn die Verpflichtung zur getrennten Sammlung am 1. Januar 2025 in Kraft tritt und der Textilverbrauch weiter steigt. Das Problem ergibt sich aus Regulierungs-, Markt- und Verhaltensfaktoren:

- Finanzierungslücke für den Ausbau von Wiederverwendungs- und Recyclingsystemen, um Skaleneffekte zu erzielen.
- Rechtsunsicherheit in Bezug auf die Anwendung der Definitionen von „Textilien“ und „Textilabfall“, was zu Lücken und Unstimmigkeiten bei den Textilabfallströmen führt und den grenzüberschreitenden Verkehr behindert. Zunehmende regulatorische Fragmentierung aufgrund unterschiedlicher Ansätze für die getrennte Sammlung und ihre Finanzierungsmodelle. Dies beeinträchtigt die Nutzung hochwertiger Ausgangsstoffe, die für die Ausweitung der Wiederverwendung und des Recyclings benötigt werden.
- Entwicklungen hin zu „Fast Fashion“, wodurch der Markt mit Billigkleidung und -textilien überflutet wird. Die Verbraucher sind sich der negativen externen Umwelteffekte von Textilien während ihres gesamten Lebenszyklus, insbesondere ihrer grenzüberschreitenden Auswirkungen auf Drittländer, meist nicht bewusst.

Die Förderung der Kreislauffähigkeit von Textilien würde den Einsatz von Primärrohstoffen verringern und dazu beitragen, negative externe Umwelteffekte abzumildern. Eine Harmonisierung der Bewirtschaftung von Textilabfällen würde die Rechtssicherheit in Bezug auf Qualität, Umfang und Kohärenz der Ausgangsstoffe erhöhen und es den Interessenträgern (z. B. Mitgliedstaaten, lokale Behörden, Sozialunternehmen, Abfallbewirtschaftler, Hersteller, Verbraucher) ermöglichen, die Wiederverwendung und das Recycling zu maximieren.

Die Menge der Lebensmittelabfälle in der EU belief sich 2020 auf fast 59 Mio. Tonnen. Mehr als die Hälfte der Lebensmittelabfälle (53 %) wird von den Haushalten erzeugt, gefolgt vom Verarbeitungs- und Produktionssektor (20 %).

Trotz des zunehmenden Bewusstseins für die negativen Folgen von Lebensmittelverschwendung sowie der auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten eingegangenen politischen Verpflichtungen und der bisher umgesetzten EU-Maßnahmen geht die Erzeugung von Lebensmittelabfällen nicht ausreichend zurück, um erhebliche Fortschritte bei der Verwirklichung des Nachhaltigkeitsziels 12.3 zu erzielen. Das Nachhaltigkeitsziel 12.3 sieht eine Halbierung der Lebensmittelabfälle pro Kopf im Handel und auf Verbraucherebene vor. Die bisher in den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen sind uneinheitlich, und das Potenzial für die Verringerung der Lebensmittelabfälle wird nicht voll ausgeschöpft, da sowohl Markt- als auch Verhaltensfaktoren nicht angemessen berücksichtigt werden.

Das Problem ist auf die folgenden Hauptursachen zurückzuführen: unzureichendes Lebensmittelmanagement der Verbraucher; Ineffizienz und Kompromisse in der Lebensmittelkette; mangelndes Verständnis und mangelnde Sicherheit in Bezug auf die Umsetzung der Lebensmittelsicherheitsstandards; Mangel an faktengestützten, koordinierten Ansätzen in den Mitgliedstaaten mit daraus folgender weitgehend unkontrollierter Erzeugung von Lebensmittelabfällen .

2. WAS SOLL ERREICHT WERDEN UND WELCHE POLITISCHEN OPTIONEN WURDEN BEWERTET?

Bei Textilabfällen bestehen die spezifischen Ziele darin, die Abfallerzeugung zu verringern und die Wiederverwendung und das Recycling zu erhöhen. Drei politische Optionen wurden bewertet und mit dem Basisszenario verglichen:

- Option 1 hat zum Ziel, die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Durchsetzung der geltenden Bestimmungen zu unterstützen, indem die Begriffsbestimmungen präzisiert, die bestehenden Mandate der Kommission im Bereich des Sekundärrechts wahrgenommen und die bestehenden Plattformen der Interessenträger für Leitlinien und den Austausch bewährter Verfahren verbessert werden.
- Option 2 sieht die Festlegung rechtlicher Anforderungen in der Abfallrahmenrichtlinie vor, um die Begriffsbestimmungen und Berichtspflichten zu präzisieren, Mindestanforderungen für die Sammlung und Behandlung von gebrauchten Textilien und Textilabfällen festzulegen, um die Einhaltung der Abfallhierarchie sicherzustellen. Eine der wichtigsten Maßnahmen besteht in der Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien, damit die Finanzierung von Wiederverwendungs- und Recyclingsystemen und von Forschung und Entwicklung sichergestellt wird, um die Kreislauffähigkeit des Sektors zu maximieren.
- Option 3 umfasst die Festlegung von Leistungszielen für die Abfallbewirtschaftung.

In Bezug auf Lebensmittelabfälle bestehen die spezifischen Ziele darin, i) den Mitgliedstaaten eine klare Verantwortung für eine schnellere Verringerung der Lebensmittelabfälle entlang der Lebensmittelwertschöpfungskette zu übertragen und ii) eine ausreichende und kohärente Reaktion aller Mitgliedstaaten sicherzustellen. Da die mangelnden Fortschritte hauptsächlich darauf zurückzuführen sind, dass das Potenzial bestehender (regulatorischer und nicht regulatorischer) EU-Maßnahmen nicht voll ausgeschöpft wird, konzentriert sich diese Initiative ausschließlich auf die Festlegung von Zielen.

Die Festlegung eines einheitlichen Ziels für jeden Mitgliedstaat auf EU-Ebene sollte dazu führen, dass jeder Mitgliedstaat die wirksamsten Maßnahmen ergreift, die auf seine spezifische nationale Situation zugeschnitten sind.

Die Auswirkungen und die Durchführbarkeit von drei politischen Optionen wurden für unterschiedliche Zielwerte für die verschiedenen Stufen der Lebensmittelkette bewertet – siehe Tabelle.

Zielvorgabe für die Verringerung von Lebensmittelabfällen bis 2030 für:	Option 1	Option 2	Option 3	Option 4 (fakultativ)
Primärerzeugung	nicht zutreffend	nicht zutreffend	10 %	nicht zutreffend
Verarbeitung und Herstellung	10 %	10 %	25 %	nicht zutreffend
Handel und Verbrauch	15 %	30 %	50 %	freiwilliges Ziel 50 %

3. WELCHE OPTION WIRD BEVORZUGT UND WARUM?

Die bevorzugte Option für Textilien ist Option 2 mit einer Reihe rechtlicher Anforderungen zur Ausweitung der Wiederverwendung und des Recyclings von Textilien mit positiven Nettoauswirkungen, die möglicherweise durch die Festlegung eines Ziels für die getrennte Sammlung von Textilien ergänzt werden (Maßnahme 3.6). Die bevorzugte Option umfasst Maßnahmen zur Gewährleistung harmonisierter Sortierverfahren in der gesamten EU, um Wiederverwendung und Recycling zu erhöhen und illegale Ausfuhren von Textilabfällen unter dem Vorwand der Wiederverwendung zu verringern (Maßnahmen 2.5, 2.6 und 2.8), die verpflichtende Einführung harmonisierter nationaler Regime der erweiterten Herstellerverantwortung, um die Finanzierungslücke zu schließen (Maßnahme 2.9), die Verbesserung der Berichterstattung, um die Textilströme besser zu überwachen (Maßnahme 2.14), und möglicherweise die Festlegung eines Ziels für die getrennte Sammlung von Textilabfällen (Maßnahme 3.6).

In Bezug auf Lebensmittelabfälle wird Option 2 den Mitgliedstaaten einen starken politischen Anreiz bieten, Maßnahmen zur Verringerung von Lebensmittelabfällen auf nationaler Ebene zu ergreifen, und dabei verhältnismäßig und durchführbar sein. Daher dient diese Option als Grundlage für die Bewertung der kumulativen Auswirkungen dieser Initiative (Lebensmittel- und Textilabfälle).

Option 3 bietet die größten Vorteile für die Umwelt und berücksichtigt am besten die politische Verpflichtung der EU und ihrer Mitgliedstaaten, zur Verwirklichung des Nachhaltigkeitsziels 12.3 beizutragen. Angesichts der begrenzten Fortschritte in der EU und der somit zweifelhaften technischen Machbarkeit wird es jedoch schwierig sein, das in dieser Option festgelegte Ziel – bis 2030 – zu erreichen.

4. WORIN BESTEHEN DIE AUSWIRKUNGEN DER BEVORZUGTEN OPTION?

In Bezug auf Textilabfälle sind folgende Auswirkungen zu erwarten:

- Die erweiterte Herstellerverantwortung würde den Herstellern/Einführern, die Textilien auf dem EU-Markt in Verkehr bringen, Kosten verursachen, die an die Verbraucher weitergegeben werden könnten. Die Kosten dürften etwa 0,6 % der Gesamtkosten des Produkts ausmachen (bzw. 0,12 EUR pro T-Shirt), was insgesamt zu Einnahmen von jährlich 3,5 bis 4,5 Mrd. EUR für Investitionen in Sammlung, Sortierung, Wiederverwendung und Recycling führen würde. Die Wertrückgewinnung wird auf 58 % der Kosten geschätzt.
- Es ist zu erwarten, dass die negativen externen Umwelteffekte durch eine Ausweitung der Wiederverwendung und des Recyclings zurückgehen, darunter Einsparungen in Höhe von 16 Mio. EUR durch die Verringerung der Treibhausgasemissionen und geringere negative Auswirkungen auf Drittländer.
- Die sozialen Auswirkungen in der EU und in Drittländern dürften abgemildert werden. In der Abfallbewirtschaftung (einschließlich des Recyclings von Textilien) würden 8740 Arbeitsplätze geschaffen, wodurch Sozialunternehmen beim Umgang mit gebrauchten Textilien unterstützt würden.

Die Textilindustrie wird von KMU dominiert. Kleinunternehmen (die rund 88 % der Unternehmen und 12 % des Umsatzes der Industrie ausmachen) wären von den Gebühren für die erweiterte Herstellerverantwortung befreit. Die Auswirkungen der bevorzugten Option auf die Wettbewerbsfähigkeit sind insgesamt positiv.

Die Zielvorgaben für die Verringerung von Lebensmittelabfällen dürften erhebliche Vorteile für die Umwelt mit sich bringen (z. B. führt Option 2 zu einer Verringerung der Treibhausgasemissionen um 25 % gegenüber dem Ausgangswert) und zu finanziellen

Einsparungen für die Verbraucher führen (439 EUR je Haushalt und Jahr). Da die Verringerung von Lebensmittelabfällen zu einer geringeren Nachfrage nach Lebensmitteln führen kann, hat die Initiative möglicherweise begrenzte Auswirkungen auf das Einkommen der landwirtschaftlichen Betriebe und könnte den Bedarf an landwirtschaftlichen Arbeitskräften verringern, was jedoch durch andere Maßnahmen (z. B. Steigerung des ökologischen Landbaus) und Gewinne in Nicht-Lebensmittelsektoren ausgeglichen werden kann.

Diese Initiative wird als relevant für KMU angesehen. Länder, die bereits koordinierte Maßnahmen ergriffen haben, konzentrieren sich jedoch derzeit auf größere Unternehmen und freiwillige Maßnahmen.

5. WIE KANN DER ERFOLG GEMESSEN WERDEN?

Die Auswirkungen der bevorzugten Option für Textilabfälle würden – sofern sie beibehalten werden – anhand des in Maßnahme 3.6 festgelegten Ziels und auf der Grundlage der verbesserten Datenströme zu Textilien im Rahmen der Maßnahme 2.14 überwacht. Durch Letzteres würden auch die Rechtsvorschriften zukunftssicher gemacht werden und eine weitere Festlegung von Leistungszielen ermöglichen, die derzeit im Rahmen von Option 3 als nicht machbar bewertet wird. Die Überwachung basiert auf den jährlich gemeldeten Daten über Textilien.

Die Überwachung der Fortschritte im Hinblick auf die Zielvorgaben für die Verringerung von Lebensmittelabfällen erfolgt auf der Grundlage der jährlichen Berichterstattung der Mitgliedstaaten gemäß den bereits im Rahmen der Abfallrahmenrichtlinie festgelegten Vorschriften. Darüber hinaus wird die Umsetzung der nationalen Programme zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen regelmäßig von der Europäischen Umweltagentur überprüft.