

Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen

Trotz allmählicher Verbesserungen bleiben Herausforderungen für die Fortschritte der EU bei der Kreislaufwirtschaft bestehen



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Inhalt

Ziffer

01 - 19 | **Hauptaussagen**

01 - 04 | Warum ist dieser Bereich wichtig?

05 - 19 | Feststellungen und Empfehlungen des Hofes

20 - 107 | **Die Bemerkungen des Hofes näher betrachtet**

20 - 63 | Die Kommission verschärfte die Zielvorgaben und andere rechtliche Anforderungen, leitete aber erst spät Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf verfehlte Zielvorgaben für Abfälle ein

25 - 35 | Die Kommission hat Zielvorgaben vorgeschlagen, die auf einer soliden Grundlage beruhen

36 - 53 | Die Kommission hat die rechtlichen Anforderungen für Siedlungsabfälle schrittweise verschärft, auf dem Recyclingmarkt bestehen jedoch nach wie vor Herausforderungen

54 - 63 | Die Kommission gab einschlägige Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ab, aber ihre Umsetzung in Bezug auf verfehlte Zielvorgaben für Abfälle wurde durch Personalprobleme und Verzögerungen beeinträchtigt

64 - 100 | Die in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten kommen nur langsam voran, weil öffentliche Mittel nur in unzureichendem Umfang zur Verfügung stehen und sie nicht in der Lage sind, die wirtschaftlichen Instrumente vollumfänglich zu nutzen.

70 - 79 | In den nationalen Abfallbewirtschaftungsplänen der in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten wird der Infrastrukturbedarf unterschätzt, und es fehlen detaillierte Angaben zur erwarteten Verfügbarkeit von Finanzmitteln

80 - 85 | Trotz der Fortschritte bei der getrennten Sammlung befindet sich diese in drei der vier in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten nach wie vor auf einem sehr niedrigen Niveau

86 - 100 | Die in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten erzielten bei den wirtschaftlichen Instrumenten nur begrenzte Fortschritte

101 - 107 | Bei den meisten der in die Stichprobe einbezogenen Projekte kam es zu Verzögerungen und bei einigen traten Kosten- und Kapazitätsprobleme auf

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

Anhang II – Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung der drei wichtigsten Zielvorgaben für Siedlungsabfälle

Anhang III – Vergleichbarkeit abfallbezogener Daten

Anhang IV – EU-Rechtsgrundlage: Maßnahmen zur Erzeugung und getrennten Sammlung von Abfällen

Anhang V – Wiedergewonnene recycelbare Stoffe und ihre Verkaufspreise

Anhang VI – Mittel der Kohäsionspolitik

Anhang VII – Abfallbewirtschaftung: wichtigste Interessenträger und Finanzströme

Abkürzungen

Glossar

Antworten der Kommission

[_tocEntryXTirNzU7PgHMKzyglu7JOI](#)**Zeitschiene**

Prüfungsteam

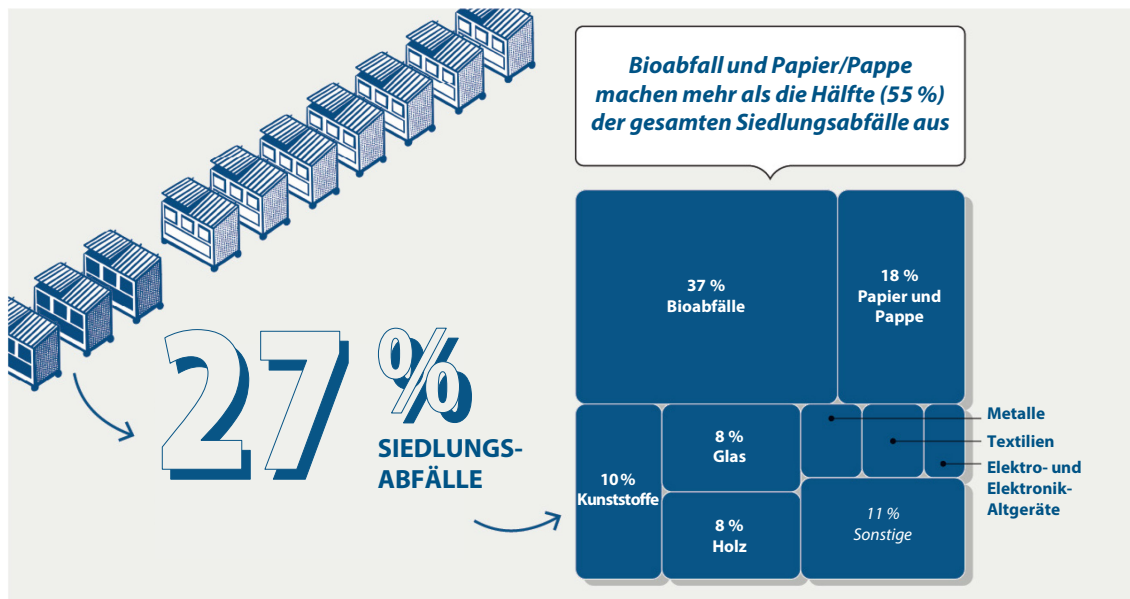
01

Hauptaussagen

Warum ist dieser Bereich wichtig?

- 01** Abfälle aus Haushalten und ähnlich zusammengesetzte Abfälle aus Büros, Geschäften und anderen Quellen, das heißt "Siedlungsabfälle", machen 27 % des gesamten Abfallaufkommens in der EU aus. Die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen stellt aufgrund ihrer vielfältigen Zusammensetzung, ihrer physischen Nähe zum Menschen und ihrer Auswirkungen auf Umwelt und Gesundheit eine Herausforderung dar. Verpackungsmaterialien machen einen erheblichen Anteil von Siedlungsabfällen aus, und dies trifft auch auf Bioabfälle wie biologisch abbaubare Garten- und Parkabfälle, Lebensmittel- und Küchenabfälle zu. Einzelheiten hierzu sind [Abbildung 1](#) zu entnehmen.

Abbildung 1 | Arten von Siedlungsabfällen, nach Gewicht



Anmerkung: Die Prozentsätze beziehen sich auf das gesamte Abfallaufkommen, ohne mineralische Abfälle.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Themenpapiers 02/2022 und von [Datensätzen](#) der Europäischen Umweltagentur.

- 02** Eine wirksame Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen erfordert eine gut organisierte getrennte Sammlung verschiedener Materialien (z. B. Glas und Papier/Karton in getrennten Behältern), eine geeignete Infrastruktur für die Sortierung, Behandlung, Verbrennung und/oder Lagerung auf Deponien sowie einen rentablen Markt für die recycelten Erzeugnisse. Die aktive Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Unternehmen an der Abfalltrennung ist entscheidend für die Beschaffung hochwertiger wiederverwertbarer Materialien von entscheidender Bedeutung.
- 03** Das langfristige Ziel der EU ist der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, in der Abfälle auf ein Minimum beschränkt werden und unvermeidbarer Abfall soweit wie möglich als Ressource genutzt wird. Zu diesem Zweck setzt die EU den Mitgliedstaaten Zielvorgaben, die sicherstellen sollen, dass ein bestimmter Anteil der Siedlungsabfälle für die Wiederverwendung vorbereitet und recycelt wird und dass Verpackungsabfälle recycelt werden. Außerdem wird eine Zielgrenze für die Menge an Siedlungsabfällen festgelegt, die auf Deponien abgelagert werden können.

- 04** Der Hof geht davon aus, dass seine Bemerkungen für die Kommission bei der Überprüfung einiger Zielvorgaben im Bereich der Siedlungsabfälle von Nutzen sein werden. Ziel der Prüfung war es, die von der Kommission und den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Erreichung der EU-Zielvorgaben für Siedlungsabfälle zu bewerten. Der Hof prüfte, ob i) die rechtlichen Initiativen und die Durchsetzung der Rechtsvorschriften der Kommission zweckmäßig sind; ii) die vier in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten (Griechenland, Polen, Portugal und Rumänien) gute Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben und Ziele der EU im Abfallbereich erzielt haben; und iii) die 16 in die Stichprobe einbezogenen Projekte in diesen vier Mitgliedstaaten – die mit EU-Mitteln kofinanziert wurden – in Bezug auf Zeit, Kosten und Kapazitäten gut umgesetzt wurden. Die Prüfung des Hofes erstreckte sich auf den Zeitraum von 2014 bis 2024. Zusätzliche Hintergrundinformationen sowie Einzelheiten zu Umfang und Ansatz der Prüfung sind [Anhang I](#) zu entnehmen.

Feststellungen und Empfehlungen des Hofes

- 05** Insgesamt kommt der Hof zu dem Schluss, dass die Kommission die Zielvorgaben und andere rechtliche Anforderungen für die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen verschärft hat, dass aber viele Mitgliedstaaten bei ihren Fortschritten auf dem Weg zur Kreislaufwirtschaft vor Herausforderungen stehen, die hauptsächlich auf finanzielle Zwänge und Mängel bei der Planung und Umsetzung zurückzuführen sind.

Die Kommission verschärfte die Zielvorgaben und andere rechtliche Anforderungen, leitete aber erst spät Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf verfehlte Zielvorgaben für Abfälle ein

- 06** Seit 1975, als die EU ihre erste Abfallpolitik entwickelte, hat sich der Schwerpunkt der Gesetzgebung allmählich von der Deponierung auf die Verbrennung, die Verwertung und schließlich die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling verlagert. Insbesondere durch die 2018 erfolgten Änderungen von drei wichtigen Richtlinien, der [Abfallrahmenrichtlinie](#), der [Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle](#) und der [Richtlinie über Abfalldeponien](#) (Ziffern [25–26](#)), wurden die Zielvorgaben für die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen gestärkt und hat sich die Zahl dieser Zielvorgaben erhöht.

- 07** Einige Mitgliedstaaten haben zwar erhebliche Fortschritte bei der Erreichung der Zielvorgaben gemacht, bei anderen waren jedoch nur mäßige Fortschritte zu verzeichnen, und einige wenige haben kaum bis gar keine Fortschritte erzielt. Der Hof stellte zudem fest, dass die Abfallerzeugung zumeist immer noch parallel zum Anstieg des Bruttoinlandsprodukts zunimmt, wenn auch in geringerem Maße. Hier eine Entkopplung zu erreichen, ist das eigentliche Ziel der von den Mitgliedstaaten durchzuführenden Abfallvermeidungsmaßnahmen (Ziffern [27–28](#) und [40](#)).
- 08** Es lässt sich nur schwer feststellen, ob die Schwierigkeiten bestimmter Mitgliedstaaten bei der Erreichung der Zielvorgaben durch die Zahl und/oder das Ambitionsniveau der Zielvorgaben, das Fehlen wirksamer Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder möglicherweise eine Kombination aus beidem begründet sind (Ziffer [29](#)).
- 09** Die oben erwähnte Verlagerung des politischen Schwerpunkts (Ziffer [06](#)) spiegelte sich auch in den Vorschriften für die Kohäsionsfonds wider, die seit langem eine wichtige Finanzierungsquelle für weniger entwickelte Mitgliedstaaten und Regionen darstellen. Bei den Finanzierungsregeln für den Zeitraum 2021-2027 sind Investitionen in Deponien und Abfallbehandlungsanlagen zumeist ausgeschlossen, was zeigt, dass der Schwerpunkt der Abfallhierarchie auf höheren Stufen wie Wiederverwendung und Recycling liegt (Ziffer [36](#)).

10 Neben den Zielvorgaben hat das EU-Recht schrittweise weitere rechtliche Anforderungen an die Mitgliedstaaten im Bereich der Siedlungsabfälle verschärft (Ziffern [37–39](#) und [41–48](#)). Die wichtigsten dieser Anforderungen sind:

- Erweiterung des Inhalts nationaler und/oder regionaler Abfallbewirtschaftungspläne (z. B. sollten diese Pläne eine Bewertung der bestehenden Abfallsammelsysteme enthalten);
- Einführung einer Bedingung, die erfüllt sein muss, bevor die Kommission Erstattungen von Ausgaben für Projekte vornimmt, die mit Mitteln der Kohäsionsfonds kofinanziert wurden. Die Mitgliedstaaten müssen nachweisen, dass sie über Abfallbewirtschaftungspläne verfügen, die auf dem neuesten Stand sind und mit der Abfallrahmenrichtlinie übereinstimmen;
- Forderung der Verwendung wirtschaftlicher Instrumente, wie steuerlicher oder anderer Finanzinstrumente, um Anreize für bestimmte Verhaltensweisen zu schaffen oder diese zu unterbinden (z. B. Deponiesteuern oder Pfandsysteme);
- Zunahme der Abfallströme, für die eine getrennte Sammlung vorgeschrieben ist.

11 In den letzten fünf Jahren hat die Kommission auch Legislativvorschläge vorgelegt, um das Abfallproblem aus der Produktionsperspektive anzugehen, d. h. mit Schwerpunkt auf dem Produktdesign. Es wird jedoch einige Zeit dauern, bis wesentliche Ergebnisse zu verzeichnen sind (Ziffer [49](#)).

12 Eine zentrale Herausforderung auf dem Weg zu einer Kreislaufwirtschaft ist die Wirtschaftlichkeit der Recyclingindustrie. Die Recyclingziele können nur erreicht werden, wenn eine Recycling-Infrastruktur vorhanden ist und es eine Verwendung und einen Markt für recycelte Produkte gibt. In einigen Mitgliedstaaten gibt es jedoch nur wenige Recyclinganlagen, während in anderen Mitgliedstaaten einige bestehende Anlagen – insbesondere solche, die Kunststoffe recyceln – aufgrund steigender Kosten, mangelnder Nachfrage nach ihren Produkten in der EU und der Einfuhr billigerer recycelter und neuer Kunststoffe von außerhalb der EU von der Schließung bedroht sind. Der Hof stellt fest, dass die Kommission ein neues Kreislaufwirtschaftsgesetz angekündigt hat, das 2026 angenommen werden soll und darauf abzielt, marktspezifische Probleme und Probleme im Hinblick auf den Bedarf anzugehen (Ziffern [50–53](#)).



Empfehlung 1

Herausforderungen auf dem Recyclingmarkt angehen

Die Kommission sollte Maßnahmen ergreifen, um die Kreislaufwirtschaft in der EU (z. B. das Recycling von Materialien) wirtschaftlich rentabler zu machen, wozu auch die Bereitstellung eines Geschäftsszenarios für Recyclingunternehmen gehört. Zu diesem Zweck sollte sie die nachfrage- und angebotsseitigen Herausforderungen ermitteln, die den Binnenmarkt für Kreislaufprodukte und Sekundärrohstoffe betreffen.

Zieldatum für die Umsetzung: 4. Quartal 2026.

- 13** Um die Fortschritte der Mitgliedstaaten zu überwachen und zu bewerten, nutzte die Kommission verschiedene Instrumente wie Frühwarnberichte, Folgenabschätzungen und Verfahren zur Förderung der Einhaltung von Vorschriften. Diese Instrumente ermöglichten es der Kommission, ein gründliches Verständnis der anstehenden Fragen zu erlangen und den Mitgliedstaaten entsprechende Empfehlungen zu übermitteln. Aufgrund von Personalproblemen hat die Kommission jedoch
- über einem Jahrzehnt keine Kontrollbesuche in den Mitgliedstaaten durchgeführt, um die Mitgliedstaaten zu einer schnelleren Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften („Förderung der Einhaltung“ anzuhalten; und
 - die Gelegenheit verpasst, Anpassungen bei den überarbeiteten Umsetzungsplänen zu verlangen, die von den Mitgliedstaaten vorgelegt wurden, die ihre Absicht mitgeteilt hatten, die Fristen für die Erreichung bestimmter Ziele zu verschieben. Der Grund dafür bestand darin, dass es der Kommission nicht gelungen war, die überarbeiteten Pläne innerhalb der vorgeschriebenen Fristen zu überprüfen (Ziffern [56–58](#)).
- 14** Darüber hinaus leitete die Kommission bestimmte Vertragsverletzungsverfahren mit erheblichen Verzögerungen ein: Für Zielvorgaben, die im Jahr 2008 erreicht werden sollten, leitete sie die Verfahren erst im Juli 2024 ein. Im Rahmen derselben Verfahrens wurden auch die im Jahr 2020 zu erreichenden Ziele adressiert (Ziffern [59–63](#)).



Empfehlung 2

Überwachungs- und Durchsetzungsinstrumente besser nutzen

Die Kommission sollte ausreichende Ressourcen bereitstellen, um

- a) Vertragsverletzungsverfahren rechtzeitig einzuleiten und so eine abschreckende Wirkung zu erzielen und Fortschritte zu fördern. Obwohl der Hof den Ermessensspielraum der Kommission bei der Entscheidung, ob und wann ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten ist, anerkennt, sollten solche Entscheidungen auf substanziellen, inhaltsbasierten Kriterien gestützt sein;
- b) Besuche in den Mitgliedstaaten durchzuführen, auf der Grundlage der Schlussfolgerungen der Frühwarnberichte und/oder des Stands der Umsetzung der Abfallbewirtschaftungspläne und Abfallvermeidungsprogramme, um sie zu ermutigen, weitere Fortschritte bei der Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften zu erzielen;
- c) Bewertungen gemäß den durch das EU-Recht festgelegten Fristen vorzunehmen.

Zieldatum für die Umsetzung: (a) von Q1 2028 für die Zielvorgaben für 2025; (b) und (c) Q4 2026.

Die in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten kommen nur langsam voran, weil öffentliche Mittel nur in unzureichendem Umfang zur Verfügung stehen und sie nicht in der Lage sind, die wirtschaftlichen Instrumente vollumfänglich zu nutzen.

- 15** Während die Zielvorgaben für Siedlungsabfälle auf nationaler Ebene erreicht werden müssen, wird die Abfallpolitik auf lokaler Ebene – in der Regel von einzelnen Gemeinden – umgesetzt. Dies stellt eine zusätzliche Herausforderung für die Erreichung der Zielvorgaben dar, insbesondere für Mitgliedstaaten, die mit Problemen im Zusammenhang mit den Verwaltungskapazitäten konfrontiert sind (Ziffer [67](#)).

16 Im [Frühwarnbericht der Kommission für das Jahr 2023](#), in dem die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung der Zielvorgaben für Siedlungsabfälle bewertet wurden, wurde festgestellt, dass viele Mitgliedstaaten Gefahr laufen, eines oder mehrere der Zielvorgaben für 2025 und 2035 nicht zu erreichen. Im Falle der Zielvorgaben für das Recycling von Siedlungsabfällen wird es für einige Mitgliedstaaten durch die Anforderung, eine strengere Methode zur Berichterstattung über den Grad der Erreichung anzuwenden, noch schwieriger, dieses Ziel zu erreichen (Ziffern [64–66](#)).

17 Die vier in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten gehören zu denjenigen, die Gefahr laufen, die Zielvorgaben für das Recycling von Siedlungsabfällen für 2025 und für das Recycling von Verpackungsabfällen für 2025 nicht zu erreichen, mit Ausnahme von Portugal. Die Gründe hierfür bestehen darin, dass

- in den nationalen Abfallbewirtschaftungsplänen die erforderlichen Investitionen in die Infrastruktur unterschätzt wurden (Ziffern [71–72](#));
- nicht klargestellt wurde, wie und wann die erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden würden (Ziffern [73–75](#));
- zwei der vier Mitgliedstaaten die ihnen aus den Mitteln der EU-Kohäsionspolitik zur Verfügung stehenden Mittel nicht vollständig ausgeschöpft hatten (Ziffer [78](#));
- die getrennte Abfallsammlung trotz gewisser Fortschritte bei der Organisation in drei der vier Mitgliedstaaten auf einem sehr niedrigen Niveau blieb (Ziffern [82–85](#));
- zwar einige, wenn auch uneinheitliche Fortschritte bei den wirtschaftlichen Instrumenten zu verzeichnen waren, wie z. B. die Einführung von Pfandsystemen, die Erhöhung der Deponiesteuer und die Anwendung einer Abfallgebühr nach der verursacherbezogenen Abfallgebührenerhebung (siehe Ziffern [86–100](#)):
 - die Höhe der Deponiesteuer erheblich zwischen den Mitgliedstaaten variiert, was dazu führen kann, dass Abfälle aus wirtschaftlichen Gründen von Land zu Land verbracht werden;
 - die den Bürgerinnen und Bürgern in Rechnung gestellten Abfallgebühren nicht alle Kosten der Abfallbewirtschaftung abdeckten und selten anhand des Gewichts oder des Volumens der erzeugten Abfälle berechnet wurden.

18 Zu vielen dieser Themen hatte die Kommission Empfehlungen an die Mitgliedstaaten gerichtet, entweder als Ergebnis des Frühwarnverfahrens 2018 oder 2023 oder von beiden (Ziffern [82](#), [86](#), [97](#), [98](#) und [100](#)).



Empfehlung 3

Die Durchführbarkeit einer Harmonisierung der Deponie- und Verbrennungssteuern auf EU-Ebene bewerten

Die Kommission sollte die Kosten, den Nutzen und die Durchführbarkeit der Einführung und/oder Harmonisierung angemessener Deponie- und Verbrennungssteuern in der gesamten EU bewerten.

Zieldatum für die Umsetzung: 4. Quartal 2026.

Bei den meisten der in die Stichprobe einbezogenen Projekte kam es zu Verzögerungen und bei einigen traten Kosten- und Kapazitätsprobleme auf

19 Bei den in die Stichprobe einbezogenen 16 Projekten, die im Rahmen der Kohäsionspolitik ko-finanziert wurden, stellt der Hof fest, dass

- es bei 13 Projekten (80 %) erhebliche Verzögerungen gab, die in einigen Fällen zu einer Verschlechterung der Einrichtungen sowie dazu führten, dass Geräte und Ausrüstungen ungenutzt blieben;
- bei vier Projekten (25 %) ein Kostenanstieg von mehr als 20 % zu verzeichnen war;
- bei drei der zehn Projekte (30 %), die für eine Bewertung der Kapazitätsauslastung bereits lange genug andauerten, die volle Kapazität nicht ausgeschöpft wurde, während bei zwei der zehn Projekte (20 %) die Kapazitäten nicht ausreichten;
- bei fünf der acht Projekte (63 %), die Investitionen in eine Deponie umfassten, ausreichende Vorkehrungen getroffen worden waren, um die Stilllegungs- und Nachsorgekosten der Anlage für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren zu decken (Ziffern [102–107](#)).

Die Bemerkungen des Hofes näher betrachtet

Die Kommission verschärfte die Zielvorgaben und andere rechtliche Anforderungen, leitete aber erst spät Vertragsverletzungsverfahren in Bezug auf verfehlte Zielvorgaben für Abfälle ein

- 20** Seit 1975 hat die Kommission Maßnahmen im Hinblick auf die Methoden zur Sammlung und Behandlung von Abfällen durch nationale und kommunale Behörden ergriffen. Sie hat EU-Mittel bereitgestellt, insbesondere für weniger entwickelte Mitgliedstaaten und Regionen, und Rechtsvorschriften zu diesem Thema erlassen. Die Kommission hat unter anderem durch die Festlegung von Zielvorgaben den Kurs auf EU-Ebene festgelegt. Zielvorgaben sollten auf soliden Annahmen beruhen und ehrgeizig, aber dennoch realistisch sein.
- 21** Die derzeitigen Zielvorgaben der Abfallrahmenrichtlinie¹ ("Abfallrichtlinie") und der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle² ("Verpackungsrichtlinie") wurden beide mehrfach geändert (*Abbildung 2*).

¹ Richtlinie 2008/98/EG.

² Richtlinie 94/62/EG.

Abbildung 2 | In der Abfallrichtlinie und der Verpackungsrichtlinie festgelegte Zielvorgaben

	Verpackungsrichtlinien von 1994 und 2004	Verpackungsrichtlinie von 2004	Abfallrichtlinie von 2008	Abfallrichtlinie und Verpackungsrichtlinie von 2018		Abfallrichtlinie von 2018
	Spätestens Ende Juni 2001	Spätestens Ende 2008	Bis Ende 2020	Bis Ende 2025	Bis Ende 2030	Bis Ende 2035
Verwertete oder verbrannte Verpackungen mit Energierückgewinnung (nach Gewicht)	 50 % (Minimum) bis 65 % (Maximum)	 60 % (Minimum)				
Zur Wiederverwendung vorbereitete und recycelte Siedlungsabfälle (nach Gewicht)			 50 %* (Minimum)	 55 % (Minimum)	 60 % (Minimum)	 65 % (Minimum)
Alle recycelten Verpackungsabfälle (nach Gewicht)	 25 % (Minimum) bis 45 % (Maximum)	 55 % (Minimum) bis 80 % (Maximum)		 65 % (Minimum)	 70 % (Minimum)	

Materialspezifische Recyclingziele (nach Gewicht):

Kunststoffe		 22,5 % (Minimum)		 50 % (Minimum)	 55 % (Minimum)	
Holz		 15 % (Minimum)		 25 % (Minimum)	 30 % (Minimum)	
Eisenmetalle		 50 %** (Minimum)		 70 % (Minimum)	 80 % (Minimum)	
Aluminium (Nichteisenmetall)				 50 % (Minimum)	 60 % (Minimum)	
Glas		 60 % (Minimum)		 70 % (Minimum)	 75 % (Minimum)	
Papier und Pappe		 60 % (Minimum)		 75 % (Minimum)	 85 % (Minimum)	

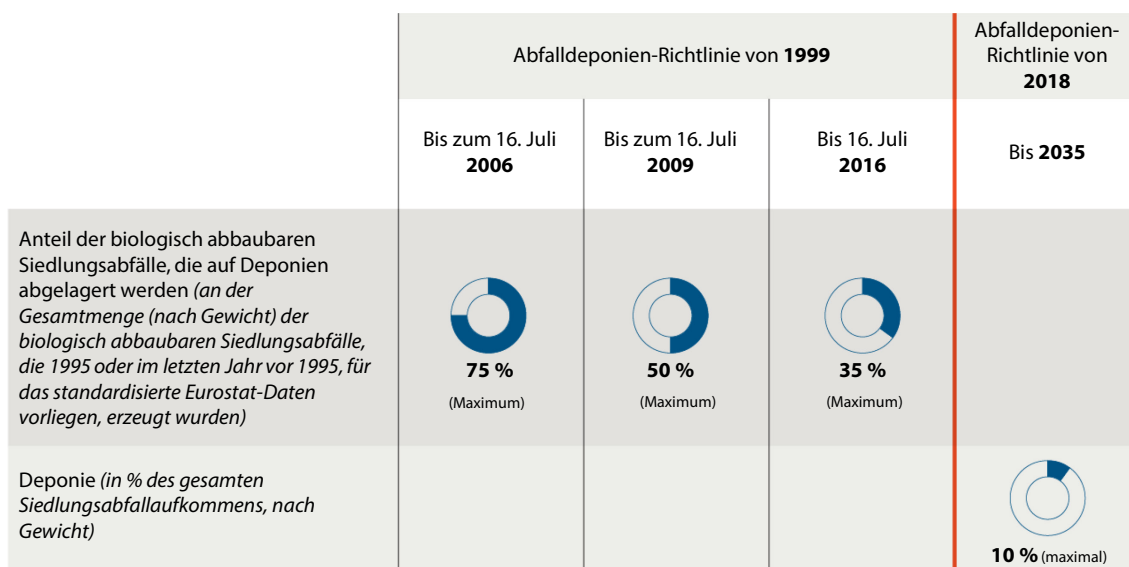
* Die Zielvorgabe für 2020 betraf nur die Recyclingquote zumindest für Papier, Metall, Kunststoff und Glas, während sich die späteren Zielvorgaben (für 2025, 2030, 2035) auf alle Siedlungsabfälle bezogen.

** Die Zielvorgabe für 2008 betraf alle Metalle, während sich spätere Zielvorgaben (for 2025 and 2030) auf Eisenmetalle und Aluminium als separate Zielvorgaben beziehen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Abfallrichtlinie und der Verpackungsrichtlinie.

- 22** Die in der Richtlinie über Abfalldeponien³ festgelegten Zielvorgaben sind in **Abbildung 3** aufgeführt.

Abbildung 3 | Zielvorgaben der Richtlinie über Abfalldeponien



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Richtlinie über Abfalldeponien.

- 23** Die Kommission ist für die wirksame Anwendung, Umsetzung und Durchsetzung des EU-Rechts zuständig⁴. Um dies erfolgreich zu tun, sollte die Kommission genau beobachten, wie diese Rechtsvorschriften von den Mitgliedstaaten erlassen und angewandt werden, alle auftretenden Probleme angehen, um mögliche Rechtsverstöße zu beheben, und erforderlichenfalls geeignete Vertragsverletzungsverfahren einleiten.
- 24** Der Hof prüfte, ob die Rechtsetzungsinitiativen der Kommission und die Durchsetzung der Vorschriften zweckmäßig sind. Dabei prüfte er insbesondere, ob
- die Kommission Zielvorgaben vorgeschlagen hat, die auf einer soliden Grundlage beruhen;
 - die Rechtsakte geeignete Bestimmungen enthielten, um die Mitgliedstaaten zur Einhaltung der Vorgaben und Zielvorgaben der EU zu bewegen;
 - die Kommission über ein wirksames Durchsetzungssystem verfügt.

³ Richtlinie 1999/31/EG.

⁴ Mitteilung der Kommission 2017/C 18/02.

Die Kommission hat Zielvorgaben vorgeschlagen, die auf einer soliden Grundlage beruhen

25 Die EU hat 1994 mit der Verpackungsrichtlinie erstmals Zielvorgaben für Verpackungsabfälle festgelegt. Darauf folgte 1999 die Richtlinie über Abfalldeponien, in der Zielvorgaben für die Verringerung der Menge an biologisch abbaubaren Abfällen auf Abfalldeponien festgelegt wurden. Im Laufe der Zeit hat sich der Schwerpunkt der EU-Rechtsvorschriften von der Deponierung auf die Verbrennung und Verwertung und dann auf die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling verlagert. Darüber hinaus wurde der Schwerpunkt der EU-Rechtsvorschriften von Verpackungsabfällen auf andere Abfallströme, einschließlich Siedlungsabfälle (d. h. Abfälle aus Haushalten und ähnlichen Quellen) ausgeweitet. Die Kommission stützte sich bei ihren Maßnahmen auf die in diesem Abschnitt dargelegten soliden Analysen.

26 Insbesondere mit den 2018 erfolgten Überarbeitungen der Abfallrichtlinie, der Verpackungsrichtlinie und der Richtlinie über Abfalldeponien wurden erhebliche Verbesserungen eingeführt (siehe die letzten drei Spalten von [Abbildung 2](#) und die letzte Spalte von [Abbildung 3](#)).

- Die Kommission leitete den Überarbeitungsprozess im Jahr 2014 ein, indem sie Legislativvorschläge zur Änderung dieser drei Richtlinien vorlegte. Ihre Vorschläge entsprachen weitgehend der Folgenabschätzung auf der Grundlage einer von ihr in Auftrag gegebenen Studie. Die Folgenabschätzung ergab, dass die in den Vorschlägen festgelegten Zielvorgaben realistisch sind.
- Nach ersten Diskussionen über die Vorschläge der Kommission forderte der Rat⁵ jedoch realistische und erreichbare Zielvorgaben, wobei die besonderen Merkmale der einzelnen Mitgliedstaaten, insbesondere ihre unterschiedlichen Leistungsniveaus, berücksichtigt werden sollten.
- Infolgedessen zog die Kommission ihre ursprünglichen Vorschläge zurück und legte Ende 2015 auf der Grundlage einer aktualisierten Folgenabschätzung überarbeitete Vorschläge vor. Insgesamt waren die vorgeschlagenen Zielvorgaben weicher und hatten längere Fristen. Als Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens wurden die Zielvorgaben weiter aufgeweicht, blieben aber immer noch anspruchsvoller als die der vor 2018 geltenden Richtlinien ([Tabelle 1](#)).

⁵ Pressemitteilung, [14510/14](#).

Tabelle 1 | Vorgeschlagene und angenommene Zielvorgaben (in %)

Zielvorgaben	Frist	Erster Vorschlag der Europäischen Kommission	Zweiter Vorschlag der Europäischen Kommission	2018 erlassene Richtlinien
Deponien: weichere Zielvorgabe und längerer Zeitrahmen	2020 2025 2030 2035	25 5	 10	 10
Zur Wiederverwendung vorbereitete und recycelte Siedlungsabfälle: weichere Zielvorgabe und längerer Zeitrahmen	2020 2025 2030 2035	50 70	 60 65	55 60 65
Wiederverwertete Verpackungsabfälle: weichere Zielvorgabe	2020 2025 2030	60 70 80	65 70	50 65 70

27 Im Jahr 2014, als die erste Folgenabschätzung vorgelegt wurde, erfüllte die Mehrheit (79 %) der Mitgliedstaaten die Zielvorgabe der Verpackungsrichtlinie von 2008 ("recycelte Verpackungsabfälle"). Der Ausschuss der Regionen kommentierte den Kommissionsvorschlag von 2014 wie folgt: "[betont ...] dass die positiven Ergebnisse in einigen Mitgliedstaaten auch zeigen, dass es möglich ist, Zielvorgaben zu erreichen oder sich ihnen zumindest zu nähern, wenn die Rahmenbedingungen stimmen und die notwendigen Verwaltungskapazitäten dort aufgebaut werden, wo sie bisher noch fehlen"⁶. In Anbetracht der Anzahl der Zielvorgaben ist es in der Tat notwendig, dass die Mitgliedstaaten über wirksame Organisationsstrukturen und ausreichende Finanzmittel verfügen. Die vom Hof vorgenommene Analyse der von 2010 bis 2022 erzielten Fortschritte ([Anhang II](#)) bestätigt die Erklärung des Ausschusses der Regionen, dass ehrgeizige Zielvorgaben erreicht oder angestrebt werden können.

- Einige Mitgliedstaaten hatten erhebliche Fortschritte erzielt, während andere nur mäßig vorangekommen waren, und einige wenige hatten kaum oder gar keine Fortschritte gemacht.

⁶ Stellungnahme [2015/C 140/08](#).

- Zu den Ländern, die Aufholbedarf hatten, zählten im Hinblick auf die meisten Zielvorgaben Griechenland, Zypern, Malta und Rumänien (d. h. im Hinblick auf "Deponien", "zur Wiederverwendung vorbereitete und recycelte Siedlungsabfälle" und "recycelte Verpackungsabfälle"). In Bezug auf Griechenland und Rumänien stellte der Hof fest, dass es bei der Durchführung von Projekten und allgemein bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Abfallbewirtschaftung zu Verzögerungen kam (Ziffern 70–78 und 102–107).

28 In der von der Kommission im Rahmen ihres Vorschlags zur Änderung der Verpackungsrichtlinie aus dem Jahr 2022 veröffentlichten Folgenabschätzung⁷ kam diese dem Schluss, dass die von den Mitgliedstaaten auf der Grundlage verschiedener Richtlinien ergriffenen Maßnahmen nicht *ausreichen würden, um sicherzustellen, dass sie alle in der Verpackungsrichtlinie festgelegten spezifischen Zielvorgaben für die Recyclingquoten erfüllen. Darüber hinaus bestehe ein erhebliches Potenzial zur Verbesserung der stofflichen Verwertung von Verpackungsabfällen auch in den Mitgliedstaaten, die zumindest einige der festgelegten Zielvorgaben beim Recycling erreichen werden.* Die Kommission schlug daher vor, die Richtlinie in eine Verordnung umzuwandeln. Die Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle⁸ ("Verpackungsverordnung") wurde im Jahr 2025 angenommen.

29 Es ist nach wie vor schwierig festzustellen, ob die Probleme bestimmter Mitgliedstaaten bei der Erreichung der Zielvorgaben auf die Anzahl und/oder das Ambitionsniveau der Zielvorgaben, auf einen Mangel an wirksamen Maßnahmen der Mitgliedstaaten oder möglicherweise auf eine Kombination aus beidem zurückzuführen sind.

⁷ SWD(2022) 384.

⁸ Verordnung (EU) 2025/40.

- 30** Im EU-Recht wurden zudem Zugeständnisse gemacht, um die Erreichung der Zielvorgaben zu erleichtern. Ein erstes Zugeständnis ist mit der Methode zur Berechnung der Zielvorgaben verbunden. Ein Beschluss der Kommission⁹ ermöglichte es den Mitgliedstaaten, zwischen vier verschiedenen Methoden zur Berechnung der Zielvorgabe für 2020 für "zur Wiederverwendung aufbereitete und recycelte Siedlungsabfälle" (im Folgenden "Zielvorgabe für das Recycling von Siedlungsabfällen" genannt) zu wählen. Dies änderte sich mit der Zielvorgabe für 2025, für die alle Mitgliedstaaten die gleiche Methode anwenden müssen (Nummer 4¹⁰) – die am wenigsten vorteilhafte. Die Bewertung der Erreichung der Zielvorgabe für 2020 durch die Kommission stützt sich auf die von den Mitgliedstaaten gewählte Methode. Die Auswirkungen auf den Grad der Erreichung der Zielvorgaben sind in **Kasten 1** und **Abbildung 4** detailliert dargestellt. Weitere Faktoren, die sich auf die Vergleichbarkeit der Daten auswirken, sind in **Anhang III** dargelegt.

Kasten 1

Verschiedene Methoden zur Berechnung der Zielvorgabe für das Jahr 2020 im Hinblick auf das Recycling von Siedlungsabfällen

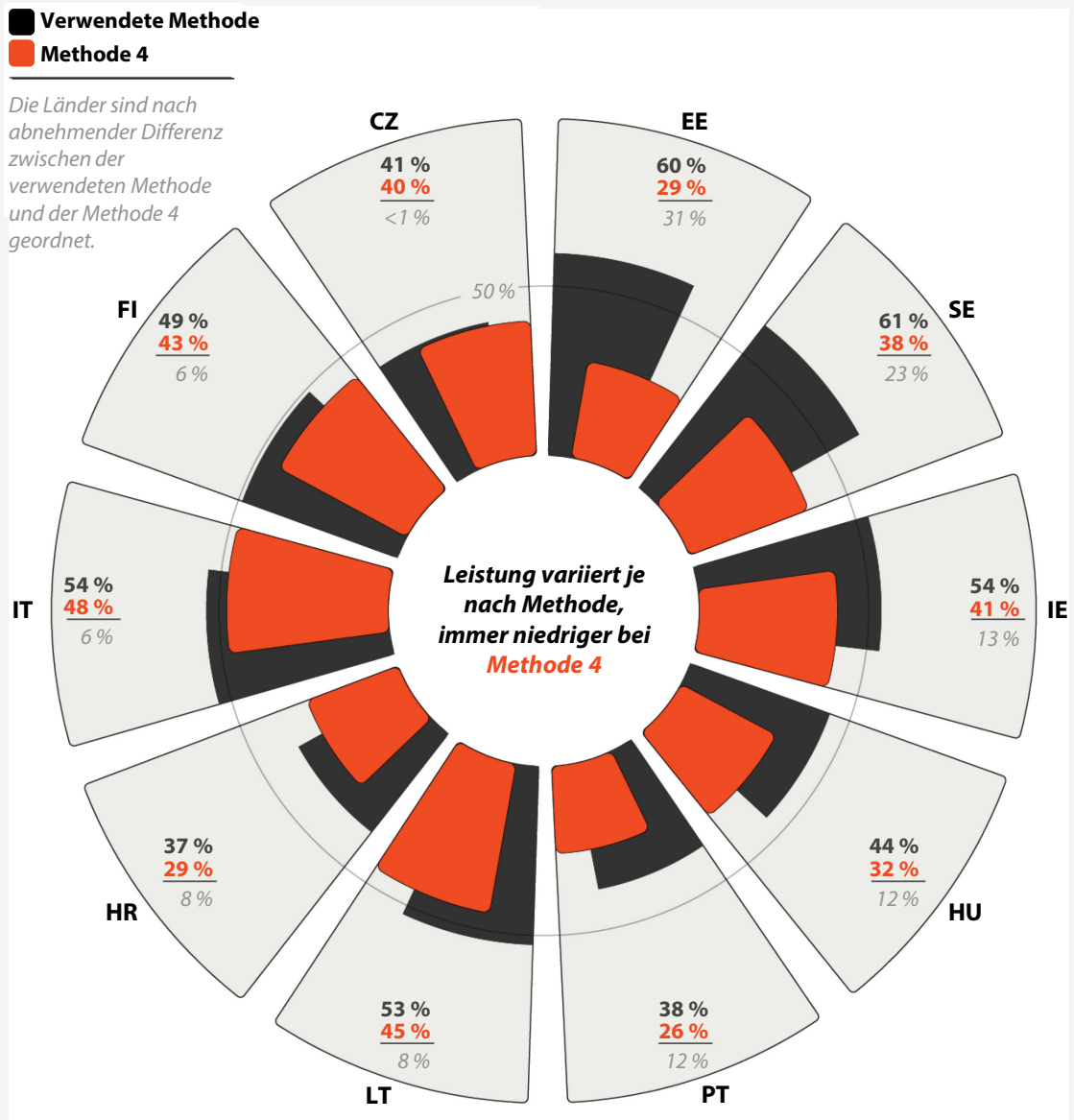
Was die Zielvorgabe für das Recycling von Siedlungsabfällen im Jahr 2020 betrifft, so hat sich die Mehrheit der Mitgliedstaaten (15) bereits dafür entschieden, anhand der Methode 4 bewertet zu werden, während neun Mitgliedstaaten die Methode 2 und zwei Mitgliedstaaten die Methode 1 verwendet haben. Griechenland meldete für das Jahr 2020 (bis Ende 2024) keine Daten. Außerdem hatten 10 dieser 11 Mitgliedstaaten Daten sowohl nach der alten als auch nach der neuen Methode gemeldet. Auf diese Weise konnte der Hof die Daten vergleichen: Er stellte fest, dass die Daten für Methode 4 im Durchschnitt um 12 Prozentpunkte niedriger waren (mit einer Spanne von -0,5 bis -30,9 Prozentpunkten), wie in **Abbildung 4** dargestellt.

Die Verwendung einer anderen Methode als der Methode 4 erleichterte zwar das Erreichen der Zielvorgabe, bedeutet aber auch, dass diese Mitgliedstaaten größere Anstrengungen unternehmen müssen, um die neue Zielvorgabe von 55 % für das Recycling von Siedlungsabfällen bis 2025 zu erreichen. Obwohl die neue Zielvorgabe nur fünf Prozentpunkte über dem Ziel für 2020 liegt, müssen diese Mitgliedstaaten zunächst die Differenz zwischen den beiden Methoden ausgleichen und dann die zusätzlichen fünf Prozentpunkte erreichen.

⁹ Beschluss 2011/753/EU.

¹⁰ Durchführungsbeschluss (EU) 2019/1004.

Abbildung 4 | Auswirkungen verschiedener Berechnungsmethoden für Zielvorgabe 2020



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Eurostat-Daten.

- 31** Ein zweites Zugeständnis betrifft die Fristen für die Erreichung der Zielvorgaben. Auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission, die während des Gesetzgebungsverfahrens verfeinert wurden, wurde in der Abfallrichtlinie und der Richtlinie über Abfalldeponien festgelegt, dass die Mitgliedstaaten unter bestimmten Bedingungen beschließen können, diese Fristen zu verlängern. Ebenso ist ein fünfjähriger Aufschub für die materialspezifischen Ziele der Verpackungsrichtlinie möglich; diese Bestimmung war nicht Teil des ursprünglichen Kommissionsvorschlags, wurde aber im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens aufgenommen. Infolgedessen teilten 8¹¹ Mitgliedstaaten (von 11, die die Bedingungen erfüllten) ihre Absicht mit, die Erfüllung der Zielvorgabe für die Wiederverwertung von Siedlungsabfällen für 2025 zu verschieben, und 7¹² (von 27, die die Bedingungen erfüllten) taten dies für die materialspezifischen Verpackungsziele für 2025. Da einige Mitgliedstaaten beabsichtigen, mehrere Ziele zu verschieben, sind insgesamt 12 Mitgliedstaaten beteiligt. Im Frühwarnbericht der Kommission über die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der Zielvorgaben für 2023 wurde jedoch festgestellt, dass 23 Mitgliedstaaten Gefahr laufen, eines oder mehrere dieser Zielvorgaben nicht zu erreichen (*Abbildung 7*). Dies bedeutet, dass nicht alle Mitgliedstaaten, die Gefahr liefen, die Zielvorgaben nicht zu erreichen, aber um eine Verschiebung der Frist hätten ersuchen können, tatsächlich von dieser Option Gebrauch gemacht haben.
- 32** Der Hof bewertete auch die Gründe für die Nichtfestlegung von Zielvorgaben für bestimmte Aspekte, nämlich Abfallvermeidung und Verbrennung.
- 33** Die Möglichkeit der Einführung von Zielvorgaben für die **Abfallvermeidung** wurde erstmals 2003 in einer Mitteilung der Kommission erwähnt. Die Abfallrichtlinie von 2008 enthielt keine Zielvorgaben, die Mitgliedstaaten wurden jedoch darin aufgefordert, bis Ende 2013 Programme zur Abfallvermeidung zu erstellen. In den Vorschlägen der Kommission zur Änderung der Abfallrichtlinie aus den Jahren 2014 und 2015 waren solche Zielvorgaben auch nicht vorgesehen. Laut den Folgenabschätzungen der Kommission gab es dafür folgende Hauptgründe:
- Da der Begriff "Siedlungsabfälle" nicht eindeutig definiert ist, konnten die von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten nicht verglichen werden. Dies erschwerte es auch, allgemein anwendbare Zielvorgaben festzulegen.
 - Die Wirksamkeit der Abfallvermeidungsprogramme muss vor der Einführung von Zielvorgaben bewertet werden.

¹¹ Griechenland, Kroatien, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Rumänien und Slowakei.

¹² Tschechische Republik, Griechenland, Kroatien, Luxemburg, Malta, Portugal und Schweden.

34 Dennoch hat die Kommission damit begonnen, Maßnahmen zur Verringerung des Abfallaufkommens in bestimmten Abfallströmen einzuführen.

- Auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission, die im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens weiter geändert wurden, führte eine Richtlinie aus dem Jahr 2015¹³ Beschränkungen für die Verwendung leichter Kunststofftragetaschen ein, während 2019 mit einer weiteren Richtlinie¹⁴ bestimmte Kunststoffprodukte (wie Besteck, Teller und Trinkhalme) verboten wurden.
- Mit den Vorschlägen der Kommission aus dem Jahr 2022¹⁵ zur Änderung der Verpackungsrichtlinie (die sich in der angenommenen Verpackungsverordnung widerspiegeln) und aus dem Jahr 2023¹⁶ zur Änderung der Abfallrichtlinie (angenommen im Herbst 2025) wurden erstmals Reduktionsziele eingeführt. Die Zielvorgaben betreffen bestimmte Abfallströme: Lebensmittelabfälle und Verpackungsabfälle. Weitere Einzelheiten sind in [Anhang IV](#) zu finden.

35 Die EU-Rechtsgrundlage enthält keine Zielvorgaben für die **Verbrennung**. In der Vergangenheit haben viele Mitgliedstaaten in Verbrennungsanlagen investiert, und einige tun dies immer noch, beispielsweise Italien (z. B. in Rom, [Kasten 3](#)). Solche Investitionen sind kostspielig, und die Einrichtungen haben eine Nutzungsdauer von 20 Jahren oder mehr. Infolgedessen ist die Verbrennung in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor die wichtigste Methode der Abfallbeseitigung ([Anhang I \(Abbildung 4\)](#)). Darüber hinaus wird in den meisten Verbrennungsanlagen Energie zurückgewonnen, die zur Erzielung von Einnahmen verkauft werden kann. Das EU-Recht enthält jedoch einige restriktive Maßnahmen in Bezug auf die Nutzung der Verbrennung, bei der in Zukunft Verbesserungen erreicht werden könnten.

- Das Europäische Parlament hatte gefordert, die Verbrennung bis 2020 strikt auf nicht wiederverwertbare und biologisch nicht abbaubare Abfälle zu beschränken. Der letztgenannte Aspekt wurde weitestgehend umgesetzt, da die Abfallrichtlinie aus dem Jahr 2018 vorschreibt, dass Bioabfälle entweder an der Anfallstelle recycelt oder getrennt gesammelt werden müssen. Darin ist auch vorgesehen, dass getrennt gesammelte Abfälle nicht verbrannt werden dürfen.

¹³ Richtlinie (EU) 2015/720.

¹⁴ Richtlinie (EU) 2019/904.

¹⁵ COM(2022) 677.

¹⁶ COM(2023) 420.

- Im Jahr 2026 wird die Kommission die Machbarkeit der Einbeziehung von Verbrennungsanlagen für Siedlungsabfälle in das EU-Emissionshandelssystem ab 2028 prüfen¹⁷. Nach diesem System müssten diese Anlagen Emissionszertifikate abgeben, die sie bei Versteigerungen erworben haben, um dadurch ihre Treibhausgasemissionen auszugleichen. Dies würde die Verbrennungskosten erhöhen und somit die Anreize für diese Methode zunichtemachen.

Die Kommission hat die rechtlichen Anforderungen für Siedlungsabfälle schrittweise verschärft, auf dem Recyclingmarkt bestehen jedoch nach wie vor Herausforderungen

- 36** Die Vorgaben und Ziele der EU können nur erreicht werden, wenn die Mitgliedstaaten die Initiative ergreifen, sie zu erreichen. Der Hof hat daher geprüft, inwieweit die Kommission die rechtlichen Anforderungen verschärft hat, um dies zu fördern.
- 37** Gemäß der ersten Abfallrichtlinie aus dem Jahr 1975 waren die Mitgliedstaaten bereits verpflichtet, **Abfallbewirtschaftungspläne** aufzustellen, deren Schwerpunkt in erster Linie auf Abfallarten, Abfallmengen und Deponien lag. Auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission wurden im EU-Rechtsrahmen die Anforderungen an den Inhalt der Pläne schrittweise verschärft (z. B. sollten sie eine Bewertung bestehender Abfallsammelsysteme umfassen). Das bedeutet, dass die Abfallbewirtschaftungspläne nun die Abfallpolitik jedes Landes umfassend widerspiegeln sollten. Obwohl die Anforderung, dass die Pläne an die EU-Zielvorgaben angepasst werden müssen, erst 2018 in die Rechtsgrundlage aufgenommen wurde, war dies eine positive Entwicklung. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Pläne mindestens alle sechs Jahre zu bewerten und gegebenenfalls zu überarbeiten¹⁸. Die Abfallrichtlinie räumt den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum bei der Entscheidung über die Notwendigkeit einer Aktualisierung ein, wodurch die Durchsetzungsbefugnisse der Kommission eingeschränkt werden.

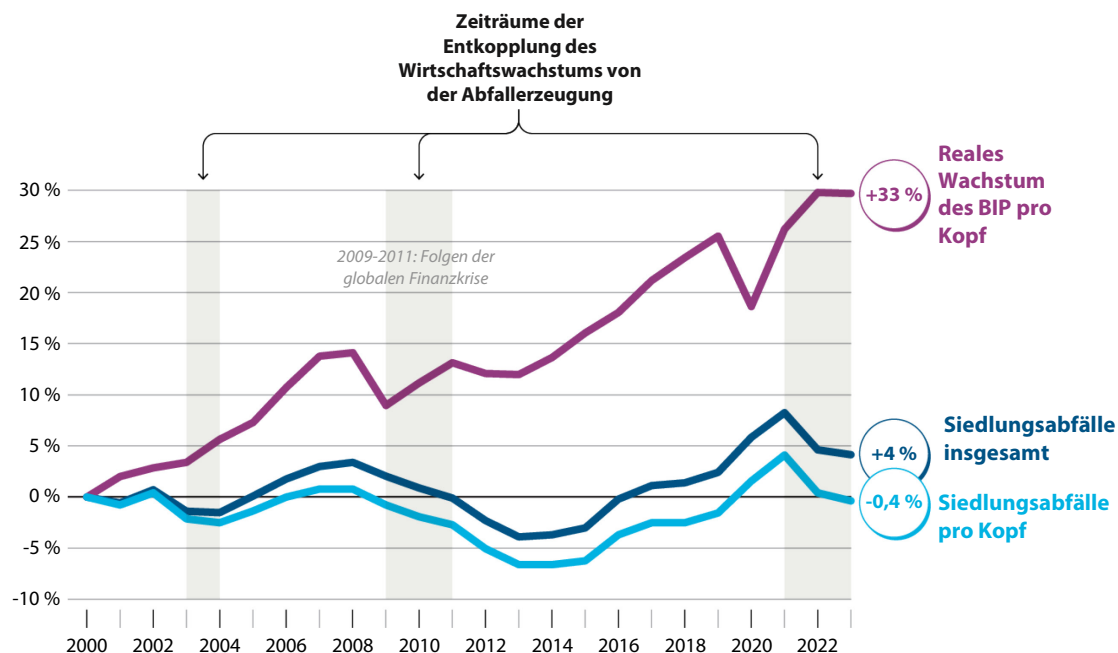
¹⁷ Richtlinie 2003/87/EG, Artikel 30 Absatz 7.

¹⁸ Richtlinie 2008/98/EG, Artikel 30 Absatz 1.

- 38** Obwohl die Rechtsgrundlage die Kommission nicht ausdrücklich dazu verpflichtet, die Pläne zu bewerten, hat die Kommission zwischen 2015 und 2018 mit Hilfe eines Auftragnehmers die nationalen und regionalen Pläne in allen Mitgliedstaaten analysiert. Sie kam zu dem Schluss, dass eine erhebliche Zahl der Pläne nicht zufriedenstellend war. Kürzlich beauftragte die Kommission ein externes Unternehmen mit der Bewertung der jüngsten (nationalen, regionalen und lokalen) Abfallbewirtschaftungspläne. Die Prüfung soll Mitte 2026 abgeschlossen werden.
- 39** Im Jahr 2005 schlug die Kommission vor, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, **Abfallvermeidungsprogramme zu erstellen**; dies wurde dann in der Abfallrichtlinie von 2008 verankert. Die Europäische Umweltagentur (EUA) wurde mit der Veröffentlichung von Berichten beauftragt, in denen die Fortschritte bei der Fertigstellung und Umsetzung von Abfallvermeidungsprogrammen überprüft werden. In dem Bericht für das Jahr 2025¹⁹ wurde unter anderem der Schluss gezogen, dass
- sich die derzeitigen Programme trotz der Bedeutung der Abfallvermeidung weiterhin überwiegend auf freiwillige Initiativen, Vereinbarungen und Informationskampagnen stützen, die 81 % aller in den Programmen genannten Maßnahmen ausmachen;
 - trotz des Zusammenhangs zwischen Abfallaufkommen und Wirtschaftswachstum wirtschaftliche Instrumente (z. B. finanzielle Anreize) nach wie vor nicht in ausreichendem Maße genutzt werden;
 - es nur wenige Informationen über die tatsächliche Durchführung dieser Programme gibt. Zwar sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ihre Programme mindestens alle sechs Jahre zu bewerten, doch wird diese Anforderung häufig nicht erfüllt, die Evaluierungen sind nicht immer öffentlich zugänglich und die Wirksamkeit der politischen Instrumente wird nicht ausreichend bewertet.
- 40** Die Abfallvermeidung sollte letztendlich zu einer Entkopplung der Abfallerzeugung vom Wirtschaftswachstum, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP), führen. In den letzten 23 Jahren wurde die Entkopplung in bestimmten Zeiträumen erreicht, was bedeutet, dass das Siedlungsabfallaufkommen immer noch größtenteils mit dem BIP-Wachstum wächst, wenn auch in geringerem Maße, wie in [Abbildung 5](#) zu sehen ist.

¹⁹ EUA, [Bericht 02/2025](#).

Abbildung 5 | Schwankungen des BIP und der Siedlungsabfälle (2000-2023)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Eurostat-Datensätze [sdg_08_10](#) für das reale Pro-Kopf-BIP und [env_wasmun](#) für den gesamten Siedlungsabfall und den Siedlungsabfall pro Kopf.

41 Weitere Anforderungen betreffen die **Finanzierungsregeln im Rahmen der Kohäsionspolitik**, einer Hauptfinanzierungsquelle für weniger entwickelte Mitgliedstaaten und Regionen. Der Hof hat festgestellt, dass diese Vorschriften schrittweise die Abfallhierarchie widerspiegeln ([Anhang I](#) (Ziffer **04**)).

- Für den Programmplanungszeitraum 2014-2020 sahen die für die Kohäsionspolitik geltenden Rechtsvorschriften keine Beschränkungen für die Arten von Projekten vor, die für eine Kofinanzierung in Betracht kamen. In den Leitlinien der Kommission [für die Abfallbewirtschaftung](#) wird jedoch betont, dass Maßnahmen auf den unteren Stufen der Hierarchie "weniger erwünscht" sind und "nur dann in Anspruch genommen werden sollten, wenn Maßnahmen auf höheren Stufen der Abfallhierarchie nicht möglich sind" [Übersetzung, Original nur in englischer Sprache]. Investitionen in den unteren Stufen beziehen sich auf Deponien, Verbrennungsanlagen oder Anlagen zur mechanisch-biologischen Behandlung.

- Für den Programmzeitraum 2021-2027 ging der Gesetzestext noch einen Schritt weiter, indem (i) Investitionen in Deponien und (ii) Investitionen in die Erhöhung der Kapazität von Anlagen zur Behandlung von Restmüll (d. h. Anlagen zur mechanisch-biologischen Behandlung oder Verbrennungsanlagen) von der Förderung ausgeschlossen wurden, wenn auch mit einigen Ausnahmen²⁰. Darüber hinaus sollten Investitionen im Einklang mit dem Grundsatz der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ stehen, um Beeinträchtigungen des Umweltziels des Übergangs zur Kreislaufwirtschaft zu vermeiden²¹.

42 Für den Programmzeitraum 2014-2020 für die Mittel der Kohäsionspolitik hat die Kommission außerdem **Bedingungen** eingeführt, die von den Mitgliedstaaten bis Ende 2016 erfüllt werden müssen. Erfüllt ein Mitgliedstaat diese Bedingungen nicht, kann die Kommission die Zahlungen aussetzen. Ähnliche Bedingungen gelten für den Programmplanungszeitraum 2021-2027. Im Gegensatz zu 2014-2020 sind die Mitgliedstaaten zur Anwendung der Voraussetzungen im Zeitraum 2021-2027 verpflichtet. Darüber hinaus wird die Kommission die gemeldeten Ausgaben nicht erstatten, wenn die Mitgliedstaaten die Bedingungen nicht oder nicht mehr während des gesamten Zeitraums erfüllen.

43 Eine dieser Bedingungen war, dass die Mitgliedstaaten Abfallbewirtschaftungspläne im Einklang mit der Abfallrichtlinie erstellen mussten. Obwohl die Abfallrichtlinie seit 1975 die Erstellung solcher Pläne vorschreibt, benötigte eine erhebliche Anzahl von Mitgliedstaaten Zeit, um die Bedingung zu erfüllen. Da die Programme zur Umsetzung der Kohäsionspolitik zumeist auf regionaler Ebene ausgearbeitet und verwaltet werden, haben die Regionen zumeist regionale Abfallbewirtschaftungspläne vorgelegt.

- Zeitraum 2014-2020 13 Mitgliedstaaten haben die Bedingung nicht erfüllt, als ihre regionalen und nationalen Programme zur Umsetzung der Kohäsionspolitik von der Kommission genehmigt wurden. Infolgedessen mussten sie spezifische Aktionspläne vorlegen. Die Kommission sah diese Bedingung später als erfüllt an.
- Zeitraum 2021-2027: Mitte Juni 2025 hatten 29 von 115 Programmen, für die diese Bedingung galt, diese Bedingung noch nicht erfüllt. Diese 29 Programme betrafen fünf Mitgliedstaaten.

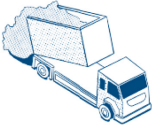
²⁰ [Verordnung \(EU\) 2021/1058](#), Artikel 7 Absatz 1 Buchstaben f und g.

²¹ [Regulation \(EU\) 2021/1060](#), Erwägungsgrund 10 und Artikel 9 Absatz 4.

- 44** Die Erfüllung dieser Bedingung bedeutet nicht, dass die Pläne von guter Qualität, realistisch und durchführbar sind, wie in der Analyse der vier untersuchten Mitgliedstaaten durch den Hof gezeigt wurde (Ziffern [70–75](#)).
- 45** Im Jahr 2020 wurden die Mitgliedstaaten durch den Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der EU²² dazu angeregt, den Verbrauch von Einwegkunststoffen zu verringern, das Recycling zu fördern und die Kreislaufwirtschaft zu unterstützen. Dies wurde dadurch erreicht, dass jeder Mitgliedstaat einen **nationalen Beitrag an die EU** zahlen muss, der im Verhältnis zu der Menge an Kunststoffverpackungsabfällen steht, die er nicht recycelt.
- 46** Die Kommission hat die Anforderungen an die Mitgliedstaaten im Bereich der **wirtschaftlichen Instrumente** schrittweise verschärft. Diese Instrumente können eine entscheidende Rolle bei der Erreichung der Zielvorgaben der kommunalen Abfallwirtschaft und der Abfallvermeidung spielen. Die wichtigsten Arten von Instrumenten sind in [Abbildung 6](#) beschrieben.

²² Beschluss (EU, Euratom) 2020/2053.

Abbildung 6 | Wirtschaftliche Instrumente

	Art des wirtschaftlichen Instruments	Zweck
	Deponiesteuer	Auf die Menge des auf einer Deponie abgeführten Abfalls zu entrichtende Steuer. Die Abgabe sollte die Deponierung verteuern und damit weniger attraktiv machen.
	Verbrennungssteuer	Auf die Menge der zur Verbrennung eingeleiteten Abfälle zu entrichtende Steuer. Die Steuer sollte die Verbrennung teurer und damit weniger attraktiv machen.
	Verursacherbezogene Abfallgebührenerhebung	Die Abfallerzeuger zahlen eine Gebühr auf der Grundlage der tatsächlich anfallenden Abfallmenge (d. h. Gewicht oder Volumen). Sie sollte als Anreiz dienen, weniger Abfall zu erzeugen und Abfall besser zu sortieren.
	Pfandsysteme	Der Verbraucher zahlt ein Pfand, wenn er z. B. ein Getränk in einer Flasche kauft. Das Pfand wird bei Rückgabe der Flasche zurückerstattet. Die Systeme sollten als Anreiz für die effiziente Sammlung von Altprodukten und -materialien dienen.
	Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung	Die Hersteller von Produkten tragen die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung der Abfallphase im Lebenszyklus eines Produkts. Die Hersteller sollten insbesondere die Kosten für die getrennte Sammlung von Abfällen, den anschließenden Transport und die Behandlung tragen. Die Regelungen sollten als Anreiz für die Entwicklung umweltfreundlicher Produkte dienen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof unter anderem auf der Grundlage der Abfallrichtlinie und des EUA-Themenpapiers [29/2022](#).

47 Während in der Abfallrichtlinie von 2008 der Einsatz wirtschaftlicher Instrumente gefördert wurde, wurde dies in der Abfallrichtlinie von 2018 verbindlich vorgeschrieben. In ihrer Folgenabschätzung aus dem Jahr 2014 gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass eine vollständige Harmonisierung dieser Instrumente unverhältnismäßig wäre. Das EU-Recht räumt den Mitgliedstaaten daher die Flexibilität ein, selbst zu entscheiden, welche Instrumente sie anwenden wollen. Dabei gelten folgende wichtige Ausnahmen.

- Ein Pfandsystem wird ab Januar 2029 für bestimmte Verpackungsformate verbindlich sein. Diese Bestimmung geht auf einen Vorschlag der Kommission zurück und wurde in die Verpackungsverordnung 2025 aufgenommen.
- Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung sind seit Januar 2025 für alle Verpackungen obligatorisch. Diese Bestimmung wurde von den Mitgesetzgebern (dem Europäischen Parlament und dem Rat) in die Verpackungsrichtlinie aufgenommen.

48 Die Kommission hat auch die Anforderungen an die Mitgliedstaaten im Bereich der **getrennten Sammelsysteme** schrittweise verschärft ([Anhang IV \(Tabelle 2\)](#)). Wirksame Sammelsysteme sind für die Sammlung hochwertiger wiederverwertbarer Materialien und die Erreichung hoher Recyclingquoten von wesentlicher Bedeutung.

- Während in der Abfallrichtlinie von 2008 die getrennte Sammlung von mindestens Papier, Metall, Kunststoff und Glas bis 2015 vorgeschrieben wurde, wurde sie in der Abfallrichtlinie von 2018 ab Januar 2025 auch für Textilien vorgeschrieben.
- Während die Abfallrichtlinie von 2008 die getrennte Sammlung von Bioabfällen förderte, verlangt die Abfallrichtlinie von 2018, dass die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2023 sicherstellen, dass Bioabfälle entweder an der Anfallstelle getrennt und recycelt oder getrennt gesammelt und nicht mit anderen Abfallarten vermischt werden.

- 49** In jüngster Zeit hat die Kommission auch damit begonnen, das Abfallproblem von der Produktionsseite her anzugehen. Das Problem des Abfalls sollte bereits in der Phase der **Produktgestaltung** berücksichtigt werden. Dies ist ein weiterer wichtiger Schritt auf dem Weg zur Abfallreduzierung, der jedoch einige Zeit in Anspruch nehmen wird, bevor wesentliche Ergebnisse beobachtet werden können. Die drei wichtigsten Rechtsakte sind die Richtlinie von 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte²³ (Ziffer **34** und **Anhang IV (Tabelle 1)**), die Verpackungsverordnung von 2025 (**Anhang IV (Tabelle 1)**) sowie die Ökodesign-Verordnung von 2024²⁴. Letztere sind eine Art Rahmengesetzgebung und bilden die Grundlage für die spätere Verabschiedung spezifischer Vorschriften, entweder auf einer produktspezifischen oder horizontalen Basis. Zu diesem Zweck wird die Kommission Produkte priorisieren und dann mit der Entwicklung von Produktvorschriften beginnen. Eine erste Prioritätenliste²⁵ wurde im Frühjahr 2025 angenommen und umfasst beispielsweise Textilien.
- 50** Der Hof stellte fest, dass Herausforderungen in Bezug auf die Recyclingindustrie, insbesondere für Kunststoffe, und die Nachfrage nach Sekundärrohstoffen (d. h. recycelten Materialien) bestehen. Ohne eine wirksame Recyclingindustrie und einen wirksamen Recyclingmarkt sind die Recyclingzielvorgaben gefährdet. Die EUA kam zu dem Schluss²⁶, dass i) Wertschöpfungsketten für Kunststoff nicht nachhaltig sind, Emissionen verursachen und zu mehr Abfall und Umweltverschmutzung führen; und ii) die Verringerung solcher Auswirkungen den Übergang zu einem kreislaforientierten und nachhaltigen Kunststoffsystem erfordert.
- 51** Recyclingbetriebe sind Wirtschaftsteilnehmer, die ein tragfähiges Geschäftsszenario benötigen. In jüngster Zeit hat die Organisation, die die Interessen der europäischen Kunststoffrecyclingunternehmen in der EU vertritt, auf eine Krise in ihrer Branche hingewiesen²⁷ und dabei verschiedene Gründe angeführt wie (i) steigende Betriebskosten, die zum Teil auf hohe Energiepreise zurückzuführen sind; (ii) kostengünstige, nicht überprüfte Einfuhren von Neu- und Recyclingkunststoffen; und (iii) mangelnde Nachfrage nach Neu- und Recyclingkunststoffen aus der EU.

²³ Richtlinie (EU) 2019/904.

²⁴ Verordnung (EU) 2024/1781.

²⁵ COM(2025) 187.

²⁶ Themenpapier 05/2024.

²⁷ Plastic Recyclers Europe, [Safeguarding Europe's Plastics Recycling Future](#), 2025; [Crisis in EU Plastic Recycling Demands Immediate Action](#), 2025; [EU's competitiveness under severe threat: plastics sector at crossroads](#), 2024.

- 52** Betreiber von Abfallbewirtschaftungsanlagen in Polen berichteten über einen Mangel an Recyclinganlagen, die zurückgewonnene Materialien kaufen. Darauf wurde auch im nationalen Abfallwirtschaftsplan Rumäniens hingewiesen. Darüber hinaus wiesen die Betreiber darauf hin, dass eine Reihe von Recyclinganlagen entweder ihre Kapazitäten reduziert haben oder den Betrieb ganz einstellten. Diese Knappheit (d. h. die geringe Nachfrage) trägt zu niedrigen Preisen bei und bedeutet, dass recycelbare Stoffe über größere Entfernungen transportiert werden müssen, was zu verkehrsbedingten Emissionen führt. So verkaufte beispielsweise ein in die Stichprobe einbezogener Anlagenbetreiber Glas an eine Anlage in einer Entfernung von 590 km, ein anderer verkaufte Papier an eine Anlage in einer Entfernung von mehr als 570 km und Aluminium an eine Anlage in einer Entfernung von mehr als 910 km. [Anhang V](#) enthält weitere Einzelheiten darüber, wie die Verkaufspreise von recycelbaren Stoffen je nach Material variieren.
- 53** Was das Thema Nachfrage betrifft, so weist der Hof darauf hin, dass in der Verordnung aus dem Jahr 2022 über Materialien aus recyceltem Kunststoff²⁸ festgelegt ist, dass recycelte Kunststoffmaterialien, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen, aus getrennt gesammelten Kunststoffabfällen stammen oder von einem System gesammelt werden müssen, das sicherstellt, dass keine Kontamination vorliegt. Dadurch wird der Spielraum für die Verwendung recycelter Kunststoffe eingeschränkt. Andererseits kündigte die Kommission an²⁹, dass ein neuer Rechtsakt über die Kreislaufwirtschaft, das 2026 angenommen werden soll, Maßnahmen zur Erleichterung eines Binnenmarkts für Sekundärrohstoffe, zur Förderung eines größeren Angebots an recyceltem Material hoher Qualität (d. h. Materialien, die aus dem Recyclingverfahren hervorgehen) und zur Stimulierung der Nachfrage nach Sekundärrohstoffen und kreislaforientierten Produkten enthalten soll.

²⁸ Verordnung (EU) 2022/1616.

²⁹ COM(2025) 85.

Die Kommission gab einschlägige Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ab, aber ihre Umsetzung in Bezug auf verfehlte Zielvorgaben für Abfälle wurde durch Personalprobleme und Verzögerungen beeinträchtigt

- 54** Die Kommission ist für die Überwachung der Einhaltung des EU-Rechts durch die Mitgliedstaaten zuständig, einschließlich ihrer Fortschritte bei der Erreichung der EU-Ziele. In der Abfallrichtlinie wurde die Kommission beauftragt, Empfehlungen an Mitgliedstaaten zu richten, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie die Zielvorgaben nicht erreichen könnten. Verstoßen Mitgliedstaaten gegen die EU-Rechtsvorschriften, ist die Kommission befugt, Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten und den Fall letztendlich an den Gerichtshof der Europäischen Union zu verweisen. Es liegt im Ermessen der Kommission, zu entscheiden, ob und wann sie ein Vertragsverletzungsverfahren einleitet.
- 55** Der Hof bewertete daher das Verfahren der Kommission zur Bewertung der Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen und zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren.
- 56** Die Kommission hat durch verschiedene Bewertungen ein gründliches Verständnis der Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen in den Mitgliedstaaten gewonnen:
- mehrere Folgenabschätzungen, z. B. zur Vorbereitung der Änderungen an der Abfallrichtlinie, der Verpackungsrichtlinie und der Richtlinie über AbfalldPONen sowie der Verpackungsverordnung.
 - Zwei Verfahren zur Förderung der Einhaltung der Vorschriften, um zur Verbesserung der nationalen Praktiken im Bereich der Siedlungsabfallwirtschaft beizutragen. Ein Verfahren wurde in den Jahren 2012-2013 (mit zehn Mitgliedstaaten) und ein weiteres in den Jahren 2014-2015 (mit acht Mitgliedstaaten) durchgeführt. Neben den Gesamtberichten³⁰ und den länderspezifischen Informationsblättern veröffentlichte die Kommission auch Fahrpläne, in denen die Herausforderungen beschrieben und Empfehlungen für Verbesserungen gegeben wurden;

³⁰ Bericht, veröffentlicht im Jahr 2013; und Bericht, veröffentlicht im Jahr 2016.

- Frühwarnberichte: Gemäß der Abfallrichtlinie von 2018 sind diese Berichte spätestens drei Jahre vor Ablauf der jeweiligen Zielfrist vorzulegen. Während der erste Bericht bis 2022 fällig war, hatte die Kommission bereits 2018 einen Bericht erstellt³¹. Er umfasste einen allgemeinen Teil sowie länderspezifische Berichte für 14 Mitgliedstaaten³², bei denen davon ausgegangen wurde, dass sie das für 2020 gesetzte Ziel für das Recycling von Siedlungsabfällen nicht erreichen könnten. Die Kommission hatte Folgebesuche vor Ort geplant, die jedoch aufgrund von Personalengpässen nicht stattfanden. Im Jahr 2023³³ veröffentlichte die Kommission einen zweiten Bericht auf der Grundlage der detaillierten Arbeiten der EUA. Der Bericht enthielt nicht nur eine Bewertung der Zielvorgaben für 2025 (**Abbildung 2**), sondern auch eine Bewertung der Zielvorgabe für 2035 für Deponien (**Abbildung 3**). Zudem enthielt er länderspezifische Berichte für 18 Mitgliedstaaten, bei denen davon ausgegangen wurde, dass sie die Zielvorgaben nicht erreichen könnten (**Abbildung 7**);
- auf Ersuchen der Kommission erstellte Länderprofile³⁴, die im April 2025 von der EUA veröffentlicht wurden. Die Bewertungen umfassen aktualisierte Aussichten für das Erreichen der Zielvorgaben für das Recycling und die Deponierung.

57 In den letzten zehn Jahren hat die Kommission keine Vor-Ort-Besuche zur Förderung der Einhaltung von Vorschriften in den Mitgliedstaaten durchgeführt, obwohl solche Besuche die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zur Umsetzung von Vorschriften unterstützen und dazu beitragen können, dass Siedlungsabfälle auf der nationalen politischen Agenda bleiben. Dennoch waren seine an die Mitgliedstaaten gerichteten Empfehlungen (Ziffer **56**) relevant, da sie sich direkt auf die ermittelten zentralen Probleme bezogen.

58 Die Kommission verpasste jedoch die Gelegenheit, von den Mitgliedstaaten, die ihre Fristen für die Erreichung bestimmter Zielvorgaben verschoben haben, Anpassungen der Umsetzungspläne zu verlangen (Ziffer **31**). Da keiner der vorgelegten Umsetzungspläne mit den Richtlinien in Einklang stand, forderte die Kommission deren Überarbeitung. Leider konnte die Kommission ihre Bewertung der überarbeiteten Pläne nicht innerhalb der in den Richtlinien festgelegten Dreimonatsfrist abschließen, sodass die Pläne als konform angesehen wurden.

³¹ COM(2018) 656.

³² Bulgarien, Estland, Griechenland, Spanien, Kroatien, Zypern, Lettland, Ungarn, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slowakei und Finnland.

³³ COM(2023) 304.

³⁴ EUA, **Länderprofile** 2025.

- 59** Außerdem hat die Kommission erst sehr spät ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, weil die in der Verpackungsrichtlinie von 2004 festgelegten Zielvorgaben für 2008 nicht erreicht wurden. Erst im Juli 2024 wurde schließlich ein Verfahren gegen acht Mitgliedsstaaten eingeleitet³⁵. Gleichzeitig leitete sie auch Verfahren ein, weil sie die Zielvorgaben der Abfallrichtlinie von 2008 für 2020 nicht erreicht hatte. Da die Mitgliedstaaten 18 Monate nach dem Bezugsjahr (Juli 2022 für die Daten für 2020) Daten melden müssen, benötigte die Kommission zwei Jahre, um diese Verfahren gegen 17 Mitgliedstaaten einzuleiten.
- 60** In Bezug auf die drei 2018 geänderten Richtlinien musste die Kommission prüfen, ob die Mitgliedstaaten
- ihre nationalen Umsetzungsmaßnahmen vor Ablauf der Umsetzungsfrist (d. h. Juli 2020) mitgeteilt haben (Mitteilung und Umsetzung);
 - alle Bestimmungen der Richtlinie im nationalen Recht korrekt wiedergegeben haben (Konformität).
- 61** In Bezug auf die Verpackungsrichtlinie führte die Kommission keine Kontrollen durch, da die Richtlinie durch eine Verordnung aufgehoben werden sollte. Der Vorschlag für die Verpackungsverordnung wurde im November 2022 veröffentlicht, die Verordnung wurde im Januar 2025 angenommen und soll im August 2026 in Kraft treten.
- 62** Bei den beiden anderen Richtlinien führte die Kommission sowohl "Kommunikations- und Umsetzungskontrollen" als auch "Konformitätsprüfungen" durch, wobei letztere im September 2025 noch liefen. Der Hof stellte fest, dass die Kommission ihre internen Fristen für die Kontrollen nicht immer einhielt, wie in [Tabelle 2](#) dargelegt. In seinem [Sonderbericht 2024 über die Durchsetzung des EU-Rechts](#) gelangte der Hof zu ähnlichen Schlussfolgerungen.

³⁵ Irland, Griechenland, Kroatien, Zypern, Ungarn, Malta, Rumänien und Portugal.

Tabelle 2 | Von der Kommission eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren betreffend die Abfallrichtlinie von 2018 und die Richtlinie über Abfalldeponien (bis September 2025)

Anzahl der Verfahren	Kontrollen und Fristen der Kommission	Feststellungen
Kommunikation/Umsetzung		
42 Verfahren gegen 23 Mitgliedstaaten betreffend die Abfallrichtlinie von 2018 und die Richtlinie über Abfalldeponien	Zwischen der Absendung des Aufforderungsschreibens und dem Abschluss des Verfahrens oder der Anrufung des Gerichtshofs vergehen nicht mehr als 12 Monate ³⁶ .	Alle Verfahren wurden zügig eingeleitet, und zwar innerhalb von drei Monaten nach Ablauf der Umsetzungsfrist. Die Frist wurde in 68 % der Fälle versäumt.
Konformität		
17 Verfahren gegen 13 Mitgliedstaaten, darunter 13 Verfahren betreffend die Abfallrichtlinie 2018 und vier Verfahren betreffend die Richtlinie über Abfalldeponien 2018	Konformitätsprüfung innerhalb von 16 bis 24 Monaten nach Erhalt der Mitteilung über die nationalen Umsetzungsmaßnahmen abgeschlossen. [...] In der Regel sollte die Konformitätsprüfung erst dann beginnen, wenn die vorherige Phase der Umsetzungsprüfung – einschließlich möglicher Vertragsverletzungsverfahren wegen Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen – abgeschlossen ist ³⁷ .	Die Frist wurde in 63 % der Fälle versäumt.

³⁶ COM(2007) 502, Abschnitt 3.

³⁷ Better Regulation Toolbox 2023.

- 63** Die Kommission deckt auch mögliche fehlerhafte Anwendungen von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten auf, entweder aufgrund von Beschwerden oder aufgrund ihrer eigenen Untersuchungen. In Bezug auf vor 2018 geltende abfallbezogene Richtlinien leitete sie von Juli 2003 bis September 2025 56 Verfahren ein, einschließlich der in Ziffer 59 genannten Verfahren. **Kasten 2** enthält ein Beispiel.

Kasten 2

Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien wegen Versäumnissen bei der Sammlung und Beseitigung von Siedlungsabfällen

Nach einer Krise bei der Beseitigung von Siedlungsabfällen in der Region Kampanien im Jahr 2007 leitete die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Italien ein, das 2010 zu einem Urteil des Gerichtshofs führte. Im Dezember 2013 leitete die Kommission ein weiteres Verfahren gegen Italien ein, weil das Land nicht alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen hatte, um dem Urteil des Gerichtshofs nachzukommen. So berichtete die Kommission, dass zwischen 2010 und 2011 in Kampanien zahlreiche Probleme bei der Abfallsammlung gemeldet wurden, die dazu führten, dass sich in den Straßen von Neapel und anderen Städten Kampaniens mehrere Tage lang Tonnen von Abfällen anhäuften. Darüber hinaus hatte sich in der Region eine große Menge historischer Abfälle (6 Millionen Tonnen) angesammelt.

Im Jahr 2015 verurteilte der Gerichtshof Italien zur Zahlung eines täglichen Zwangsgelds in Höhe von 120 000 Euro und eines Pauschalbetrags von 20 Millionen Euro. Im Jahr 2021 wurde das tägliche Bußgeld um 40 000 € gesenkt, da die Kommission feststellte, dass bei den Verbrennungskapazitäten Fortschritte erzielt worden waren.

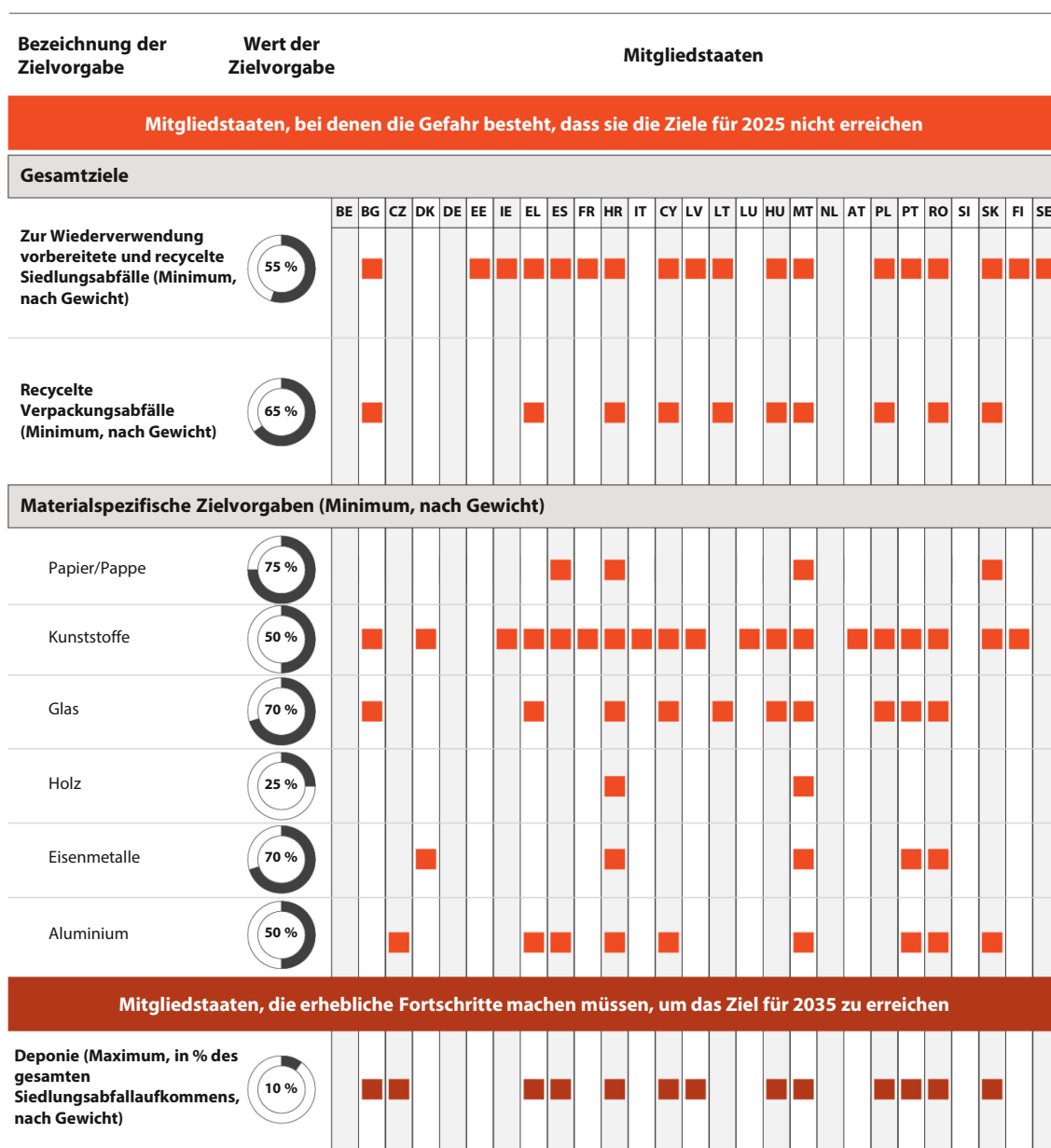
Quelle: Rechtssache C-653/13, Pressemitteilung 86/15 des Gerichtshofs und Antwort auf eine parlamentarische Anfrage.

Die in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten kommen nur langsam voran, weil öffentliche Mittel nur in unzureichendem Umfang zur Verfügung stehen und sie nicht in der Lage sind, die wirtschaftlichen Instrumente vollumfänglich zu nutzen.

- 64** Im Frühwarnbericht für das Jahr 2023 (Ziffer 56) wurde auf der Grundlage von Daten aus dem Jahr 2020 und anderen Faktoren³⁸ festgestellt, dass 23 Mitgliedstaaten Gefahr liefen, eines oder mehrere der Zielvorgaben für 2025 nicht zu erreichen, und dass 13 Mitgliedstaaten deutlich hinter der Deponierungszielvorgabe für 2035 zurückblieben (*Abbildung 7*).

³⁸ EUA, *Methodology for the Early warning assessment related to certain waste targets*, 2.1.2022.

Abbildung 7 | Stand der Mitgliedstaaten Ende 2020 in Bezug auf die Zielvorgaben



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von COM(2023) 304.

- 65** Die Erreichung dieser Zielvorgaben erfordert unter anderem eine angemessene Infrastruktur für die Sortierung und Behandlung von Abfällen, wirksame wirtschaftliche Instrumente ([Abbildung 6](#)) und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Trennung von Abfällen an der Anfallstelle. Die Berücksichtigung aller Kosten für Dienstleistungen im Bereich der Abfallbewirtschaftung in den Gebühren, die den Bürgerinnen und Bürgern in Rechnung gestellt werden, fördert ihre Beteiligung an dem Prozess. Darüber hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, den Schwerpunkt auf die Abfallvermeidung zu legen, da Abfälle, die nicht erzeugt werden, auch nicht entsorgt werden müssen.

- 66** Die 18 länderspezifischen Berichte, die dem Frühwarnbericht für das Jahr 2023 beigelegt waren, enthielten Empfehlungen für jeden Mitgliedstaat zu den festgestellten Problemen im Bereich der Siedlungsabfälle. Die Werte für die vier vom Hof geprüften Mitgliedstaaten sind in **Abbildung 8** zusammengefasst.

Abbildung 8 | Empfehlungen aus den Frühwarnberichten 2023

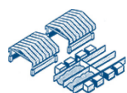
GRIECHENLAND

POLEN

PORTUGAL

RUMÄNIEN

Weiterer Ausbau der Infrastruktur für die Abfallbehandlung



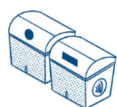
- Erhöhung der **Behandlungskapazitäten für Bioabfälle**
- Unterstützung der **Eigenkompostierung**
- Einrichtung eines **Qualitätsmanagementsystems** für Kompost/Gärrückstände aus Bioabfällen

- Stärkung der Investitionen in **Abfallbewirtschaftungsinfrastruktur**, einschließlich Anlagen für die Behandlung getrennt gesammelter Bioabfälle

- Ausbau der **Behandlungskapazitäten für Bioabfälle**
- Unterstützung der **Eigenkompostierung**
- Sicherstellung der **Vorbehandlung von Abfällen**, die auf Deponien abgelagert werden

- Ausbau der **Behandlungskapazitäten für Bioabfälle**
- Unterstützung der **Eigenkompostierung**
- Sicherstellung der Nutzung von **Bioabfällen** als Düngemittel durch Festlegung **nationaler Qualitätsstandards**

Getrennte Sammlung



- Ausweitung auf **alle Teile der Bevölkerung**, insbesondere bei **Bioabfällen**
- **Sensibilisierung der Bürger** für die Abfalltrennung und -vermeidung

- Erhöhung der **Effizienz bei Verpackungsmaterialien**
- Einführung für **Bioabfälle**
- Förderung von **Mehrzwecksystemen** bei lokalen Abfüllern

- Verbesserung der Regelung für **Recyclingmaterialien**, d. h. Verpackungsabfälle
- Verbesserung der Bequemlichkeit der getrennten Sammlung von **Bioabfällen**

- Ausweitung der **getrennten Sammlung** an der Quelle
- **Sensibilisierung der Bürger** für die Abfalltrennung und -vermeidung

Unterstützung der Vorbereitung zur Wiederverwendung von Siedlungsabfällen und von Wiederverwendungssystemen für Verpackungen



✓

✓

✓

✓

Einführung von Wirtschaftsinstrumenten



- **Verursacherbezogenes Gebührensystem**
- Erhöhung der **Deponiesteuer**

- **Verursacherbezogenes Gebührensystem** für private Haushalte
- **Pfandsystem**
- **System der erweiterten Herstellerverantwortung** für Verpackungen aus privaten Haushalten

- **Verursacherbezogenes Gebührensystem**
- **Pfandsystem**
- **Erweiterte Herstellerverantwortung** für nicht aus Haushalten stammende Abfälle
- Erhöhung der **Deponiesteuer**

- **Verursacherbezogenes Gebührensystem**
- Erhöhung der **Deponiesteuer**

Verbesserung des Datenverwaltungssystems



Bereitstellung **kohärenter und überprüfbarer Datensätze**, insbesondere für Verpackungsabfälle

Bereitstellung kohärenter und überprüfbarer Datensätze

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der länderspezifischen Berichte 2023, die dem Frühwarnbericht beigefügt waren.

67 Der Frühwarnbericht 2023 basierte auf Daten aus dem Jahr 2020. Im Laufe der Prüfung des Hofes wurden Daten für das Jahr 2022 verfügbar. Auf der Grundlage der gemäß den einschlägigen Richtlinien gemeldeten Daten und unter Verwendung der Berechnungsmethode 4 (Ziffer [30](#) und [Anhang III](#)) gelangt der Hof zu den folgenden Schlussfolgerungen über den Stand der Mitgliedstaaten in Bezug auf die EU-Zielvorgaben³⁹.

- In Bezug auf die Recyclingzielvorgabe 2025 für Siedlungsabfälle (mindestens 55 %): 6 Mitgliedstaaten haben entweder die Zielvorgabe erreicht oder waren weniger als 5 Prozentpunkte davon entfernt; 11 waren mehr als 15 Punkte davon entfernt und damit weit von der Erreichung der Zielvorgaben entfernt; und die anderen 9 lagen dazwischen (Daten für Griechenland für die Methode 4 lagen nicht vor).
- In Bezug auf die Zielvorgabe 2025 für Verpackungen und Verpackungsabfälle (mindestens 65 %): 19 Mitgliedstaaten haben entweder die Zielvorgabe erreicht oder waren weniger als 5 Prozentpunkte davon entfernt; 4 waren mehr als 15 Punkte davon entfernt und damit weit davon entfernt, dieses Ziel zu erreichen; und die anderen 4 lagen dazwischen.
- In Bezug auf die Deponierungszielvorgabe 2035 (maximal 10 %): 9 Mitgliedstaaten haben die Zielvorgabe bereits erreicht, 4 sind zwischen 10 und 20 Prozentpunkten davon entfernt, 3 sind zwischen 20 und 40 Punkten davon entfernt und die verbleibenden 11 sind mehr als 40 Punkte davon entfernt, was erhebliche Fortschritte in den nächsten 10 Jahren erfordert.

68 Der Hof stellt außerdem fest, dass die Erfüllung eines Ziels auf nationaler Ebene nicht bedeutet, dass alle lokalen Behörden die Zielvorgaben der Richtlinien einhalten. Dies ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Abfallbewirtschaftung meist auf lokaler Ebene (oft von den Gemeinden) organisiert wird. Bei den Herausforderungen gibt es auch zwischen kleinen Gemeinden und Großstädten Unterschiede, wie das Beispiel Rom in [Kasten 3](#) zeigt. Dies erhöht die Komplexität der Abfallbewirtschaftung insgesamt.

³⁹ Bei den verwendeten Daten handelt es sich um die Daten, die gemäß Anhang IV des [Durchführungsbeschlusses \(EU\) 2019/1004](#) der Kommission für die Recyclingquote für Siedlungsabfälle, gemäß Anhang II des [Durchführungsbeschlusses \(EU\) 2019/1885](#) der Kommission für die Deponierungszielvorgabe und gemäß Anhang II des [Durchführungsbeschlusses \(EU\) 2019/665](#) der Kommission für die Zielvorgabe für Verpackungen und Verpackungsabfälle gemeldet wurden.

Kasten 3

Herausforderungen für die Stadt Rom

Während die Kommission Italien (auf nationaler Ebene) nicht für gefährdet hält, die Zielvorgaben mit der Ausnahme einer Zielvorgabe zu verfehlen (*Abbildung 7*), sieht sich die Stadt Rom im Bereich der Siedlungsabfälle mit mehreren Herausforderungen konfrontiert, wie zum Beispiel den folgenden.

- Unzureichende Abfallbehandlungskapazitäten. Von 2018 bis 2023 sank die Abfallbehandlungskapazität in Rom von 900 000 auf 140 000 Tonnen, was in erster Linie auf Brände zurückzuführen war, die Anlagen zur mechanisch-biologischen Behandlung zerstört hatten. Daher müssen die Abfälle zur Behandlung an einen anderen Ort transportiert werden.
- Das Niveau der getrennten Sammlung liegt unter dem nationalen Durchschnitt.
- Höhere Deponiequoten im Vergleich zum nationalen Durchschnitt.
- Die Fahrzeuge für die Abfallsammlung sind in die Jahre gekommen und reichen nicht aus.
- Personalprobleme.

Dennoch sind Investitionen geplant, um diese Probleme anzugehen, z. B. der Bau von vier neuen Abfallbehandlungsanlagen, die Mitte 2025 in Betrieb genommen werden sollen, der Bau einer neuen Verbrennungsanlage, die im September 2025 in Betrieb genommen werden soll, und die Erneuerung der Fahrzeugflotte für die Abfallsammlung, um die Regelmäßigkeit der Dienste zu verbessern. Die Wirksamkeit dieser Investitionen wird sich in den kommenden Jahren zeigen.

Quelle: Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, XIX legislatura, Doc. XXIII, n. 5 sowie Informationen, die von der betreffenden Abteilung der Stadt Rom bereitgestellt wurden.

69 Bei den vier vom Hof geprüften Mitgliedstaaten hat der Hof daher bewertet, ob

- die nationalen Abfallbewirtschaftungspläne einen klaren Überblick über den Infrastrukturbedarf und die Verfügbarkeit von Finanzmitteln vermitteln;
- Fortschritte bei der Organisation der getrennten Abfallsammlung erzielt wurden;
- Fortschritte bei der Umsetzung der wirtschaftlichen Instrumente erzielt wurden.

In den nationalen Abfallbewirtschaftungsplänen der in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten wird der Infrastrukturbedarf unterschätzt, und es fehlen detaillierte Angaben zur erwarteten Verfügbarkeit von Finanzmitteln

- 70** Abfallbewirtschaftungspläne sind ein wichtiges Instrument, das es den Behörden ermöglicht, die Grundsätze des EU-Abfallrechts auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene anzuwenden. Der Hof prüfte daher, ob in den derzeit geltenden Plänen der vier geprüften Mitgliedstaaten der künftige Infrastrukturbedarf tatsächlich ermittelt wurde und ob sie aussagekräftige Informationen über die Quellen und die Verfügbarkeit von Finanzmitteln für die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen enthalten. Da eine ausreichende Finanzierung für den Erfolg der nationalen Abfallbewirtschaftungspläne von entscheidender Bedeutung ist, hat der Hof auch bewertet, inwieweit die verfügbaren EU-Mittel für ihre Umsetzung verwendet wurden.
- 71** Die verschärften Zielvorgaben der Richtlinien für 2018 ([Abbildung 2](#) und [Abbildung 3](#)) bedeuteten, dass die Mitgliedstaaten neue Infrastrukturanforderungen berücksichtigen mussten. Der Hof stellte fest, dass drei der vier in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten ihre nationalen Pläne nach 2018 aktualisiert hatten und auf die neuen Zielvorgaben verwiesen. Die einzige Ausnahme bildete Rumänien, wo der nationale Plan noch nicht aktualisiert worden war, obwohl die regionalen Pläne den neuen Zielvorgaben entsprechend angepasst worden waren. Auch im Bereich Planung wies Rumänien ein Defizit auf, da zwischen 2013 und 2018 kein Plan in Kraft war.
- 72** Was den Infrastrukturbedarf und die entsprechenden Investitionen angeht, so hat der Hof festgestellt, dass die aktuellen Pläne mehr und bessere Informationen enthalten als die früheren Pläne. Dennoch wurden der Bedarf und die entsprechenden Beträge in allen vier Mitgliedstaaten aus einem oder mehreren der folgenden Gründe unterschätzt:
- falsche Prognosen zum Abfallaufkommen. Wenn das tatsächliche Pro-Kopf-Abfallaufkommen die Prognosen übersteigt, wird der entsprechende Infrastrukturbedarf wahrscheinlich unterschätzt;
 - Keine Schätzung/Unterschätzung bestimmter Infrastrukturerfordernisse ([Kasten 4](#));
 - Verzögerungen bei der Durchführung von Projekten, die abgeschlossen sein sollten, als die Schätzungen für die aktuellen Pläne vorgenommen wurden ([Kasten 4](#));
 - stark gestiegene Baukosten, insbesondere seit 2021, die in den vor diesem Zeitpunkt erstellten Plänen oder Schätzungen nicht berücksichtigt werden konnten.

Kasten 4

Beispiele für Verzögerungen bei der Umsetzung und Mängel bei den Schätzungen zu den Infrastrukturerfordernissen

Griechenland: Über einen Zeitraum von 13 Jahren (2011-2024) wurden nur 8 von 33 geplanten Abfallwirtschaftszentren gebaut und in Betrieb genommen, zusätzlich zu den vier bestehenden. Die übrigen 25 befinden sich in verschiedenen Phasen der Umsetzung. Außerdem wurden nur 3 von 28 Anlagen für getrennt gesammelte Bioabfälle in Betrieb genommen.

Polen: Der derzeitige nationale Plan zielt darauf ab, bis 2034 eine Verbrennungskapazität von nicht mehr als 27 % des Abfallaufkommens zu erreichen. Dieses Ziel steht jedoch nicht im Einklang mit den Regionalplänen (Stand Mitte Juni 2025), in denen die geplante Gesamtverbrennungskapazität für die im Jahr 2035 anfallenden Siedlungsabfälle mindestens bei 49 % liegt.

Portugal: Jedes der 23 integrierten Abfallbewirtschaftungszentren hat Zielvorgaben für mehrere Aspekte, einschließlich Deponierung. Wenn die Zielvorgaben erreicht werden, wird Portugal bis 2030 26 % seiner gemischten Siedlungsabfälle auf Deponien entsorgen. Der aktuelle Plan sieht einen Anteil von 14 % vor. Die Vertreter der nationalen Behörden, die der Hof getroffen hat, bezweifelten, dass das Ziel von 26 % erreicht werden können, geschweige denn das Ziel von 14 %. Es werden daher wahrscheinlich mehr Kapazitäten benötigt werden. Laut einer Studie der Abfallbewirtschaftungsgremien des Landes verfügte das portugiesische Festland bis Mitte 2024 über eine ausreichende Deponiekapazität für lediglich weitere 4,5 Jahre. Als Reaktion auf diese Dringlichkeit wurde im März 2025 ein Aktionsplan angenommen.

Rumänien: Laut Plan sollten alle integrierten Abfallbewirtschaftungszentren bis 2019 in Betrieb sein. Die Verzögerungen setzten sich jedoch fort, wie aus der Stichprobe der Projekte des Hofes hervorgeht ([Kasten 6](#) und [Abbildung 11](#)).

- 73** Die Investitionsbeträge für zwei Mitgliedstaaten wurden in den nationalen Plänen als aggregierte Zahlen ausgewiesen und nicht nach Art der Investition oder nach einzelnen Projekten aufgeschlüsselt.
- 74** Außerdem wurden in keinem der vier nationalen Pläne die Beträge nach Finanzierungsquellen aufgeschlüsselt, weder nach öffentlichen (EU, national, lokal) noch nach privaten Quellen. In einigen Mitgliedstaaten enthielten die Pläne auf regionaler oder lokaler Ebene mehr Informationen über die Finanzierungsquellen, waren aber auch nicht unbedingt vollständig. Solange solche Informationen (z. B. darüber, wer wann welche Mittel bereitstellt) nicht auf nationaler Ebene zusammengeführt werden, gibt es keine Gewähr dafür, dass die Pläne tatsächlich wie vorgesehen umgesetzt werden können.

75 **Tabelle 3** fasst die in den einzelnen Mitgliedstaaten ermittelten Probleme zusammen.

Tabelle 3 | Verschiedene Aspekte der nationalen Abfallbewirtschaftungspläne

Mitgliedstaat	Zeitraum des geltenden Plans	Hochrechnung des Abfallaufkommens	Infrastrukturbedarf: Versäumnisse/unterschätzt	Investitionsbeträge	Finanzierungsquellen
Griechenland	2020-2030	Um etwa 10 % unterschätzt	Reparaturzentren, Abfallrecyclingstellen	Unterschätzt Nur Gesamtbetrag, nicht aufgeschlüsselt nach Projekt oder Art der Investition	Quellen genannt, aber Beträge pro Quelle nicht offengelegt
Polen	2023-2028	An die tatsächliche Änderung angepasst	Infrastruktur für die Verbrennung	Unterschätzt für Verbrennung Beträge aufgeschlüsselt nach Art der Investition	Quellen genannt, aber Beträge pro Quelle nicht offengelegt
Portugal	2023-2030	An die tatsächliche Änderung angepasst	Infrastruktur für Verbrennung, Deponierung und getrennte Sammlung von Abfällen auf lokaler Ebene	Unterschätzt Gesamtbeträge nach Region und drei Investitionsbereichen (Bioabfall, Behandlung von Papier und Pappe, Behandlung von Kunststoffen und Metallen)	Keine Informationen über die Quellen
Rumänien	2018-2025	Unterschätzt	Neue Zielvorgaben der Abfallrichtlinie aus dem Jahr 2018 werden bei den Anforderungen nicht berücksichtigt	Unterschätzt Beträge, aufgeschlüsselt nach Kreis, Art des Investitionsbereichs und 10 Teiltätigkeiten	Quellen genannt, aber Beträge pro Quelle nicht offengelegt

76 Die EU-Finanzierung (hauptsächlich im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität) ist eine wichtige Finanzierungsquelle für die die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten ([Anhang I \(Abbildung 8\)](#)). Der Hof bewertete daher, inwieweit die Mitgliedstaaten die verfügbaren Mittel in Anspruch genommen haben. Im Bereich der Kohäsionspolitik bewertete der Hof auch, ob der Schwerpunkt auf unteren Stufen in der Abfallhierarchie (d. h. Investitionen in Deponien, Verbrennungsanlagen und Anlagen zur mechanisch-biologischen Behandlung) oder oberen Stufen (d. h. Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling) lag.

77 Der Hof verglich die Mittelzuweisungen für Siedlungsabfälle zwischen den Zeiträumen 2014-2020 und 2021-2027 für die Fonds der Kohäsionspolitik:

- auf EU-Ebene stieg der Anteil der Mittel, der für Projekte für die oberen Stufen der Abfallhierarchie zugeteilt wurde, von 59 % auf 80 %;
- in drei der vier Mitgliedstaaten ist eine deutliche Verlagerung von den unteren zu den oberen Stufen der Abfallhierarchie festzustellen; Im Gegensatz dazu priorisiert Griechenland im Zeitraum 2021-2027 Projekte mit Bezug zu den unteren Stufen, doch diese Zahlen sollten mit Vorsicht interpretiert werden. Obwohl Griechenland beabsichtigt, in integrierte Projekte zu investieren, die sowohl Elemente der unteren als auch oberen Stufen umfasst, hat es solche Projekte vornehmlich als Investitionen in die unteren Stufen gemeldet. Weitere Einzelheiten siehe [Anhang VI](#).

78 In Bezug auf die Ausschöpfung der Mittel aus dem Kohäsionsfonds im Zeitraum 2014-2020 ([Anhang VI \(Tabelle 2\)](#)) stellte der Hof fest, dass

- auf EU-Ebene Ende 2023, der Frist für die Förderfähigkeit von Ausgaben, 91 % der verfügbaren Mittel ausgeschöpft waren;
- zwei der vier Mitgliedstaaten die verfügbaren Mittel nicht vollständig ausgeschöpft haben (Griechenland: 76 %, Rumänien: 57 %). Hätte Griechenland seine ursprünglich geplanten Ausgaben für Abfälle nicht um etwa 30 % gekürzt, wäre die Ausschöpfungsquote noch geringer ausgefallen.

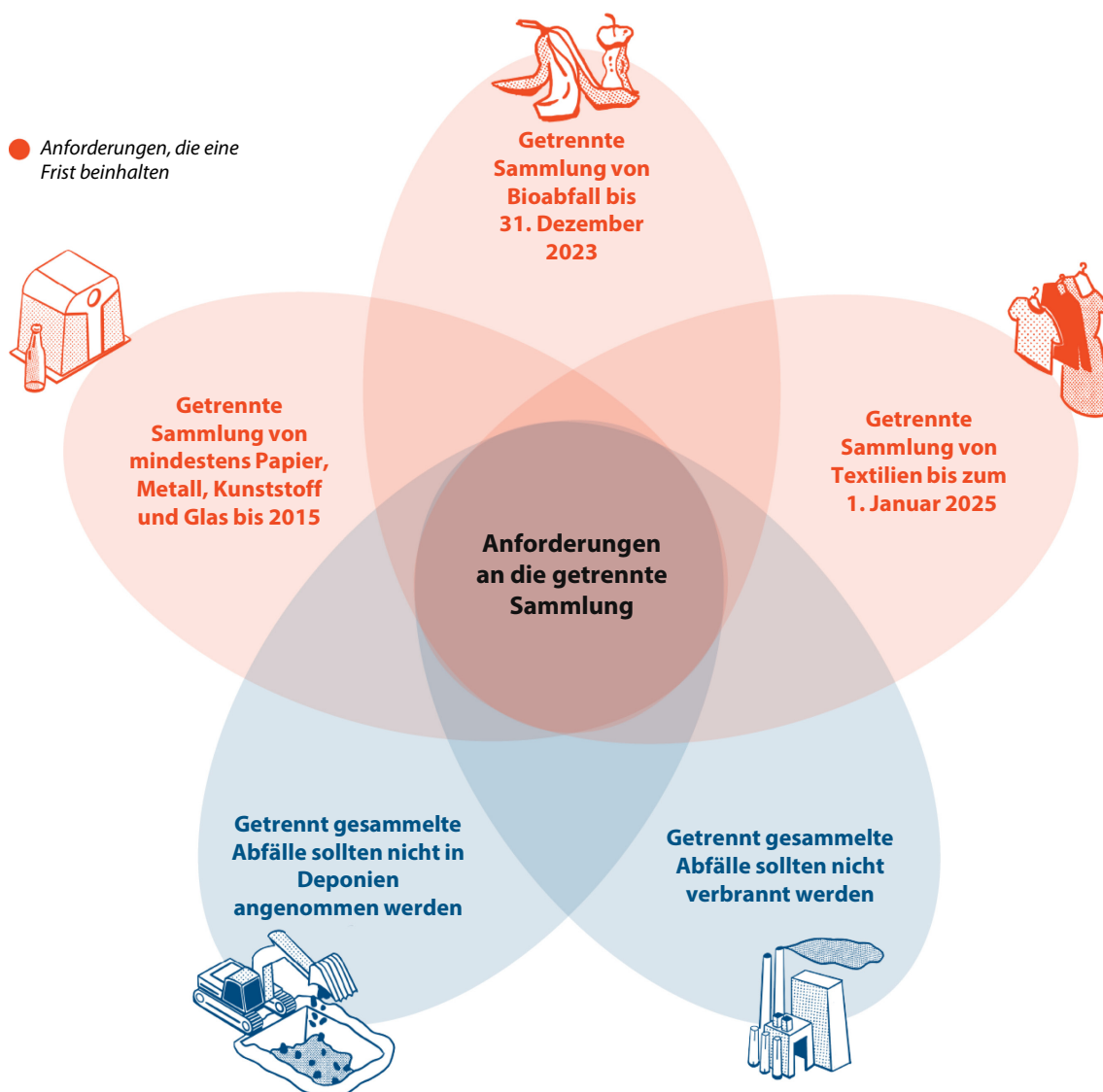
- 79** Im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität sahen zwei der vier Mitgliedstaaten (Portugal und Rumänien) Finanzmittel für Investitionen in Abfallinfrastrukturprojekte⁴⁰ betreffend Haushalts-, gewerbliche und Industrieabfälle vor. Bis September 2025 hatte kein Mitgliedstaaten von der Kommission Erstattungen für die Erreichung von Meilensteinen und Zielvorgaben in Bezug auf diese Investitionen beantragt. Die endgültige Frist für die Einreichung solcher Anträge ist Ende September 2026.

Trotz der Fortschritte bei der getrennten Sammlung befindet sich diese in drei der vier in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten nach wie vor auf einem sehr niedrigen Niveau

- 80** Abfalltrennung ist eine Voraussetzung für hochwertiges Recycling. Die EU-Anforderungen sind in [Abbildung 9](#) dargestellt.

⁴⁰ Verordnung (EU) 2021/241, Anhang VI, Interventionscodes 042, 044 and 044bis.

Abbildung 9 | Getrennte Sammlung – EU-Anforderungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Abfallrichtlinie, der Verpackungsrichtlinie und der Richtlinie über Abfalldeponien.

- 81** Die getrennte Sammlung erfordert gut organisierte Sammelsysteme und eine entsprechende Infrastruktur. Abfälle können bei den Haushalten eingesammelt werden, indem die erforderlichen Behälter bereitgestellt werden ("Haus-zu-Haus-Sammlung") und/oder an Recyclingstellen und öffentlichen Einrichtungen; dies ist in dicht besiedelten Gebieten schwieriger zu organisieren. Eine genaue Sortierung hängt von der Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger ab, was die Bedeutung von Informations- und Sensibilisierungskampagnen unterstreicht. Die getrennte Sammlung ist also mit Kosten verbunden. Dies bekräftigt die Bedeutung von Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung (Ziffer 47).

- 82** In den länderspezifischen Frühwarnberichten für 2023 wird bei fast allen 18 Mitgliedstaaten, bei denen die Gefahr besteht, dass sie das Recyclingzielvorgabe für Siedlungsabfälle für das Jahr 2025 nicht erreichen, eine Verbesserung der getrennten Sammlung empfohlen. In Bezug auf die vier vom Hof geprüften Mitgliedstaaten wurde die Unwirksamkeit der getrennten Sammlung bereits in den Frühwarnberichten aus dem Jahr 2018 hervorgehoben. Da sich die Lage nicht ausreichend verbessert hatte, wurden in den Berichten für das Jahr 2023 weitere Verbesserungen empfohlen (**Abbildung 8**).
- 83** In Bezug auf **Sensibilisierungskampagnen** stellte der Hof fest, dass alle vier geltenden Abfallbewirtschaftungspläne (**Tabelle 3**) Maßnahmen enthalten, die auf nationaler und lokaler Ebene zu ergreifen sind. Polen hatte bereits in den Jahren 2019-2021, d. h. noch vor Inkrafttreten des aktuellen Plans, eine nationale Kampagne durchgeführt. Dies war bei Griechenland und Portugal nicht der Fall. In Rumänien liegt die Verantwortung für solche Kampagnen zumeist bei den Betreibern der integrierten Abfallbewirtschaftungszentren, aber nicht alle haben Kampagnen organisiert. Bei seinen Projektbesuchen hat der Hof festgestellt, dass einige Gemeinden oder Regionen lokale Kampagnen organisiert haben.
- 84** Was die **Fortschritte bei der Organisation der getrennten Sammlung** anbelangt, so ist die Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich. Einige Mitgliedstaaten erzielten mehr Fortschritte als andere, aber die Niveaus in den Jahren 2022 und 2023 waren in drei Mitgliedstaaten immer noch sehr niedrig. Der Hof stellte fest, dass die Gründe für diese Situation unter anderem in finanziellen Zwängen, einer schwachen Verwaltungskapazität und einer Zunahme des Pro-Kopf-Abfallaufkommens sind. **Tabelle 4** enthält eine Zusammenfassung der Situation in den vier betroffenen Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Analyse des Hofes.

Tabelle 4 | Situation in Bezug auf die getrennte Sammlung

Mitgliedstaat	Gesetzlich vorgeschrieben	Welche Kategorien werden getrennt erfasst und wie	Fortschritt
Griechenland	○ Bioabfall seit Ende 2022 ○ Textilien seit Januar 2024 ○ Vier Kategorien (Papier, Metall, Kunststoff, Glas) seit 2015	Ein Abfallbehälter (Papier, Metall, Kunststoff, Glas) und ein Behälter für gemischte Abfälle.	Langsame Fortschritte Die griechischen Behörden erwarten einen Anstieg der getrennten Sammlung von 18 % der gesamten Siedlungsabfälle im Jahr 2022 auf 55 % im Jahr 2030.
Polen	○ Textilien seit Januar 2025 ○ Vier Kategorien (Papier, Glas, Bioabfall, Metalle, Kunststoff, Abfälle aus Mehrstoffverpackungen) seit Juli 2017	Vier Abfallbehälter (Papier, Glas, Bioabfall, Metall/Kunststoff/Abfälle aus Mehrstoffverpackungen) sowie ein Behälter für gemischte Abfälle.	Zwischen 2014 und 2023 ist der Umfang der getrennten Sammlung kontinuierlich gestiegen und erreichte im Jahr 2023 41 % der gesamten Siedlungsabfälle. Der aktuelle nationale Plan unterstreicht den Bedarf an mehr Kapazitäten für die Behandlung getrennt gesammelter Bioabfälle.
Portugal	○ Bioabfall seit Ende 2023 ○ Textilien seit Januar 2025 ○ Vier Kategorien (Papier/Karton, Glas, Kunststoff, Metall) seit 1997	Drei Abfallbehälter (Kunststoff/Metall, Glas, Papier/Pappe) und ein Behälter für gemischte Abfälle.	Kontinuierlicher Anstieg der getrennten Sammlung zwischen 2017 und 2023 auf 24 % der gesamten Siedlungsabfälle im Jahr 2023. Der aktuelle Abfallwirtschaftsplan sieht mehr Investitionen in die Infrastruktur für die getrennte Sammlung vor. Aus dem Plan geht jedoch eindeutig hervor, dass die Kapazitäten für die Behandlung der verschiedenen Abfallströme nicht ausreichen.
Rumänien	○ Bioabfall seit Ende 2023 ○ Textilien seit Ende 2023 ○ Andere Kategorien seit 2012	Vier Kategorien (Papier, Metall, Kunststoff, Glas) und gemischte Abfälle. Je nach Kreis: ○ Zwei Abfallbehälter: einer für gemischte Abfälle und einer für andere Kategorien	Langsame Fortschritte Die getrennte Sammlung ist seit 2012 verpflichtend vorgeschrieben, jedoch wurde erst im Juli 2019 damit begonnen. Im Jahr 2022 lag sie bei 15 % der gesamten Siedlungsabfälle.

Mitgliedstaat	Gesetzlich vorgeschrieben	Welche Kategorien werden getrennt erfasst und wie	Fortschritt
		○ Drei Abfallbehälter: Glas, Metall/Kunststoff /Papier und Restmüll ○ Vier Abfallbehälter: Glas, Kunststoff/Metall, Papier und Restmüll.	Im Umsetzungsplan für Ende 2023 zur Unterstützung des Antrags auf Verschiebung der Frist für die Erfüllung der Zielvorgabe für das Recycling von Siedlungsabfällen (Ziffer 58) wurde anerkannt, dass die lokalen Behörden nicht die richtigen Bedingungen für die getrennte Sammlung festgelegt haben.

Anmerkung: Diese Tabelle enthält keine Informationen zu den folgenden Kategorien: Batterien oder elektronische Geräte. Für Textilien enthält die Tabelle keine Informationen zur Umsetzung der Anforderung (Spalte 3)

85 Bioabfälle, die größte Kategorie der Siedlungsabfälle (mit rund 37 %), werden in drei der vier Mitgliedstaaten (Griechenland, Portugal und Rumänien) noch nicht getrennt gesammelt, mit Ausnahme einiger Gemeinden in all diesen Mitgliedstaaten. Die getrennte Sammlung von Bioabfällen senkt den Grad der Kontamination anderer recycelbarer Stoffe (z. B. Papier oder Kunststoff) und führt so zu hochwertigeren recycelbaren Stoffen. Im Vergleich dazu deckt die getrennte Sammlung von Bioabfällen (bestehend aus Obst-, Gemüse- und Gartenabfällen) in der Region Flandern (Belgien) etwa 70 % der Bevölkerung ab. Die getrennte Sammlung von Gartenabfällen allein deckt die gesamte Bevölkerung ab⁴¹. Die getrennte Sammlung von Bioabfällen wurde bereits 1990 eingeführt und schrittweise erhöht, was dazu beitrug, dass die Gesamtquote von 70 % erreicht wurde. Ein weiterer Faktor ist der Grad der Eigenkompostierung: 42 % der Haushalte tun dies. Nach Angaben des öffentlichen Abfallwirtschaftsamts der Region sollte die getrennte Sammlung von Bioabfällen bis Januar 2026 für die übrigen, noch nicht erfassten Gemeinden verbindlich werden.

⁴¹ Daten der öffentlichen Abfallagentur Flandern, OVAM.

Die in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten erzielten bei den wirtschaftlichen Instrumenten nur begrenzte Fortschritte

- 86** In den länderspezifischen Frühwarnberichten 2023 für fast alle 18 Mitgliedstaaten, bei denen das Risiko besteht, dass sie die Zielvorgabe für das Recycling von Siedlungsabfällen für 2025 nicht erreichen, wurde empfohlen, wirtschaftliche Instrumente zu verbessern oder umzusetzen (*Abbildung 6*). Laut einem Bericht der EUA aus dem Jahr 2023⁴² wurde in allen Mitgliedstaaten (außer fünf) eine Deponiesteuer erhoben, während eine Verbrennungssteuer nur in neun Mitgliedstaaten erhoben wurde. Darüber hinaus kam sie zu dem Schluss, dass nur acht Mitgliedstaaten über ein verursacherbezogenes Abfallgebührensysteem verfügten, das einen hohen Prozentsatz der Bevölkerung abdeckte.
- 87** In den vier vom Hof geprüften Mitgliedstaaten wurde bereits in den Frühwarnberichten 2018 darauf hingewiesen, dass die wirtschaftlichen Anreize unzureichend waren und/oder dass die Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung nicht wirksam waren. Daher bewertete der Hof, ob i) die zugrunde liegenden Umweltprinzipien wie die vollständige Kostendeckung und die verursacherbezogene Abfallgebührenerhebung angemessen angewandt wurden, ii) die Deponiesteuer erhöht wurde, iii) die Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung die vollen Kosten der Abfallbewirtschaftung deckten und iv) Pfandsysteme eingeführt wurden.

⁴² Themenpapier 29/2022.

Grundsätze der Umwelt- und Abfallbewirtschaftungspolitik der EU

88 Die EU-Umweltpolitik beruht auf dem Grundsatz, dass der Verursacher zahlen sollte⁴³. Abfallgebühren, die auf dem **Prinzip der vollen Kostendeckung** basieren, sind eine Möglichkeit, das Verursacherprinzip anzuwenden. Das bedeutet, dass die Abfallgebühren

- auf der Grundlage der Kosten für den Bau der erforderlichen Infrastruktur (Kapitalkosten), der Betriebskosten (d. h. die Kosten für die erbrachten Dienstleistungen wie Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen) und der Verwaltungskosten für die Verwaltung des Abfallkreislaufs berechnet werden sollten. Die Kapitalkosten sollten den vollständigen Betrag widerspiegeln, einschließlich des Anteils der durch Finanzhilfen finanzierten Investitionen, um die langfristige Ersetzung zu erleichtern, ohne dass weitere Finanzhilfen benötigt werden;
- von den Abfallerzeugern wie z. B. den Endverbrauchern, d. h. den Haushalten oder den Bürgerinnen und Bürgern (die Begriffe „Haushalte“ sowie „Bürgerinnen und Bürger“ werden in diesem Bericht synonym verwendet), gezahlt werden.

89 Um das Verursacherprinzip in vollem Umfang anzuwenden, sollte die Abfallgebühr auf dem Gewicht oder der Menge der erzeugten Abfälle basieren. Mit anderen Worten: Die Gebühr sollte der **verursacherbezogenen Abfallgebührenerhebung** entsprechen. Dieser Ansatz ermutigt auch die Abfallerzeuger, ihre Abfälle im Einklang mit den übergeordneten Zielen der Abfallpolitik der EU zu minimieren (siehe Beispiel in **Kasten 5**). Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass zu hohe Kosten zu illegalen Abfallbeseitigungspraktiken führen können.

⁴³ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 191 Absatz 2, und Abfallrichtlinie, Artikel 14.

Kasten 5

Portugal – Beispiel für die positiven Auswirkungen der Einführung der verursacherbezogenen Abfallgebührenerhebung

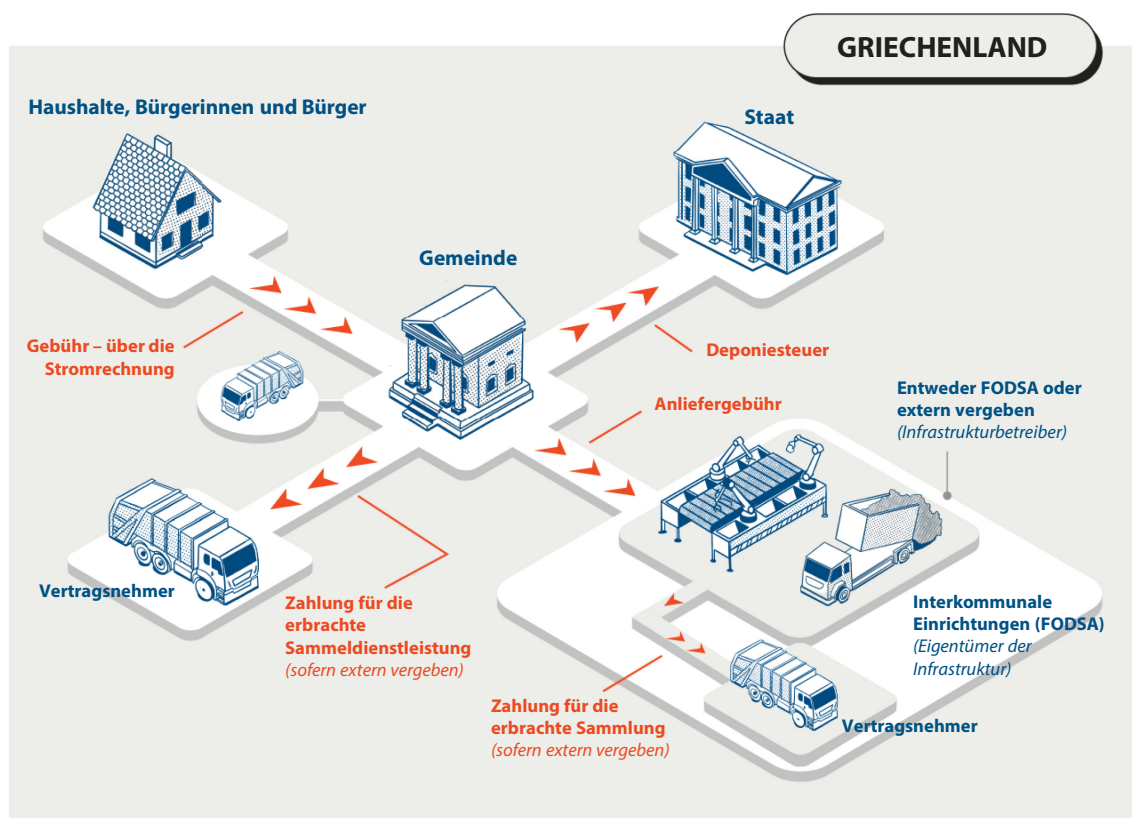
In einer Gemeinde wurde im Jahr 2021 eine verursacherbezogene Abfallgebührenerhebung eingeführt, das bis 2025 schrittweise auf die gesamte Bevölkerung ausgedehnt werden soll. Infolgedessen

- sank der Anteil gemischter Abfälle im Jahr 2023 von 72 % auf 67 %;
- Die monatlichen Sammlungen gemischter Abfälle wurden seltener: Ende 2023 benötigten 40 % der Haushalte drei oder vier Sammlungen gemischter Abfälle pro Monat, verglichen mit 70 % im Mai 2021, während 42 % der Nutzer sich für eine oder zwei Sammlungen pro Monat entschieden, verglichen mit 28 % im Jahr 2021.

90 Die wichtigsten Interessenträger im kommunalen Abfallkreislauf sind der Eigentümer der Infrastruktur, der Betreiber der Infrastruktur, die Abfallsammler und die Gemeinde. Die Struktur ist je nach Mitgliedstaat unterschiedlich: In einigen Ländern kann die Infrastruktur beispielsweise Eigentum derselben Einrichtung sein und von derselben Einrichtung betrieben werden. Darüber hinaus gibt es in einigen Ländern interkommunale Einheiten, die Gemeinden innerhalb einer bestimmten Region zusammenfassen. Auch die Finanzflüsse zwischen den Interessenträgern variieren je nach der gewählten Struktur. Vereinfacht gesagt, zahlen die Bürgerinnen und Bürger (oder Haushalte) eine Gebühr, während die Betreiber oder Eigentümer der Infrastruktur eine "Anliefergebühr" für die Behandlung, Deponierung und/oder Verbrennung von Abfällen erhalten. Alle vier Mitgliedstaaten erheben außerdem eine Deponiesteuern. Die Gebühr sollte die den verschiedenen Interessenträgern entstandenen Kosten widerspiegeln (Ziffer **88**).

91 **Abbildung 10** veranschaulicht den Aufbau für Griechenland in vereinfachter Form. **Anhang VII** enthält Abbildungen für die anderen drei vom Hof geprüften Mitgliedstaaten.

Abbildung 10 | Griechenland – wichtigste Interessenträger und Finanzströme für die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen



Anmerkung: Der Einfachheit halber werden andere Nutzerkategorien, d. h. gemeinnützige Organisationen und Unternehmen, die nicht nur Siedlungsabfälle erzeugen, sondern auch eine Gebühr entrichten müssen, in der Abbildung nicht berücksichtigt.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

92 Für die vier vom Hof geprüften Mitgliedstaaten hat der Hof anhand einer Stichprobe von Projekten beurteilt, ob

- alle Kosten in den angewandten Gebühren berücksichtigt wurden. Der Hof prüfte auch die Wirksamkeit des Gebührensystems, indem er die Häufigkeit der Gebührenanpassungen an die Kostenentwicklung und die Höhe der unbezahlten Abfallrechnungen untersuchte. Eine Gebühr ist nur dann wirksam, wenn sie regelmäßig aktualisiert wird, um der Kostenentwicklung Rechnung zu tragen, und wenn sie auch tatsächlich gezahlt wird;
- die Gebühren für die Bürgerinnen und Bürger anhand der verursacherbezogenen Abfallgebührenerhebung erhoben wurden.

93 Was den Grundsatz der vollständigen Kostendeckung betrifft, so hat der Hof festgestellt, dass dieser Grundsatz bei den von ihm untersuchten Behörden (drei Bezirke in Rumänien und eine Gemeinde pro Projekt in den drei anderen Mitgliedstaaten) nur teilweise angewandt wurde. Dies ist hauptsächlich auf die folgenden Faktoren zurückzuführen (Einzelheiten siehe [Tabelle 5](#)):

- die Kosten werden nicht in vollem Umfang in die Gebühren einbezogen, obwohl das nationale Recht in allen vier Mitgliedstaaten eine vollständige Kostendeckung vorschreibt;
- Beschlüsse über Gebühren werden von den lokalen Behörden nicht regelmäßig aktualisiert. In allen vier Mitgliedstaaten liegt es nach nationalem Recht im Ermessen der lokalen Behörden, das Gebührenniveau anzupassen, d. h., es zu erhöhen, zu senken oder beizubehalten. Von lokalen Behörden gefasste Beschlüsse über Gebühren beinhalten häufig verschiedene Erwägungen, einschließlich politischer Erwägungen;
- einige Rechnungen/Gebühren werden von den Bürgerinnen und Bürgern nach wie vor nicht beglichen.

Tabelle 5 | Grundsatz der vollständigen Kostendeckung – Situation in den einzelnen Mitgliedsstaaten

Mitgliedstaat	Teilweise Anwendung des Grundsatzes der vollständigen Kostendeckung: Hauptgründe
Griechenland	○ Investitionskosten nicht vollumfänglich in der Gebühr berücksichtigt, jedoch abzüglich etwaiger erhaltener Finanzhilfen. ○ Deponiesteuern (ab 2023) nicht in der Gebühr berücksichtigt. ○ Drei von vier Kommunen verzeichneten zwischen 2022 und 2024 in bestimmten Jahren Verluste, d. h., die Einnahmen aus den Gebühren reichten nicht aus, um alle Kosten zu decken. ○ Trotz der Verluste haben diese drei Gemeinden die Gebühren nicht erhöht. ○ Der Anteil der unbezahlten Rechnungen (2024) lag zwischen 1,4 % und 11 %.
Polen	○ Investitionskosten nicht vollumfänglich in der Gebühr berücksichtigt, jedoch abzüglich etwaiger erhaltener Finanzhilfen.

Mitgliedstaat	Teilweise Anwendung des Grundsatzes der vollständigen Kostendeckung: Hauptgründe
	○ Drei von vier Gemeinden verzeichneten in einem oder mehreren Jahren zwischen 2021 und 2023 Verluste, d. h., die Einnahmen aus den Gebühren reichten nicht aus, um alle Kosten zu decken. Der polnische Oberste Rechnungshof kam in einem im Mai 2025 veröffentlichten Bericht bei einer Stichprobe von 13 Gemeinden zu einer ähnlichen Schlussfolgerung. ○ Trotz der Verluste hat eine der drei Gemeinden die Gebühr nach 2021 nicht erhöht. ○ Die Höhe der nicht gezahlten Abfallbewirtschaftungsgebühren (2023) lag zwischen 1,7 % und 6,5 %.
Portugal	○ Investitionskosten nicht vollumfänglich in der Gebühr berücksichtigt, jedoch abzüglich etwaiger erhaltener Finanzhilfen. ○ In den Jahren 2022 und 2023 belief sich die durchschnittliche Kostendeckung in Portugal insgesamt auf 70 % bzw. 68 %. ○ Trotz der Verluste hatte eine der großen Gemeinden die Gebühr seit 2015 nicht erhöht. ○ Der Anteil der unbezahlten Rechnungen (2023) lag zwischen 0,2 % und 4 %.
Rumänien	Siehe Ziffer 94

94 Ein wesentlicher Unterschied in der Abfallbewirtschaftungsstruktur Rumäniens im Vergleich zu den drei anderen Ländern besteht darin, wie mit Kostenrisiken umgegangen wird. In Rumänien übernehmen die Infrastrukturbetreiber Kostenrisiken, während in den anderen Ländern diese Risiken von den Behörden getragen werden. Daraus ergeben sich folgende Konsequenzen.

- In Griechenland, Polen und Portugal haben die Betreiber Anspruch auf Kostendeckung zuzüglich einer Gewinnmarge, während in Rumänien die Anliefergebühr für die Betreiber durch öffentliche Ausschreibungen festgelegt wird. Bei zwei der drei vom Hof untersuchten rumänischen Projekte, die bereits liefen, verzeichneten die Betreiber in den ersten Jahren Verluste. Unter bestimmten Umständen können die Wirtschaftsteilnehmer eine Erhöhung der Gebühr beantragen. Bei allen drei Projekten wurde eine solche Erhöhung beantragt, und allen wurde mindestens eine Gebührenerhöhung gewährt.

- Die Infrastrukturbetreiber müssen auch Lizenzgebühren für die Nutzung der Infrastruktur zahlen, die in etwa dem jährlichen Abschreibungsbetrag entsprechen. Die Verträge hatten jedoch eine Laufzeit von 10 Jahren oder weniger und lagen damit unter der voraussichtlichen Nutzungsdauer der Infrastruktur. Das bedeutet, dass die Behörden die vollen Investitionskosten nur dann zurückerhalten können, wenn diese Verträge verlängert oder neue Verträge abgeschlossen werden können.
- Die für die Abfallsammlung zuständigen Unternehmen müssen Verträge mit den Bürgerinnen und Bürgern (Haushalten) abschließen und den Gebührenbetrag erheben, mit Ausnahme einiger Gemeinden, die sich dafür entschieden haben, von ihren Bürgerinnen und Bürgern eine Steuer zu erheben. Der Anteil der Vertragsabschlüsse lag zwischen 60 % und 100 %. Dennoch besteht eine gesetzliche Verpflichtung, Abfälle von allen Bürgerinnen und Bürgern zu sammeln. Der Anteil der unbezahlten Rechnungen (2024) lag zwischen 0,2 % und 40 %.

95 Der Hof hat festgestellt, dass die verursacherbezogene Abfallgebührenerhebung in allen vier Mitgliedstaaten gesetzlich vorgeschrieben ist, wobei in Polen Wohnimmobilien (d. h. Haushalte) ausgenommen sind. In Portugal muss das Gesetz für Haushalte bis 2030 und für andere Nutzer wie Unternehmen bis 2025 umgesetzt werden.

96 In Bezug auf Haushalte stellte der Hof fest, dass bis 2024 die verursacherbezogene Abfallgebührenerhebung – wonach die Gebührenberechnung auf dem Gewicht oder dem Volumen des erzeugten Abfalls beruhen muss – in den vier vom Hof geprüften Mitgliedstaaten größtenteils noch nicht angewandt wurde, siehe Zusammenfassung in [Tabelle 6](#).

Tabelle 6 | Die verursacherbezogene Abfallgebührenerhebung – Situation in den einzelnen Mitgliedsstaaten

Mitgliedstaat	Teilweise Anwendung der verursacherbezogenen Abfallgebührenerhebung: Hauptgründe
Griechenland	Berechnungsgrundlage: m ² (d. h. Gebühr multipliziert mit der Fläche (m ²) der Immobilie).
Polen	○ Wohnimmobilien – Grundlage für die Gebührenerhebung: m² oder Wasserverbrauch oder pro Kopf oder pro Haushalt. ○ Nichtwohnimmobilien – Grundlage für die Gebührenerhebung: nach Größe bei den Gemeinden, für die dem Hof Informationen vorlagen. ○ Wohnimmobilien – Grundlage für die Gebührenerhebung: eine Kombination der beiden vorherigen Modelle bei den Gemeinden, für die dem Hof Informationen vorlagen.

Mitgliedstaat	Teilweise Anwendung der verursacherbezogenen Abfallgebührenerhebung: Hauptgründe
Portugal	Grundlage für die Gebührenerhebung: ○ Feste Komponente (richtet sich nach der Anzahl der Häuser in der Gemeinde). ○ Variable Komponente basierend auf dem Wasserverbrauch. Allerdings wenden 5 % der Gemeinden in Portugal bereits die verursacherbezogene Abfallgebührenerhebung an.
Rumänien	Grundlage für die Gebührenerhebung: unterschiedlich für die drei betroffenen Landkreise. ○ Zwei Landkreise wenden eine Gebühr pro Person an. ○ Ein Landkreis wendet teilweise die verursacherbezogene Abfallgebührenerhebung an (Grundlage: Volumen der Mülltonne), aber sie gilt noch nicht für Bewohner von Mehrfamilienhäusern. ○ Nicht angewendet von den wenigen Gemeinden, die sich für die Erhebung einer Steuer und nicht für die Erhebung von Gebühren entschieden haben.

Andere wirtschaftliche Instrumente

97 In Bezug auf die Deponiesteuern wurde in den Frühwarnberichten für Griechenland, Portugal und Rumänien aus dem Jahr 2023 eine Erhöhung empfohlen. In allen drei Fällen wurde die Steuer schrittweise erhöht, liegt aber immer noch unter dem EU-Durchschnitt⁴⁴ (zwischen 39 Euro und 46 Euro pro Tonne im Jahr 2023). Im Vergleich dazu stellt die EUA fest, dass Belgien einen der höchsten Steuersätze in der EU hat, was zusammen mit dem Deponieverbot dazu führte, dass Abfälle nicht mehr entsorgt, sondern recycelt werden. Große Unterschiede in der Höhe der Steuer können dazu führen, dass Abfälle aus wirtschaftlichen Gründen zwischen den Ländern verlagert werden. [Tabelle 7](#) enthält eine Zusammenfassung der Situation in den vier Mitgliedstaaten auf der Grundlage der Analyse des Hofes.

⁴⁴ Themenpapier 29/2022.

Tabelle 7 | Deponie- und Verbrennungssteuer

Mitgliedstaat	Gesetzlich vorgeschrieben	Seit	Steuererhöhungen
Deponiesteuer			
Griechenland	JA	2012 Gilt jedoch erst seit 2022	Die Steuer wird voraussichtlich schrittweise um 5 Euro pro Tonne steigen, von 20 Euro im Jahr 2022 auf 35 Euro im Jahr 2025. Ab 2026 wird die Steuer zwischen 35 und 45 Euro pro Tonne liegen, je nach der Anzahl der in Betrieb befindlichen Abfallwirtschaftszentren in den einzelnen Regionen. Für Regionen, in den solche Zentren nicht vorhanden sind, gelten bestimmte Regeln. Da die Infrastruktur für die Abfallbehandlung begrenzt ist, haben mehr als die Hälfte der griechischen Gemeinden (164) das Gesetz vor dem Staatsrat als verfassungswidrig angefochten. Die Gemeinden wollen einen Teil der Steuer einbehalten und in die Abfallinfrastruktur in ihrer Region investieren. Das endgültige Urteil war im Mai 2025 noch nicht rechtskräftig.
Polen	JA	2001	Innerhalb von 24 Jahren (2001-2025) stieg die Steuer pro Tonne um rund 1 500 % auf 418 Zloty pro Tonne (ca. 97 Euro pro Tonne).
Portugal	JA	2006	In zehn Jahren (2015-2025) erhöhte sich die Steuer um 536 % auf 35 Euro pro Tonne.
Rumänien	JA	2019	Von 2023 bis 2024 wurde die Steuer pro Tonne um 100 % auf 160 Lei (etwa 32 Euro pro Tonne) erhöht. Den nationalen Behörden zufolge ist die Einfuhr von Abfällen zu Deponiezwecken zwar verboten, die niedrige rumänische Deponiesteuer trägt jedoch zum Problem der illegalen Verbringung von Abfällen aus anderen Ländern bei.
Verbrennungssteuer			
Griechenland	k. A.	--	In Griechenland gibt es keine Verbrennungsanlagen.
Polen	NEIN	--	Polen beabsichtigt trotz der Empfehlung der Kommission im Frühwarnbericht von 2023 nicht, eine Verbrennungssteuer einzuführen.
Portugal	JA	2006	Die Steuer wurde in den letzten zehn Jahren mehrmals erhöht.
Rumänien	k. A.	--	In Rumänien gibt es keine Verbrennungsanlagen.

- 98** In den länderspezifischen Frühwarnberichten für Polen und Portugal aus den Jahren 2023 und 2018 wurde ebenfalls empfohlen, Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung einzuführen oder zu stärken. Im Bericht für Rumänien aus dem Jahr 2018 wurde auch die Verlängerung der Systeme empfohlen.
- 99** Solche Systeme gibt es in gewissem Umfang in allen vier Mitgliedstaaten, wie aus [Tabelle 8](#) hervorgeht. Im Rahmen der Systeme sollten die Erzeuger die vollen Kosten der Abfallbewirtschaftung tragen, von der getrennten Sammlung bis zur Sortierung, Behandlung und Beseitigung. In Polen und Portugal, wo die Systeme bereits angewendet werden, reichen die von den Erzeugern gezahlten Gebühren derzeit jedoch nicht aus, um alle diese Kosten zu decken.

Tabelle 8 | Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung

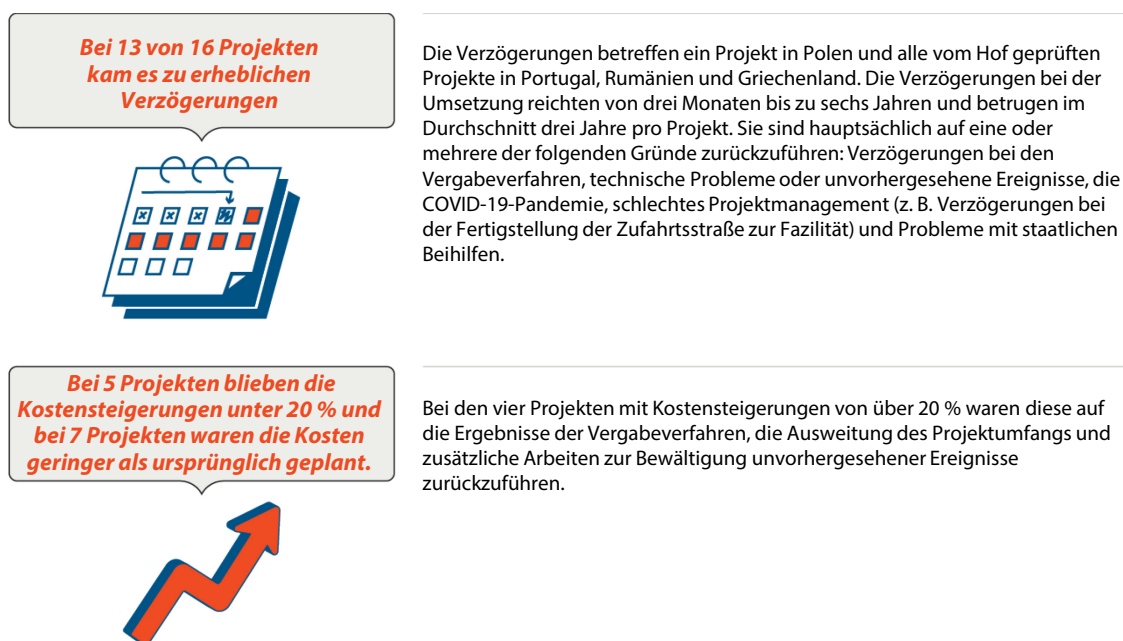
Mitgliedstaat	Bemerkungen
Griechenland	Aufgrund von Verzögerungen bei der Umsetzung werden die Systeme noch nicht für alle Abfallströme vollständig angewendet, wie dies nach nationalem Recht vorgeschrieben ist.
Polen	Im Jahr 2023 leitete die Kommission unter anderem wegen der unvollständigen/fehlerhaften Umsetzung der Bestimmungen über die erweiterte Herstellerverantwortung ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Polen ein. Obwohl es einige Regelungen gibt, reichen die gezahlten Gebühren nicht aus, um die Kosten der Abfallbewirtschaftung zu decken.
Portugal	Es gibt Regelungen, doch trotz einer Erhöhung im Jahr 2024 decken die von den Erzeugern gezahlten Gebühren die Kosten der Abfallbewirtschaftung nicht vollständig ab. Portugal erhöhte die Preise ab Januar 2025. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Erhöhung auf die Kostendeckung auswirkt.
Rumänien	Es gibt Regelungen, und in den Verträgen, die der Hof für drei Landkreise gesehen hat, ist festgelegt, dass die Gebühren die tatsächlichen Kosten decken sollen. Der Hof hat die Ausführung dieser Verträge nicht bewertet.

- 100** In den länderspezifischen Frühwarnberichten für Polen und Portugal aus dem Jahr 2023 und den Berichten für Portugal und Rumänien aus dem Jahr 2018 wird die Einführung von Pfandsystemen empfohlen. In Rumänien besteht ein solches System seit Ende 2023, während in den anderen drei Mitgliedstaaten solche Systeme voraussichtlich im Jahr 2025 (Polen) oder 2026 (Griechenland und Portugal) eingeführt werden sollen.

Bei den meisten der in die Stichprobe einbezogenen Projekte kam es zu Verzögerungen und bei einigen traten Kosten- und Kapazitätsprobleme auf

- 101** Bei seiner Stichprobe von 16 Projekten (*Anhang I (Abbildung 10)*) hat der Hof geprüft, ob sie in Bezug auf Zeit und Kosten gut umgesetzt wurden und über angemessene Behandlungskapazitäten verfügen. Bei den Deponieprojekten hat der Hof geprüft, ob die Betreiber Vorkehrungen zur Deckung der in der Richtlinie über Abfalldeponien vorgeschriebenen Stilllegungs- und Nachsorgekosten getroffen haben.
- 102** Bei den meisten Projekten (13 von 16) kam es zu Verzögerungen von mehr als 18 Monaten nach dem ursprünglichen Fertigstellungstermin. Bei allen bis auf vier der vom Hof untersuchten Projekte blieben die Kostensteigerungen unter 20 % gegenüber den ursprünglich genehmigten Kosten oder gingen sogar zurück (*Abbildung 11*).

Abbildung 11 | Einzelheiten zu Verzögerungen und Kostensteigerungen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 103** Verzögerungen können sich auf die Wirksamkeit auswirken, wie die rumänischen Projekte in *Kasten 6* zeigen. Darüber hinaus birgt jede Verzögerung bei der Projektdurchführung die Gefahr, dass sich der Fortschritt im Hinblick auf die im EU-Recht festgelegten Ziele verzögert (*Abbildung 2* und *Abbildung 3*).

Kasten 6

Auswirkungen von Verzögerungen bei der Projektdurchführung – vier Projekte in Rumänien

- Die ursprünglichen Projektanträge für die vier vom Hof geprüften Projekte wurden zwischen 2010 und 2012 eingereicht, d. h. mehr als 10 Jahre vor ihrer Fertigstellung (drei Projekte) oder Inbetriebnahme (ein Projekt). Die Arbeiten wurden wie ursprünglich geplant durchgeführt, d. h. mit einem Projektdesign, das die zu diesem Zeitpunkt verfügbare Abfallbehandlungstechnologie widerspiegelte. So erfolgte die mechanische Behandlung zumeist manuell und nur in wenigen Fällen automatisch. Dies führte zu niedrigen Verwertungsquoten bei Materialien.
- Durch verzögerte Verfahren zur Auswahl von Infrastrukturbetreibern blieben die Anlagen und Ausrüstungen jahrelang ungenutzt, so dass sich ihr Zustand verschlechterte (drei Projekte). Für das vierte Projekt, das noch angelaufen war, unterzeichnete der Begünstigte einen Wartungsvertrag, um eine Verschlechterung des Zustands zu verhindern.
- Verzögerungen bei einem Projekt führten dazu, dass nicht konforme Deponien geschlossen wurden, obwohl eine neue Deponie, die der Richtlinie über Abfalldeponien entsprach, noch nicht fertiggestellt war. Zur Beseitigung der Abfälle eröffneten die lokalen Behörden eine temporäre Deponie, die bis 2020 genutzt wurde. Im Mai 2024 befanden sich immer noch 300 Tonnen von unbehandelten Siedlungsabfälle auf der provisorischen Deponie, wie auf dem Foto unten zu sehen ist.



Quelle: Europäischer Rechnungshof (Foto aufgenommen im Mai 2024).

104 Zwei der 16 Projekte waren Ende 2024 noch nicht in Betrieb, obwohl die Arbeiten für beide bereits seit einigen Jahren abgeschlossen waren. In einem Fall wurde der Abfall erst nach Erwerb der Abfallsammelfahrzeuge gesammelt, während im anderen Fall der Vertrag mit dem künftigen Betreiber noch nicht unterzeichnet worden war. Ein weiteres Projekt war nur teilweise angelaufen: Die Behandlungsinfrastruktur war in Betrieb, aber ein Vertrag über die Sammlung und den Transport von Abfällen in einer der vier Projektzonen war noch nicht unterzeichnet worden.

105 Im Hinblick auf die Kapazität konnte der Hof 10 von 16 Projekten analysieren, da zwei noch nicht in Betrieb waren, zwei weitere erst kurz vor seinem Besuch in Betrieb genommen wurden und zwei weitere Projekte so beschaffen waren, dass die Kapazität nicht relevant war. Der Hof stellte fest, dass

- drei Projekte zumindest über einen bestimmten Zeitraum deutlich unterhalb ihrer angegebenen Kapazität (zwischen 38 % und 54 %) durchgeführt wurden. Die Gründe dafür waren technische Probleme oder geringere Mengen an getrennt gesammelten Abfällen als erwartet, die behandelt werden mussten;
- bei zwei Projekten die Kapazitäten nicht ausreichten, weil die Menge der zu behandelnden Abfälle unterschätzt wurde. In einem Fall beispielsweise hat die getrennte Sammlung als Ergebnis von Sensibilisierungskampagnen erheblich zugenommen.

106 Die mögliche Umweltauswirkung des Betriebs von Deponien ist nicht auf den Betriebszeitraum der Infrastruktur beschränkt, da ein [Eindringen von Sickerwasser](#) und Emissionen von Deponiegas auch Jahrzehnte nach der Stilllegung der Deponie noch anhalten. Aus diesem Grund ist gemäß der Richtlinie über Abfalldeponien die Rücklage von finanziellen Mitteln zur Deckung der Kosten für die Stilllegung und die Nachsorge für einen Zeitraum von mindestens 30 Jahren erforderlich. Dies kann beispielsweise in Form einer finanziellen Sicherheit erfolgen.

107 Der Hof stellte fest, dass die nationalen Rechtsvorschriften in allen vier Mitgliedstaaten solche Bestimmungen erfordern und in einem Fall (Portugal) auch der Betrag angegeben ist. Bei den acht Projekten seiner Stichprobe, die Investitionen für eine Mülldeponie umfassten, stellte der Hof fest, dass die Rücklagen in fünf Fällen im Vergleich zu den in einer speziellen Studie ermittelten Beträgen ausreichend waren ([Tabelle 9](#)).

Tabelle 9 | Bestimmungen für die Stilllegung und Nachsorge von Deponien

Mitgliedstaat	Anforderung im nationalen Recht	Grundlage für die Festsetzung des Betrags (per Gesetz)	Sind die Rücklagen in den Finanzierungsrechnungen ausreichend?
Griechenland	JA	Studie	Ausreichend bei zwei von vier Projekten.
Polen	JA	Nicht angegeben, aber es besteht eine rechtliche Verpflichtung, dass der Betrag ausreichen sollte, um die Kosten zu decken	In der Stichprobe des Hofes sind keine Investitionen in Deponien enthalten.
Portugal	JA	20 % der Gesamtinvestitionen in Deponien	In der Stichprobe des Hofes sind keine Investitionen in Deponien enthalten.
Rumänien	JA	Studie	Ausreichend bei drei von vier Projekten.

Dieser Bericht wurde von Kammer II unter Vorsitz von Frau Annemie Turtelboom, Mitglied des Rechnungshofs, auf ihrer Sitzung vom 15. Oktober 2025 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof



Tony Murphy
Präsident

Anhänge

Anhang I – Über die Prüfung

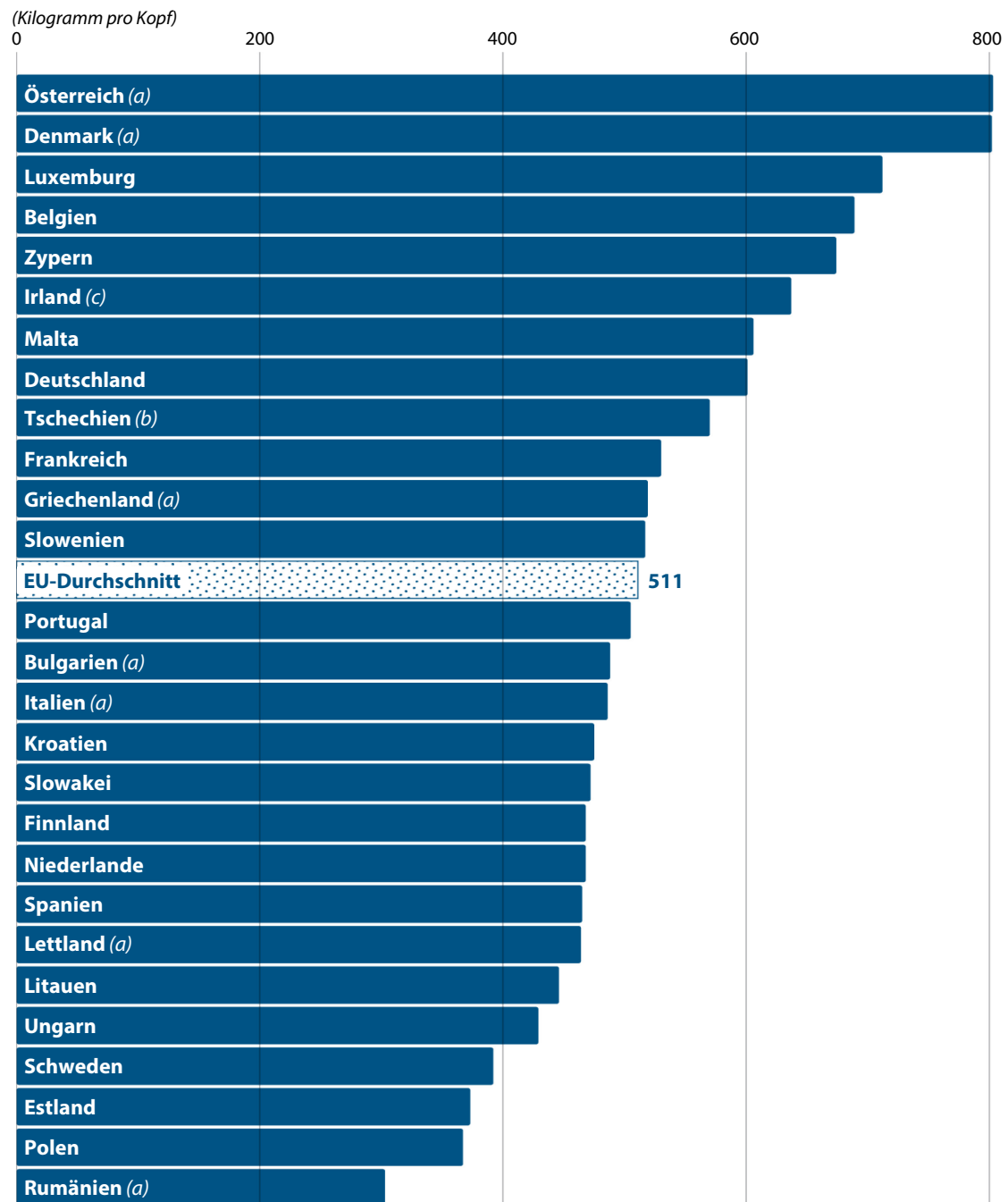
Siedlungsabfälle erläutert

- 01** Siedlungsabfälle sind Abfälle, die von oder im Auftrag von kommunalen Behörden gesammelt und über Abfallwirtschaftssysteme¹ verarbeitet und beseitigt werden. Sie umfassen sowohl gemischte als auch getrennt gesammelte Abfälle (wie Glas oder Papier) aus Haushalten sowie Abfälle aus anderen Quellen wie Büros, Geschäften und öffentlichen Einrichtungen, sofern die Abfälle ähnliche Merkmale und eine ähnliche Zusammensetzung aufweisen wie die von Haushalten gesammelten Abfälle².
- 02** Im Jahr 2023 erreichte das Siedlungsabfallaufkommen in der EU 511 kg pro Kopf, aber die Situation variiert erheblich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und reicht von etwa 800 kg bis zu etwa 300 kg pro Kopf, wie in [Abbildung 1](#) dargestellt. Faktoren, die die Unterschiede erklären, sind beispielsweise wirtschaftlicher Wohlstand und der Grad der Verstädterung, der mit einer stärkeren Abhängigkeit von verpackten Waren und Fertigprodukten einhergeht.

¹ Eurostat, [Glossar – Siedlungsabfälle](#).

² [Richtlinie 2008/98/EG](#), Artikel 3 Absatz 2b.

Abbildung 1 | Siedlungsabfallaufkommen im Jahr 2023 (in kg/Kopf)

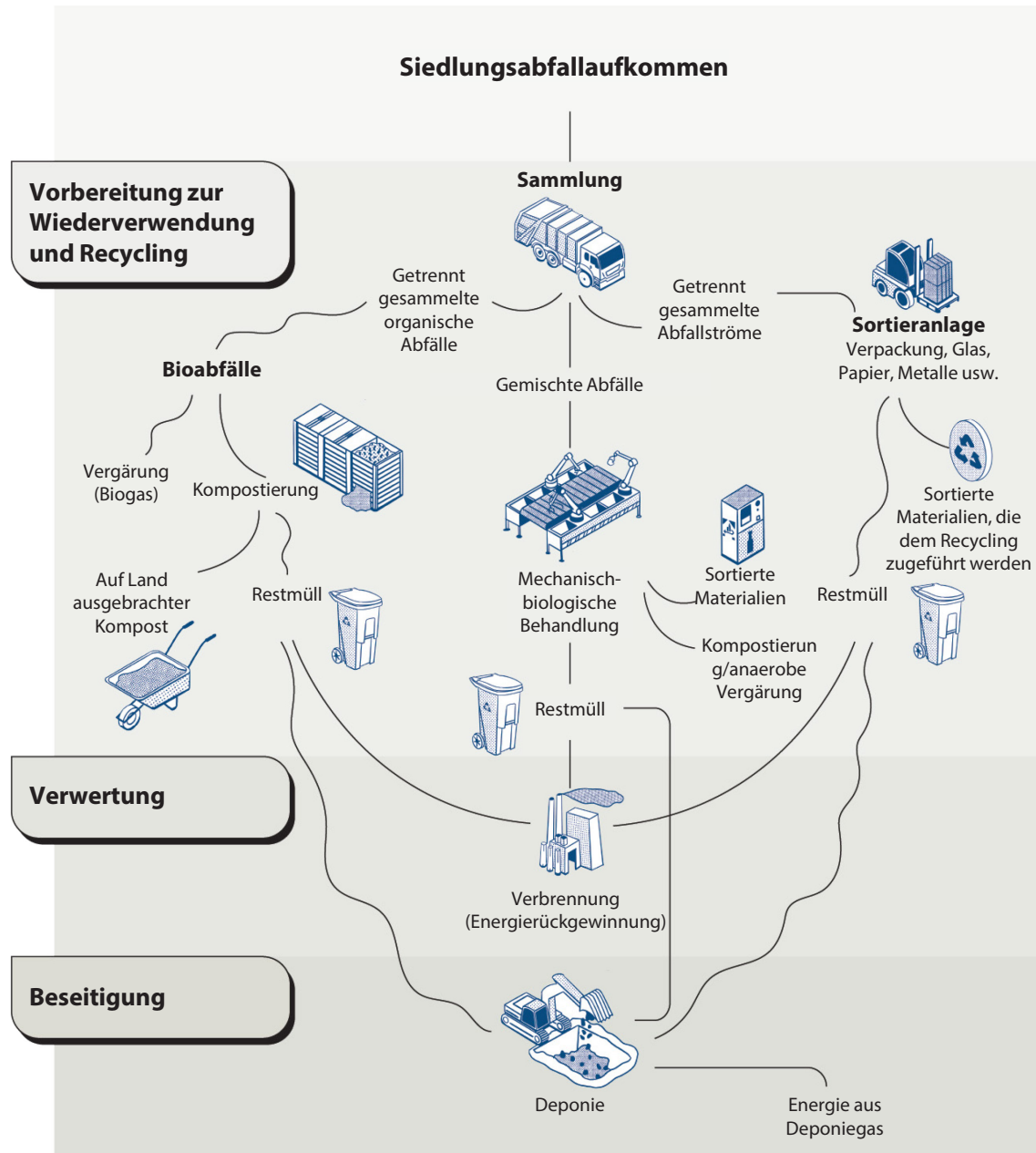


a: Daten für 2022; b: Daten für 2021; c: Daten für 2020

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Eurostat-Datensatzes [env_wasmun](#), abgerufen am 2. Oktober 2025.

- 03** Die Abfallbehandlung umfasst Vorgänge wie die Kompostierung von Bioabfällen, Recycling, Verbrennung und Deponierung. Der Prozess der Abfallbewirtschaftung ist in **Abbildung 2** dargestellt.

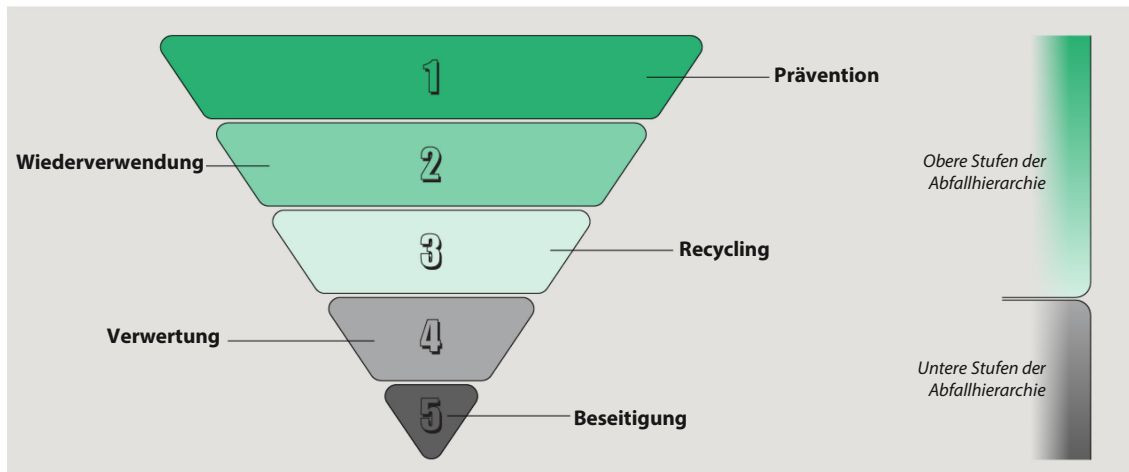
Abbildung 2 | Der Abfallbewirtschaftungsprozess



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

- 04** Im Jahr 2008 wurde im EU-Recht eine fünfstufige Pyramide der Abfallhierarchie angenommen, bei der der Abfallvermeidung Vorrang eingeräumt wird und die Deponierung die am wenigsten bevorzugte Option ist ([Abbildung 3](#)).

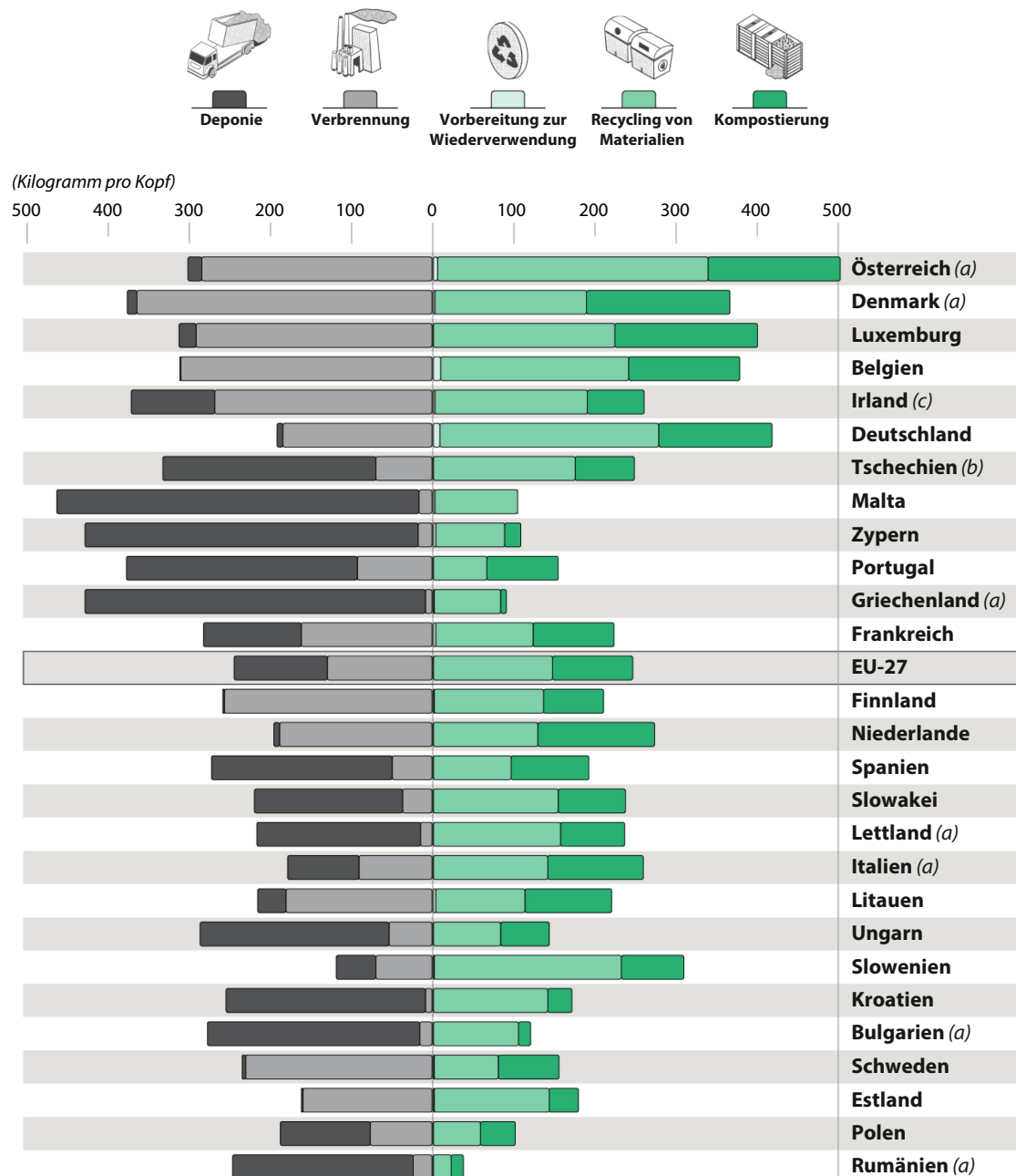
Abbildung 3 | Abfallhierarchie



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der Abfallrichtlinie.

05 Abbildung 4 veranschaulicht den Anteil der verschiedenen Behandlungsmethoden nach Mitgliedstaaten. Zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten gibt es erhebliche Unterschiede: In einigen werden mehr als 70 % der Abfälle deponiert, während in anderen mehr als 50 % verbrannt werden.

Abbildung 4 | Siedlungsabfälle pro Kopf und Behandlungsmethoden (2023, in kg)

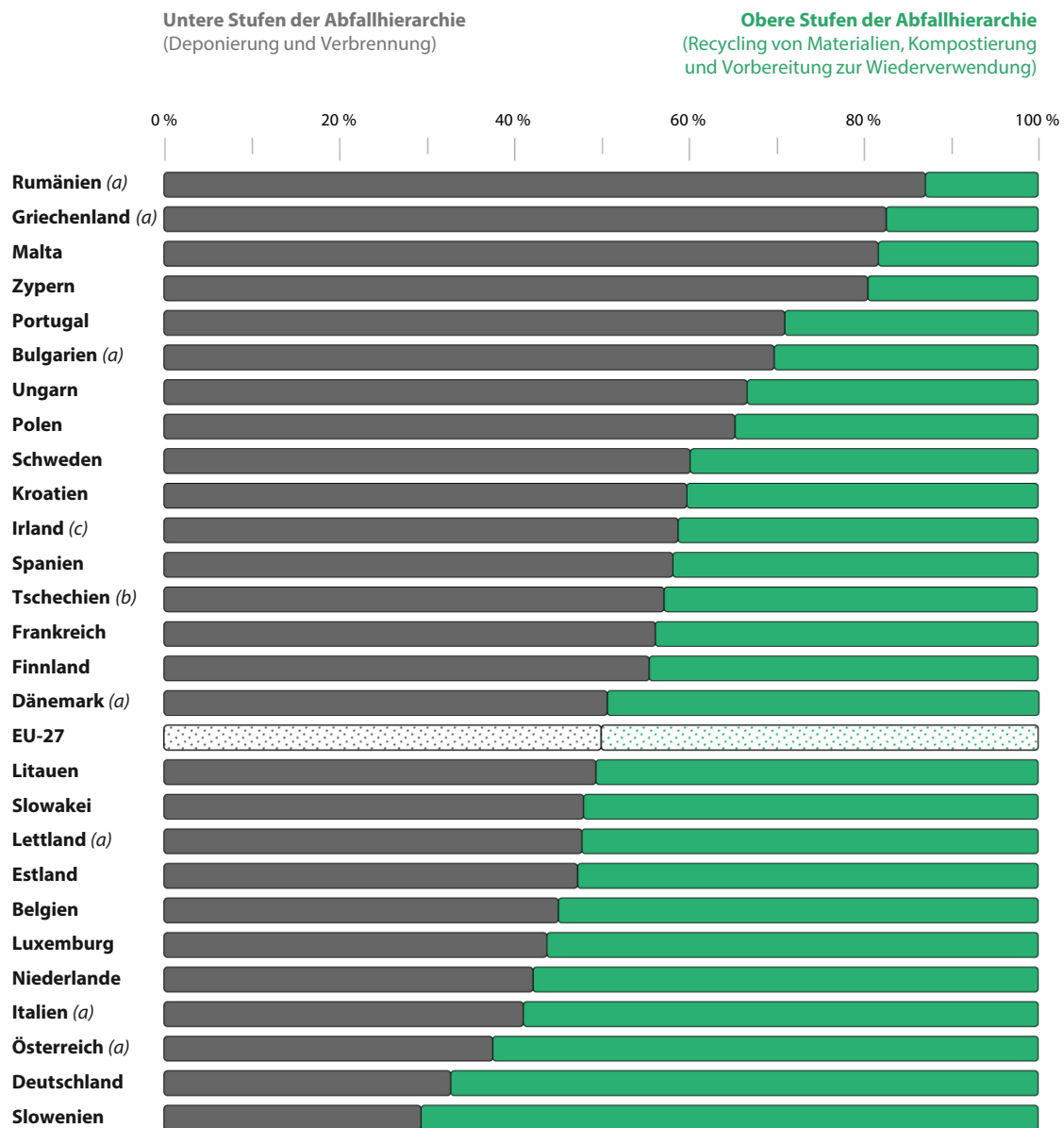


a: Daten für 2022; b: Daten für 2021; c: Daten für 2020

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Eurostat-Datensatzes [env_wasmun](#), abgerufen am 2. Oktober 2025.

06 Abbildung 5 veranschaulicht den Anteil zwischen den unteren und oberen Stufen der Abfallhierarchie. Spitzenreiter bei Recycling und Kompostierung (über 60 % der Siedlungsabfälle) sind Slowenien, Deutschland und Österreich.

Abbildung 5 | Anteil der in den unteren und oberen Stufen der Abfallhierarchie behandelten Abfälle (2023, in %)



a: Daten für 2022; b: Daten für 2021; c: Daten für 2020

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Eurostat-Datensatzes [env_wasmun](#), abgerufen am 2. Oktober 2025.

EU-Rechtsrahmen

- 07** Der EU-Rahmen für die Abfallbewirtschaftung wurde 1975 durch die [Richtlinie über Abfälle](#) geschaffen, die auf den Artikeln 100 und 235 des [Vertrags von Rom](#) beruht. Seitdem die Mitgliedstaaten in den entsprechenden Rechtsakten dazu angehalten, Abfälle zu vermeiden, zu recyceln und zu verarbeiten, um Materialien und Energie zurückzugewinnen und Verfahren zur Wiederverwendung von Abfällen einzuführen.
- 08** Die wichtigsten EU-Rechtsvorschriften für Siedlungsabfälle ([Abbildung 6](#)) umfassen derzeit drei Richtlinien, die alle mehrfach geändert wurden: die Abfallrahmenrichtlinie ("Abfallrichtlinie"), die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle ("Verpackungsrichtlinie") und die Richtlinie über Abfalldeponien. Im Jahr 2025 wurde die Verpackungsrichtlinie durch die Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle ("Verpackungsverordnung") aufgehoben, während eine weitere Änderung der Abfallrichtlinie angenommen wurde.

Abbildung 4 | Rechtsakte

Abfallrahmenrichtlinie

Richtlinie 2008/98/EG, geändert 2014, 2015, 2017, 2018 und 2025

Schreibt Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit durch Vermeidung oder Verringerung der schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vor.
Einführung der Abfallhierarchie.
Legt die von den Mitgliedstaaten zu erreichenden Ziele fest.

Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle

Richtlinie 94/62/EG, geändert 2003, 2004, 2005, 2009, 2013, 2015 und 2018

Schreibt Maßnahmen vor, die vorrangig auf die Vermeidung von Verpackungsabfällen und als zusätzliche Grundprinzipien auf die Wiederverwendung der Verpackungen, das Recycling und die anderen Formen der Verwertung der Verpackungsabfälle ausgerichtet sind, wobei das Ziel darin besteht, die endgültige Beseitigung solcher Abfälle zu verringern, um einen Beitrag zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft zu leisten.
Legt die von den Mitgliedstaaten zu erreichenden Ziele fest.

Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle

Verordnung (EU) 2025/40 zur Aufhebung der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle

Legt Anforderungen für den gesamten Lebenszyklus von Verpackungen in Bezug auf ihre ökologische Nachhaltigkeit und Kennzeichnung fest, damit diese in Verkehr gebracht werden können. Ferner werden Anforderungen in Bezug auf die erweiterte Herstellerverantwortung, die Vermeidung von Verpackungsabfällen, wie etwa die Verringerung unnötiger Verpackungen und die Wiederverwendung oder Wiederbefüllung von Verpackungen, sowie die Sammlung und die Behandlung von Verpackungsabfällen, einschließlich des Recyclings, eingeführt.
Legt die von den Mitgliedstaaten zu erreichenden Ziele fest.

Deponierichtlinie

Richtlinie 1999/31/EG in der 2018 geänderten Fassung

Zielt darauf ab, die Nutzung von Deponien, insbesondere für Abfälle, die für das Recycling oder eine andere Verwertung geeignet sind, schrittweise zu verringern. Darüber hinaus sind durch strenge betriebliche und technische Anforderungen an Abfälle und Deponien Maßnahmen, Verfahren und Leitlinien vorgesehen, um negative Auswirkungen auf die Umwelt, insbesondere die Verschmutzung von Oberflächengewässern, Grundwasser, Boden und Luft, und die Auswirkungen auf die globale Umwelt, einschließlich des Treibhauseffekts, sowie alle daraus resultierenden Risiken für die menschliche Gesundheit durch die Ablagerung von Abfällen auf Deponien während des gesamten Lebenszyklus der Deponie so weit wie möglich zu vermeiden oder zu verringern.
Legt die von den Mitgliedstaaten zu erreichenden Ziele fest.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Aufgaben und Zuständigkeiten

- 09** Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Kommission und der Mitgliedstaaten sind in **Abbildung 7** aufgeführt.

Tabelle 2 | Aufgaben und Zuständigkeiten



Kommission

Die Generaldirektion (GD) ENV ist für die Umweltpolitik zuständig, zu der auch die Abfallpolitik gehört. Die GD REGIO ist für die Kohäsionspolitik zuständig, in deren Rahmen den Mitgliedstaaten erhebliche Mittel für die Durchführung von Abfallprojekten zur Verfügung gestellt werden. Die GD ECFIN und SG RECOVER (Taskforce des Generalsekretariats) sind für die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität zuständig.

Die Europäische Umweltagentur (EUA) ist eine Agentur der Europäischen Union und bietet Einblicke in den Zustand der europäischen Umwelt, einschließlich im Bereich Abfall. Sie veröffentlicht Berichte und Daten, z. B. über die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der Abfallziele.



Mitgliedstaaten

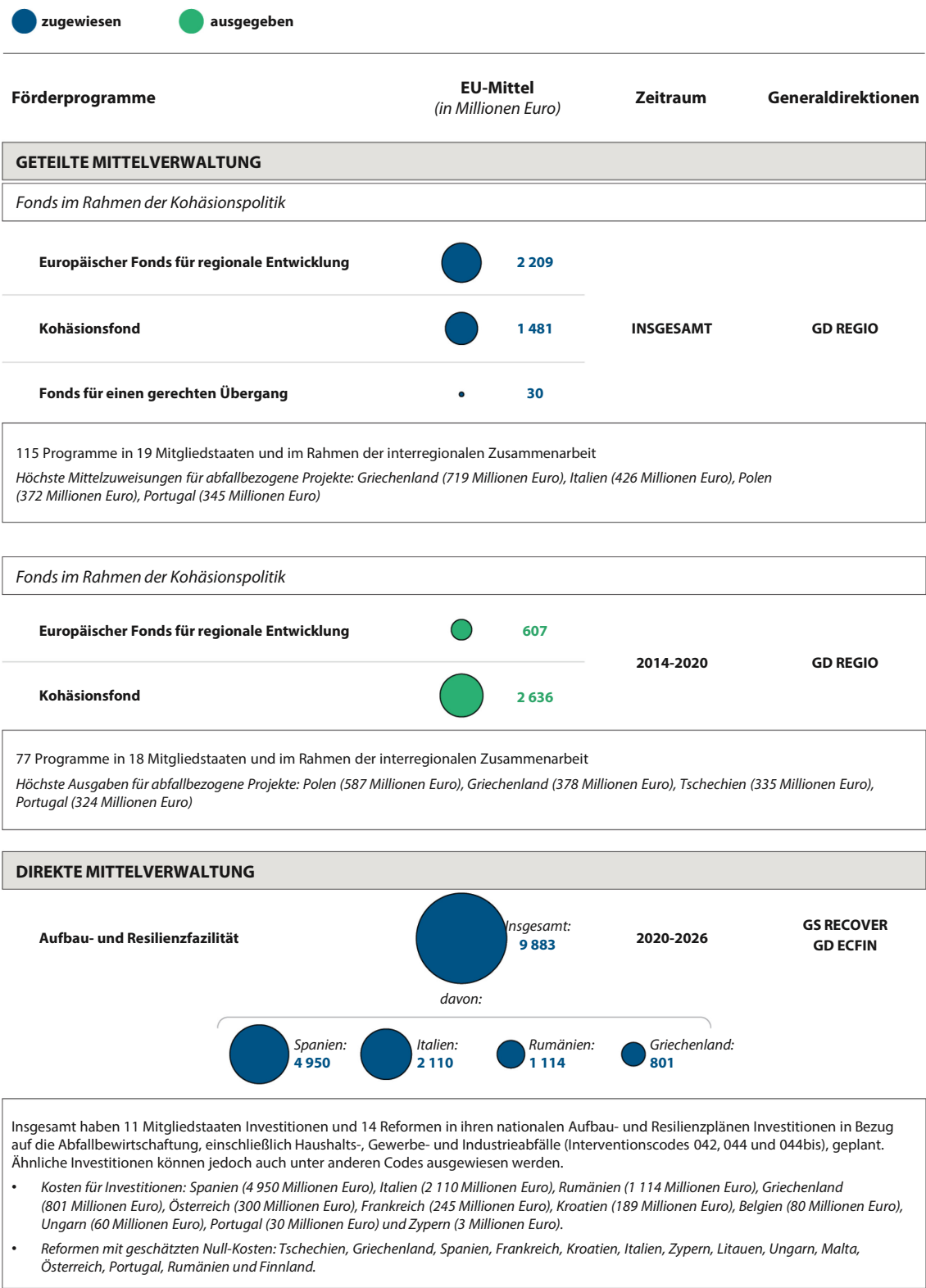
- Entscheiden über die nationale kommunale Abfallpolitik. Die Umsetzung der Abfallbewirtschaftungspolitik (einschließlich Sammlung, Behandlung und Beseitigung von Abfällen) wird in der Regel regionalen und/oder lokalen Behörden (d. h. Gemeinden) übertragen.
- Erstellen Abfallbewirtschaftungspläne und Abfallvermeidungsprogramme.
- Entscheiden über die Höhe der öffentlichen Unterstützung.
- Setzen einen Teil der EU-Fonds um (z. B. die Kohäsionsfonds).

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Die wichtigsten Quellen der Finanzierung durch die EU

- 10** Die wichtigsten EU-Finanzierungsquellen für Projekte im Bereich Siedlungsabfälle sind die im Rahmen der Kohäsionspolitik und der Aufbau- und Resilienzfazilität aufgelegten Fonds (**Abbildung 8**). Sie werden von verschiedenen Generaldirektionen der Kommission verwaltet und umfassen verschiedene Arten der Mittelverwaltung.

Abbildung 8 | EU-Finanzierungsprogramme – Investitionen in die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Offenen Datenplattform für die Kohäsionspolitik](#) (Aktualisierung vom 5. April 2024 für den Zeitraum 2014-2020 und Aktualisierung vom 10. April 2025 für den Zeitraum 2021-2027), und die Datenbanken der Kommission zur Aufbau- und Resilienzfazilität.

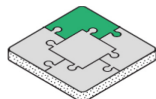
Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

- 11** In diesem Bericht werden die von der Kommission und den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen zur Erreichung der EU-Zielvorgaben für Siedlungsabfälle bewertet. Zu diesem Zweck hat der Hof untersucht, inwieweit
- die rechtlichen Initiativen und die Durchsetzung der Vorschriften der Kommission zweckdienlich waren;
 - die vier in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten gute Fortschritte bei der Erreichung der EU-Zielvorgaben und -Ziele im Abfallbereich erzielt haben;
 - mit EU-Mitteln kofinanzierte Projekte in Bezug auf Zeit, Kosten und Kapazitäten gut umgesetzt wurden.
- 12** Die Prüfung des Hofes bezog sich auf Siedlungsabfälle, wie sie durch die Abfallrichtlinie, die Verpackungsrichtlinie, die Richtlinie über Abfalldeponien und die Verpackungsverordnung geregelt sind. Nicht analysiert wurden Siedlungsabfallströme, für die es keine Zielvorgaben gibt (z. B. Sperrmüll) oder Abfallströme, die durch andere Rechtsakte geregelt sind (z. B. Elektro- und Elektronikgeräte und Altfahrzeuge). Darüber hinaus hat der Hof die folgenden beiden Aspekte aus seinem Prüfungsumfang ausgeschlossen: (i) Abfallimporte und -exporte; und (ii) die Zuverlässigkeit der an Eurostat gemeldeten Abfalldaten. Die Prüfung des Hofes betraf den Zeitraum von 2014 bis Ende 2024.

13 Der Hof untersuchte Nachweise aus einer Reihe von Quellen – siehe [Abbildung 9](#).

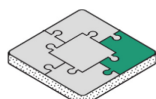
Abbildung 9 | Nachweisquellen

Unterlagen



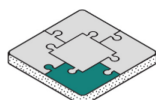
EU-Dokumente zur Abfallpolitik, Rechtsrahmen, nationale Abfalldokumentation sowie von der Europäischen Umweltagentur (EUA), Forschungseinrichtungen, Verbänden und Forschenden veröffentlichte Berichte und Studien.

Daten



Daten aus verschiedenen Quellen, hauptsächlich von der Kommission, Eurostat, der EUA, der offenen Datenplattform zur Kohäsionspolitik und von nationalen Behörden. Zum Beispiel von den Mitgliedstaaten gemeldete Abfallstatistiken oder Daten zu Projekten.

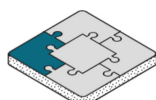
Prüfbesuche in vier Mitgliedstaaten



Bei den vier in die Stichprobe einbezogenen Mitgliedstaaten (Griechenland, Polen, Portugal und Rumänien) prüfte der Hof: nationale Abfallbewirtschaftungspläne, legislative und politische Dokumente, finanzielle Unterstützung, Umsetzungspläne usw.

Der Hof hat die Mitgliedstaaten aus der Grundgesamtheit der Mitgliedstaaten, bei denen die Gefahr bestand, dass sie die EU-Ziele für Siedlungsabfälle und Verpackungsabfälle nicht erreichen, auf Ermessensgrundlage ausgewählt. Die Auswahl des Hofes basierte auf der Wesentlichkeit und der geografischen Abdeckung. Die Ausgaben dieser vier Mitgliedstaaten machen 47 % der Gesamtausgaben für Abfallprojekte im Rahmen der Kohäsionspolitik im Zeitraum 2014-2020 aus.

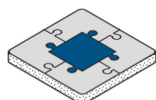
16 Projekte



Bei einer Stichprobe von 16 Projekten (in denselben vier Mitgliedstaaten) untersuchte der Hof Projektanträge, Zuschussgenehmigungen, Abschlussberichte über den Bau von Anlagen, Genehmigungen, Sensibilisierungsmaßnahmen sowie alle Unterlagen, die erforderlich sind, um den Grad der Anwendung des Verursacherprinzips in den Gemeinden festzustellen, die in die Stichprobe einbezogen wurden.

Der Hof wählte nach eigenem Ermessen Projekte aus, die im Zeitraum 2014-2020 im Rahmen der Kohäsionspolitik in den vier Mitgliedstaaten kofinanziert wurden. Dabei wählte der Hof Projekte aus der Grundgesamtheit der Projekte aus, bei denen ihm Informationen vorlagen, die bestätigen, dass sie sich in der Durchführung befinden. Es wurden nur Projekte berücksichtigt, die EU-Mittel in Höhe von mehr als 1 Million Euro erhalten haben.

Befragungen

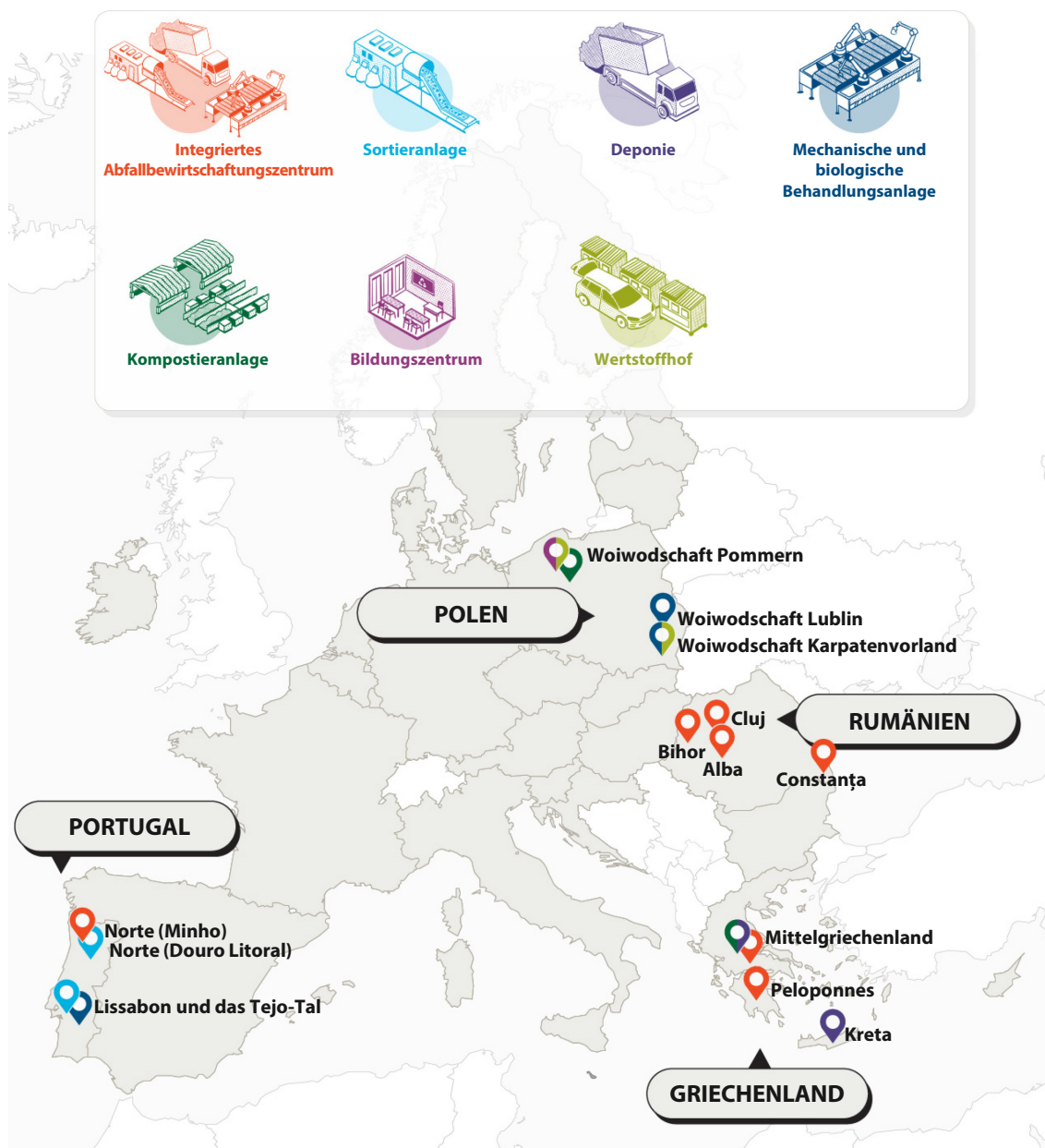


Befragungen wurden durchgeführt mit Bediensteten von Generaldirektionen der Kommission und der EUA sowie mit Vertretern von Ministerien, nationalen Abfallbehörden, Begünstigten von EUMitteln sowie regionalen und lokalen Behörden. Informationstreffen mit Behörden in zwei Mitgliedstaaten (Belgien und Italien). Zudem wurden Verbände befragt, die auf EU- und nationaler Ebene im Bereich Abfall tätig sind.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

14 **Abbildung 10** zeigt den Standort der geprüften Projekte und die Art der Investitionen.

Abbildung 10 | Standort und Art der geprüften Projekte



Anmerkung: Integrierte Abfallbewirtschaftungszentren umfassen Deponien, Sortieranlagen, mechanische und biologische Behandlungsanlagen sowie Kompostieranlagen.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

15 Dieser Bericht ist Teil einer Reihe von Veröffentlichungen, die der Hof zu verschiedenen Aspekten von Abfall und Kreislaufwirtschaft veröffentlicht hat. Dazu gehören der [Sonderbericht 16/2024](#) über die neuen EU-Einnahmen auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff, der [Sonderbericht 17/2023](#) über die Kreislaufwirtschaft, die [Analyse 02/2023](#) über gefährlichen Abfall und die [Analyse 04/2020](#) über Kunststoffabfälle.

- 16** Der Hof beschloss, diese Prüfung durchzuführen, um wertvolle Erkenntnisse für die bevorstehende Überprüfung bestimmter Zielvorgaben durch die Kommission zu gewinnen. Gemäß den Richtlinien (Abfallrichtlinie, Verpackungsrichtlinie und Richtlinie über Abfalldeponien) und der Verpackungsverordnung stehen diese Überprüfungen je nach Zielvorgaben in den Jahren 2024, 2028 und 2032 an. Die für 2024 anstehende Überprüfung durch die Kommission (Deponiezielvorgabe) war zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht abgeschlossen.

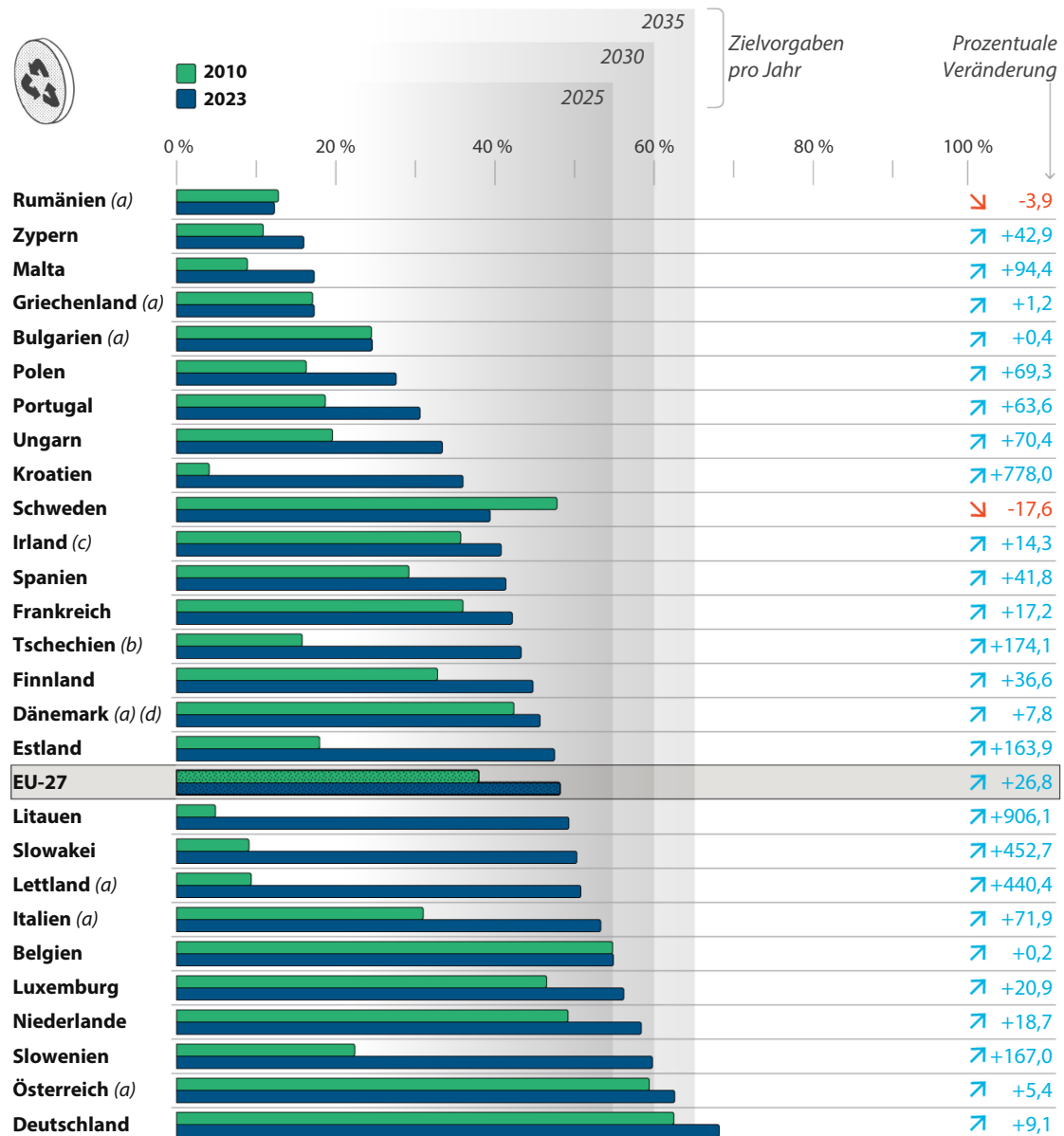
Anhang II – Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung der drei wichtigsten Zielvorgaben für Siedlungsabfälle

01 Anhand der Datenbanken von Eurostat analysierte der Hof die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei den drei wichtigsten Zielvorgaben für Siedlungsabfälle:

- "zur Wiederverwendung vorbereitete oder recycelte Siedlungsabfälle", von 2010 bis 2023 ([Abbildung 1](#));
- "zur Wiederverwendung vorbereitete oder recycelte Verpackungsabfälle", von 2010 bis 2022 ([Abbildung 2](#)); und
- "Deponierung in % des gesamten Siedlungsabfallaufkommens", von 2010 bis 2023 ([Abbildung 3](#)).

Der Hof nutzte die Daten, die Eurostat aus der freiwilligen Berichterstattung der Mitgliedstaaten erhält, da dadurch der Fortschritt im Zeitverlauf betrachtet werden kann. Diese Daten können sich von den Daten unterscheiden, die die Mitgliedstaaten gemäß den relevanten Durchführungsbeschlüssen der Kommission in Bezug auf das Recycling von Siedlungsabfällen und Abfällen auf Deponien melden und die von der Kommission für die Bewertung der Erreichung der Zielvorgaben herangezogen werden ([Anhang III](#)).

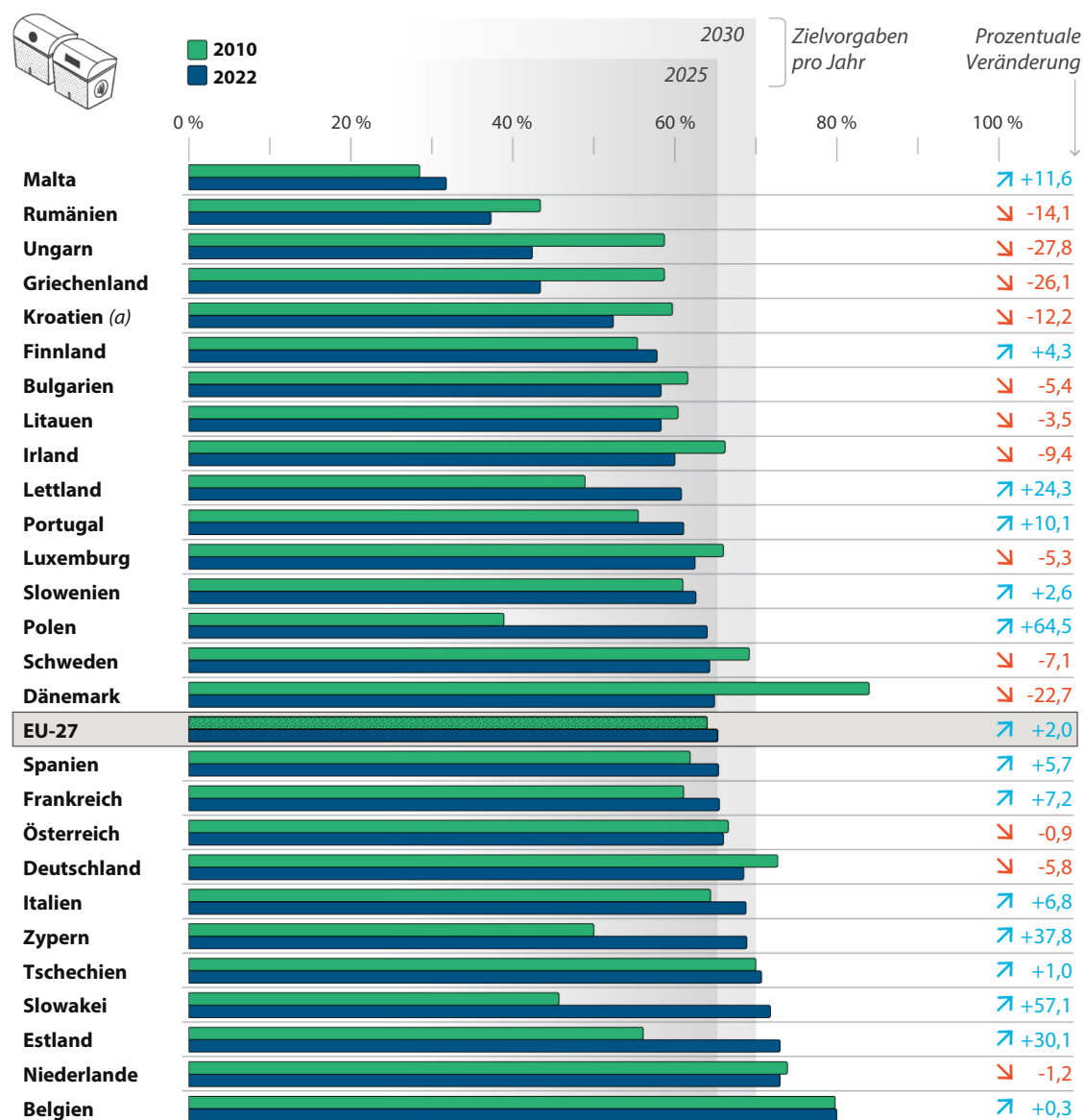
Abbildung 1 | Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung der Zielvorgabe "zur Wiederverwendung vorbereitete und recycelte Siedlungsabfälle", von 2010 bis 2023



a: Daten für 2022; b: Daten für 2021; c: Daten für 2020; d: Daten für 2011

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Eurostat-Datensatzes [sdg_11_60](#), abgerufen am 2. Oktober 2025.

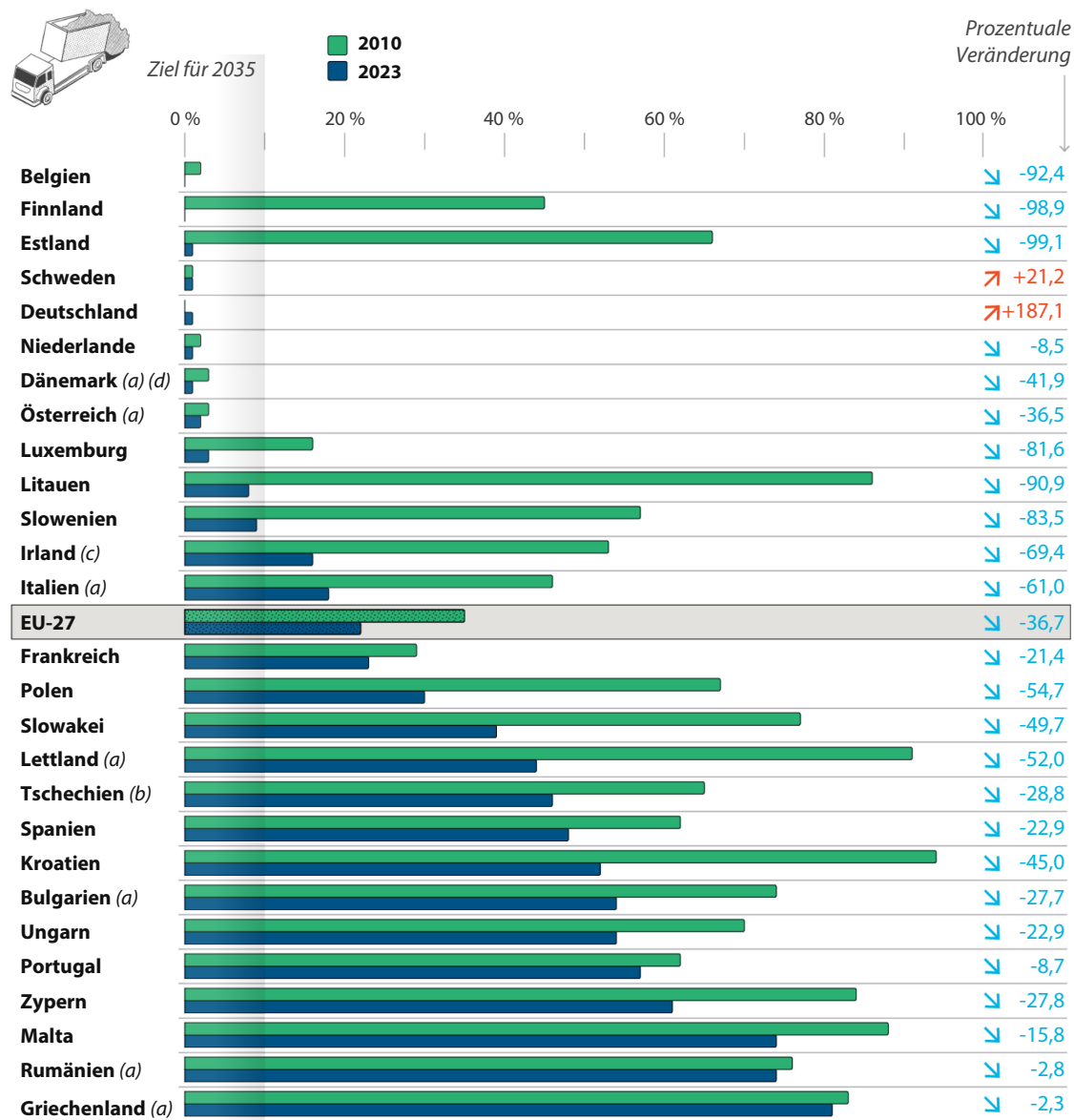
Abbildung 2 | Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung der Zielvorgabe "recycelte Verpackungsabfälle", von 2010 bis 2022



a: Daten für 2012

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Eurostat-Datensatzes [env_waspag](#), abgerufen am 2. Oktober 2025.

Abbildung 3 | Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Erreichung der Zielvorgabe "Deponierung in % des gesamten Siedlungsabfallaufkommens", von 2010 bis 2023



a: Daten für 2022; b: Daten für 2021; c: Daten für 2020; d: Daten für 2011

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Eurostat-Datensatzes [env_wasmun](#), abgerufen am 2. Oktober 2025.

Anhang III – Vergleichbarkeit abfallbezogener Daten

01 Die Mitgliedstaaten stellen Daten zur Verfügung, die auf verschiedenen EU-Rechtstexten basieren. Die relevanten Rechtstexte für die in diesem Bericht genannten Daten sind die [Abfallrichtlinie](#), die [Verpackungsrichtlinie](#), die [Richtlinie über Abfalldeponien](#), relevante Durchführungsbeschlüsse der Kommission¹ sowie die [Verordnung zur Abfallstatistik](#). Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten seit den 1980er Jahren freiwillig Daten auf der Grundlage eines gemeinsamen Fragebogens gemeldet, der von Eurostat und der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) entwickelt wurde. Daraus ergeben sich unterschiedliche Datensätze für Indikatoren wie das Aufkommen an Siedlungsabfällen, auf Deponien abgelagerte Siedlungsabfälle und recycelte Siedlungsabfälle. Die Berichterstattung gemäß der Abfallrichtlinie, der Verpackungsrichtlinie und der Richtlinie über Abfalldeponien ist 18 Monate nach dem Bezugsjahr fällig, während die freiwillige Berichterstattung früher erfolgt.

02 Der erste Faktor, der die Vergleichbarkeit der für 2020 gemeldeten Ergebnisse für die Zielvorgabe "zur Wiederverwendung aufbereitete und recycelte Siedlungsabfälle" zwischen den Mitgliedstaaten beeinflusst, ist die Flexibilität, die den Mitgliedstaaten bei der Wahl der **Berechnungsmethode** eingeräumt wurde. Die Mitgliedstaaten konnten zwischen vier Berechnungsmethoden wählen²:

- Methode 1: Recyclingrate von Haushaltsabfällen aus Papier, Metall, Kunststoff und Glas (in %). Zähler: recycelte Menge Haushaltsabfälle aus Papier, Metall, Kunststoff und Glas; Nenner: insgesamt erzeugte Menge derselben Kategorien von Haushaltsabfällen;
- Methode 2 Recyclingrate von Haushaltsabfällen und ähnlichen Abfällen (in %). Zähler: recycelte Menge an Papier-, Metall-, Kunststoff-, Glasabfällen und anderen einzelnen Abfallströmen aus Haushalten oder ähnlichen Abfallströmen; Nenner: insgesamt erzeugte Menge für dieselben Kategorien von Haushalts- oder ähnlichen Abfällen;

¹ [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2019/1004](#) der Kommission für die Recyclingquote für Siedlungsabfälle [Durchführungsbeschluss\(EU\) 2019/665](#) der Kommission für die Zielvorgabe für Verpackungen und Verpackungsabfälle und [Durchführungsbeschluss\(EU\) 2019/1885](#) der Kommission für die Zielvorgabe für Deponierung.

² [Beschluss 2011/753/EU](#), Anhang I.

- Methode 3: Recyclingrate von Haushaltsabfällen (in %).
Zähler: recycelte Menge Haushaltsabfälle; Nenner: Gesamtmengen Haushaltsabfälle, ausgenommen bestimmte Abfallkategorien oder
- Methode 4: Recyclingrate von Siedlungsabfällen:
Zähler: recycelte Siedlungsabfälle; Nenner: erzeugte Siedlungsabfälle;

03 Ein zweiter Faktor, der sich negativ auf die Vergleichbarkeit der Recyclingquoten auswirkte, war die mangelnde Genauigkeit bei der **Definition von Siedlungsabfällen**. Siedlungsabfälle wurden in einem Beschluss der Kommission von 2011³ als Haushaltsabfälle und ähnliche Abfälle definiert. Auslegungsprobleme ergaben sich aus dem Begriff "ähnliche Abfälle", die auf die Zielvorgabe angerechnet werden mussten. Diese Auslegungsprobleme wurden in der Folgenabschätzung der Kommission⁴ anerkannt, die ihren Vorschlägen aus dem Jahr 2014 zur Änderung der Abfallrichtlinie, der Verpackungsrichtlinie und der Richtlinie über Abfalldeponien beigefügt war. Im Jahr 2019 hat die Kommission⁵ die Begriffe präzisiert.

04 Die Auswirkungen der unterschiedlichen Auslegungen von Siedlungsabfällen in den einzelnen Mitgliedstaaten sind schwer zu quantifizieren, können jedoch erheblich sein, wie das Beispiel Belgiens zeigt. Wie von der EUA festgestellt⁶, beruhte die Berichterstattung Belgiens bis 2019 ausschließlich auf Haushaltsabfällen. Ab 2020 umfasst sie auch ähnliche Abfälle aus Unternehmen. Dies führte zu einem plötzlichen Anstieg des Indikators für das Siedlungsabfallaufkommen um 76 %.⁷

³ [Beschluss 2011/753/EU](#).

⁴ [SWD\(2014\) 207](#), Abschnitt 2.5.2.

⁵ [Durchführungsbeschluss \(EU\) 2019/1004](#).

⁶ [Länderprofil zur Abfallbewirtschaftung mit Schwerpunkt auf Siedlungs- und Verpackungsabfällen – Belgien](#), EUA, März 2025.

⁷ Eurostat, Datensatz [env_wasmun](#), Daten abgerufen am 2.4.2025.

- 05** Ein dritter Faktor, der die Vergleichbarkeit der Daten beeinflusst, die zur Messung der Einhaltung der Recyclingzielvorgaben für 2025 gemeldet werden, ist der **"Berechnungspunkt"**. Nach den Richtlinien von 2018 werden Abfälle als recycelt gezählt, wenn sie in das Recyclingverfahren eingehen, und nicht, wie bisher, wenn sie den Sortierprozess verlassen. Die Mitgliedstaaten können jedoch von einer Ausnahmeregelung Gebrauch machen und weiterhin die am Ende des Sortiervorgangs gewogenen Mengen als Grundlage für ihre Berichterstattung verwenden, sofern die Abfälle anschließend recycelt werden und das Gewicht der Materialien oder Stoffe, die durch die dem Recycling vorausgehenden Verfahren entfernt wurden, abgezogen wird.
- 06** Zur Schätzung dieser Abzüge können die Mitgliedstaaten durchschnittliche Verlustraten verwenden, um das Gewicht von Materialien oder Stoffen zu ermitteln, die nach der Sortierung, aber vor dem Recycling entfernt werden. Durchschnittliche Verlustquoten dürfen nur dann verwendet werden, wenn auf keinem anderen Wege zuverlässige Daten erhalten werden können, und müssen gemäß den von der Kommission in einem delegierten Rechtsakt festzulegenden Vorschriften berechnet werden. Nach Maßgabe der Abfallrichtlinie von 2018 war die Kommission verpflichtet, bis zum 31. März 2019 einen delegierten Rechtsakt über die durchschnittlichen Verlustquoten zu erlassen; dieser Rechtsakt wurde jedoch noch nicht angenommen. In seinem [Sonderbericht](#) von 2024 über die neuen EU-Einnahmen auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff stellte der Hof fest, dass die Praxis der Messung der Menge der den Sortierprozess verlassenden Abfälle (wie in den meisten Mitgliedstaaten) zusammen mit dem Fehlen klarer EU-Vorschriften über die durchschnittlichen Verlustquoten die Schätzungen der recycelten Mengen in den Mitgliedstaaten weniger vergleichbar und weniger zuverlässig macht.
- 07** Durch die Verwendung des neuen "Berechnungspunktes" wird die Recyclingquote gesenkt. In der Folgenabschätzung der Kommission zu ihrem Vorschlag für die Verpackungsverordnung wird geschätzt, dass die Anwendung der neuen Methodik zu einer Verringerung der gemeldeten Recyclingquoten um 5 % bis 20 % führen wird.

Anhang IV – EU-Rechtsgrundlage: Maßnahmen zur Erzeugung und getrennten Sammlung von Abfällen

- 01** Mehrere Rechtsakte führten Maßnahmen zur Vermeidung von Abfall, zur Begrenzung der Abfallerzeugung oder zur Verringerung der Umweltauswirkungen von Abfall ein. Diese sind in [Tabelle 1](#) aufgeführt.

Tabelle 1 | Rechtsgrundlage der EU: Maßnahmen zur Vermeidung von Abfall, zur Begrenzung der Abfallerzeugung oder zur Verringerung ihrer Umweltauswirkungen

Rechtsgrundlage	Maßnahmen
Einschränkung der Verwendung von leichten Tragetaschen Richtlinie (EU) 2015/720	— Ab Dezember 2018 sollten leichte Tragetaschen nicht mehr kostenlos sein; und/oder — bis Dezember 2019 sollen nicht mehr als 90 Taschen und bis Dezember 2025 nicht mehr als 40 Taschen pro Kopf verbraucht werden.
Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt Richtlinie (EU) 2019/904	— Bis 2021 Verbot der folgenden Kunststoffartikel: Wattestäbchen, Besteck, Tellern, Trinkhalmen, Getränkeührstäbchen, Luftballonstäbchen, Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff sowie Lebensmittel- und Getränkebehältern aus expandiertem Polystyrol. — Ab dem 1. Juli 2024: Getränkebehälter mit bis zu drei Litern Fassungsvermögen müssen mit festen Verschlüssen ausgestattet sein. — Bis 2026: Verringerung des Verbrauchs von Bechern und Lebensmittelbehältnissen, um eine messbare quantitative Verringerung im Vergleich zu 2022 zu erreichen.

Rechtsgrundlage	Maßnahmen
Verpackungen und Verpackungsabfälle Verordnung (EU) 2025/40	— Einführung von Zielvorgaben für die Reduzierung von Verpackungsabfällen pro Kopf um 5 % bis 2030, 10 % bis 2035 und 15 % bis 2040. — Ab Januar 2030 Verbot einiger Einweg-Plastikverpackungsformate, wie sie derzeit für frisches Obst und Gemüse, Hotel-Toilettenartikel in geringer Größe, einzelne Portionen von Würzmitteln (z. B. Soßen, Sahne, Zucker) verwendet werden. Ab 2030 geltende Anforderungen an den Anteil an recyceltem Kunststoff bei Verpackungen: — 30 % bei kontaktempfindlichen Verpackungen mit Polyethylenterephthalat (PET), ausgenommen Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff; — 10 % bei kontaktempfindlichen Verpackungen aus anderen Kunststoffmaterialien als PET, ausgenommen Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff; — 30 % bei Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff; — 35 % bei anderen Kunststoffverpackungen. Bis 2030: Mindestens 10 % der Getränke und Speisen zum Mitnehmen sollen in wiederverwendbaren Verpackungen verkauft werden. Außerdem sollten alle Verpackungen bis 2030 recycelbar sein.

- 02** Mit mehreren Rechtsakten wurden Maßnahmen zur Förderung der getrennten Sammlung von Abfällen eingeführt. Diese Maßnahmen sind in **Tabelle 2** aufgelistet.

Tabelle 2 EU-Rechtsgrundlage: Maßnahmen zur getrennten Sammlung

Rechtsgrundlage	Maßnahmen
Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt Richtlinie (EU) 2019/904	— Bis 2025 77 % der Plastikflaschen sollen getrennt gesammelt werden. — Bis 2029: 90 % der Plastikflaschen sollen getrennt gesammelt werden.
Verpackungen und Verpackungsabfälle Verordnung (EU) 2025/40	— Bis 2029: 90 % der Einweg-Getränkeverpackungen aus Kunststoff und Metall sollen getrennt gesammelt werden (Pfandsysteme werden obligatorisch).

Anhang V – Wiedergewonnene recycelbare Stoffe und ihre Verkaufspreise

- 01** Ziel der Abfallbewirtschaftungszentren ist es, Abfälle zu sortieren und zu behandeln, um die Abfallmenge, die auf Deponien landet, zu verringern, wirtschaftlich wertvolle Stoffe wieder in die Wirtschaft zurückzuführen (Kreislaufwirtschaft) und die Abfallbeseitigungskosten durch den Verkauf des recycelbaren Materials zu senken.
- 02** Das Aufkommen an recycelbarem Material variiert je nach Abfallart.
- Bei mechanisch-biologischen Behandlungsanlagen, die gemischte Abfälle behandeln, ist der Output im Allgemeinen gering und liegt in der Stichprobe des Hofes unter 6 % (für Projekte, zu denen der Hof Informationen erhalten hat). Die Outputs werden voraussichtlich steigen, da bis Ende 2023 eine wichtige Kategorie von Siedlungsabfällen – nämlich Bioabfälle – getrennt und an der Anfallstelle recycelt oder getrennt gesammelt werden muss.
 - Sortieranlagen für getrennt gesammelte Abfälle haben einen höheren Output, der in der Stichprobe des Hofes zwischen 20 % und 75 % lag (für Projekte, zu denen der Hof Informationen erhalten hat). Eine bessere Qualität der gesammelten Abfälle bedeutet einen höheren Output. So kann es beispielsweise zu einer Verunreinigung des Abfalls kommen, wenn die Haushalte die Regeln nicht befolgen und beispielsweise gemischte Abfälle in die ausschließlich für Papier vorgesehenen Behälter werfen.
- 03** Die Preise, die die Betreiber aus dem Verkauf von recycelbaren Stoffen erhalten, sind je nach Material unterschiedlich (bei Projekten, für die der Hof Informationen erhalten hat).
- Für bestimmte Materialien wie Aluminium und Polyethylenterephthalat (PET) erhielten die Anlagenbetreiber hohe Preise von den Recyclingunternehmen (z. B. mehr als 1 000 Euro pro Tonne für Aluminium).

- Die Preise für andere Materialien wie Glas und manchmal Papier waren jedoch niedrig oder lagen sogar nahezu bei Null und häufig unter dem EU-Durchschnitt (siehe Preisdaten von Eurostat¹). Eurostat verweist auf die Tatsache, dass Glas ein schweres und kostengünstiges Material ist, bei dem die Transportkosten einen beträchtlichen Teil der Gesamtkosten beim Handel mit Altglas ausmachen.
- Darüber hinaus stellten die Marktteilnehmer fest, dass der Verkauf von Plastikfolie eine Herausforderung darstellt. Manchmal verlangten die Recyclingunternehmen ein Entgelt für die Abnahme, oder die Betreiber leisteten Zahlungen an Zementfabriken für die Verwendung von Plastikfolie als Brennstoff.

¹ Eurostat, Recycling – Preisindikator Sekundärmaterial.

Anhang VI – Mittel der Kohäsionspolitik

01 Die Mitgliedstaaten berichten über die Verwendung der Kohäsionsmittel auf der Grundlage von vorab festgelegten Interventionscodes. In Bezug auf die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen betrafen die anwendbaren Codes die unteren und oberen Stufen der Abfallhierarchie:

- untere Stufen: Für den Zeitraum 2014-2020 umfasst der Code die Deponierung, Verbrennung und mechanisch-biologische Behandlung (Code 018) und für den Zeitraum 2021-2027 die Behandlung von Restmüll und in Ausnahmefällen die Deponierung (Codes 068 und 183);
- obere Stufen: Für den Zeitraum 2014-2020 umfasst der Code Maßnahmen zur Minimierung, Sortierung und zum Recycling (Code 017), und für den Zeitraum 2021-2027 umfasst sie Maßnahmen zur Prävention, Minimierung, Sortierung, Wiederverwendung und zum Recycling (Code 067).

02 Die Zuteilung von Kohäsionsmitteln zwischen dem oberen und dem unteren Teil der Abfallhierarchie für die Zeiträume 2014-2020 und 2021-2027 ist in [Tabelle 1](#) dargestellt. Diese Daten umfassen die gesamte EU und die vier vom Hof geprüften Mitgliedstaaten.

Tabelle 1 | Anteil der den oberen und unteren Stufen der Abfallhierarchie zugeteilten Kohäsionsmittel (Ende 2023) (%)

Mitgliedstaat	Untere Stufen der Abfallhierarchie		Obere Stufen der Abfallhierarchie	
	2014-2020	INSGESAMT	2014-2020	INSGESAMT
EU	40 %	20 %	59 %	80 %
Griechenland	79 %	71 %	21 %	29 %
Polen	63 %	1 %	37 %	99 %
Portugal	46 %	0 %	54 %	100 %
Rumänien	56 %	0 %	44 %	100 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Offenen Datenplattform für die Kohäsionspolitik](#) (Aktualisierung vom 5. April 2024 für den Zeitraum 2014-2020 und Aktualisierung vom 10. April 2025 für den Zeitraum 2021-2027).

03 *Tabelle 2* enthält Daten, aus denen der Ausschöpfungsgrad der Kohäsionsmittel für den Zeitraum 2014-2020 hervorgeht. Für den Zeitraum 2021-2027 können noch keine aussagekräftigen Daten vorgelegt werden, da die Umsetzung spät und langsam begann.

Tabelle 2 | Kohäsionsmittel (Zeitraum 2014-2020) – Mittelausschöpfung (Ende 2023), (Beträge in Millionen Euro)

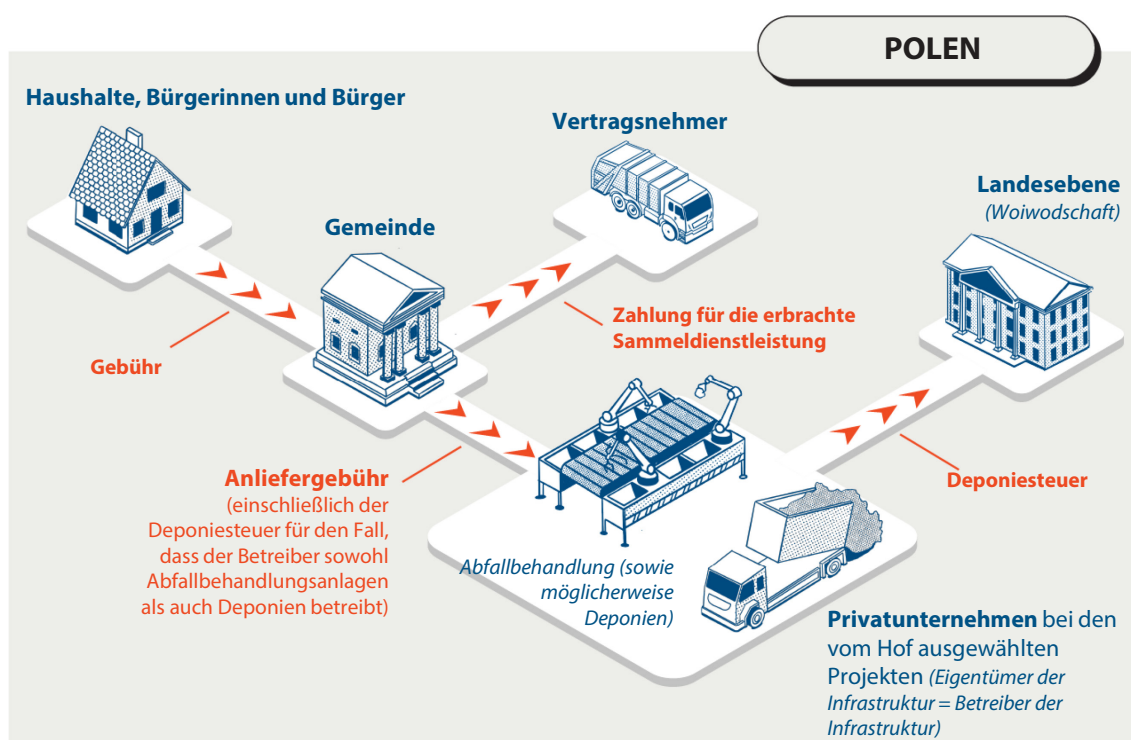
Mitgliedstaat	Ursprünglich geplant (1)	Schließlich geplant (2)	Ausgegebener Betrag (3)	Mittelausschöpfung (3)/(2)
Untere Stufen der Abfallhierarchie				
EU	2 775	1 514	1 326	88 %
Griechenland	593	317	299	94 %
Polen	628	109	368	336 %
Portugal	190	145	148	102 %
Rumänien	248	248	101	41 %
Obere Stufen der Abfallhierarchie				
EU	2 123	2 041	1 917	94 %
Griechenland	148	178	79	44 %
Polen	637	368	219	60 %
Portugal	123	165	176	107 %
Rumänien	70	70	79	113 %

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der [Offenen Datenplattform für die Kohäsionspolitik](#) (Aktualisierung vom 5. April 2024 für den Zeitraum 2014-2020 und Aktualisierung vom 10. April 2025 für den Zeitraum 2021-2027).

Anhang VII – Abfallbewirtschaftung: wichtigste Interessenträger und Finanzströme

Abbildung 1, Abbildung 2 und Abbildung 3 veranschaulichen die wichtigsten Interessenträger und Finanzströme für die Abfallbewirtschaftung in Polen, Portugal und Rumänien.

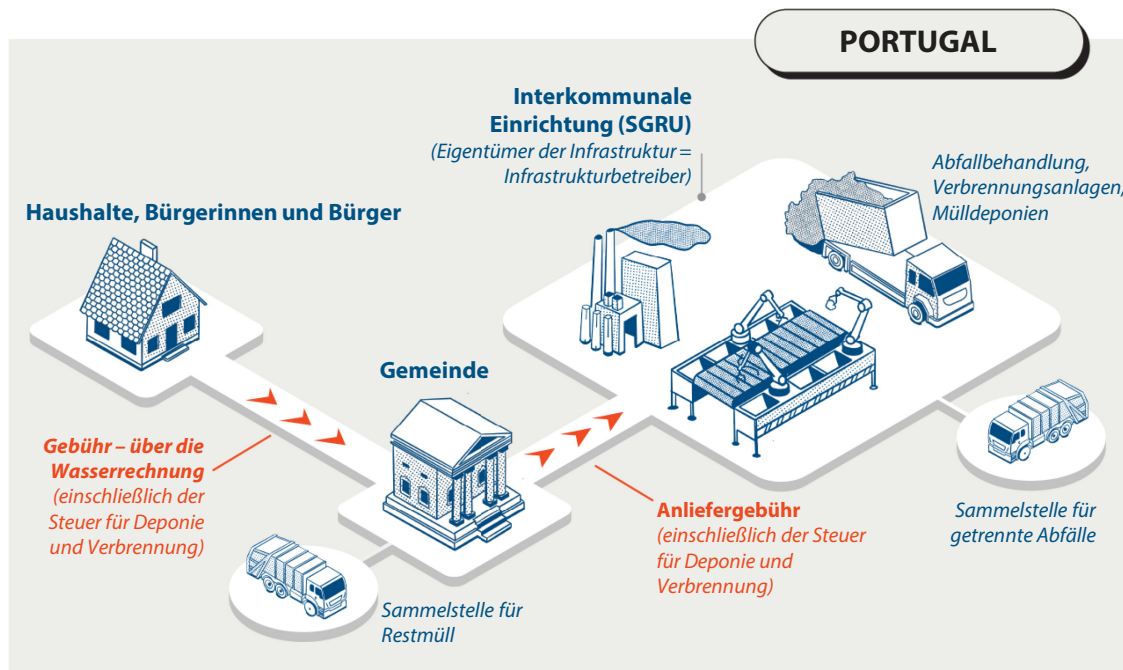
Abbildung 1 | Polen – wichtigste Interessenträger und Finanzströme für die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen



Anmerkung: Bei den vom Hof ausgewählten Projekten befanden sich die Unternehmen, die Inhaber und Betreiber der Infrastruktur sind, vollständig im Besitz der jeweiligen Gemeinde.

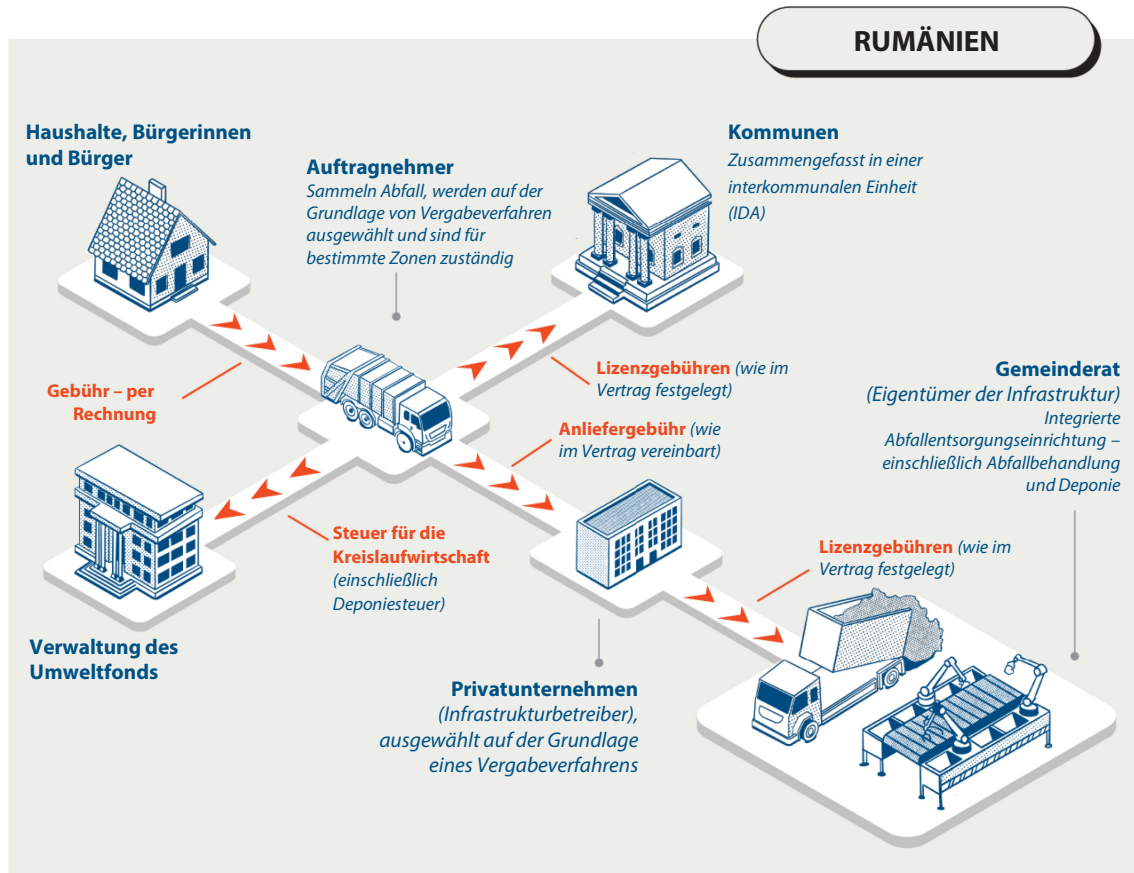
Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Abbildung 2 | Portugal – wichtigste Interessenträger und Finanzströme für die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Abbildung 3 | Rumänien – wichtigste Interessenträger und Finanzströme für die Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
EUA	Europäische Umweltagentur
PET	Polyethylenterephthalat

Glossar

Aufbau- und Resilienzfazilität	Finanzhilfemechanismus der EU zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie sowie zur Ankurbelung des Aufschwungs und zur Bewältigung der Herausforderungen einer grüneren und digitaleren Zukunft.
Aufbau- und Resilienzplan:	Dokument, in dem die von einem Mitgliedstaat im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität geplanten Reformen und Investitionen dargelegt werden.
Behandlung (von Abfällen)	Verarbeitung, bei der die physikalische, chemische oder biologische Zusammensetzung des Abfalls vor der Verwertung oder Beseitigung verändert wird.
Europäisches Semester	Jährlicher Zyklus, der einen Rahmen für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten sowie für die Überwachung von Fortschritten vorgibt.
Kreislaufwirtschaft	Wirtschaftssystem, das darauf beruht, dass Materialien wiederverwendet, gemeinsam genutzt, repariert, überholt, wiederaufbereitet und recycelt werden, um den Ressourcenverbrauch, das Abfallaufkommen und entstehende Emissionen möglichst gering zu halten.
Mechanisch-biologische Behandlung	Sortierung gemischter Abfälle und anschließende anaerobe Vergärung oder Kompostierung der verbleibenden biologisch abbaubaren Stoffe.
Programm (im Rahmen der Kohäsionspolitik)	Rahmen für die Durchführung EU-finanzierter Kohäsionsprojekte im Einklang mit den Prioritäten und Zielvorgaben, die in einer Partnerschaftsvereinbarung zwischen der Kommission und dem betreffenden Mitgliedstaat festgelegt sind.
Recycling	Wiederaufbereitung von Abfallstoffen zu Produkten, Materialien oder Stoffen für ihren ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke.
Verursacherbezogenes Abfallgebührensysteem	Die Abfallerzeuger zahlen eine Gebühr auf der Grundlage der tatsächlich anfallenden Abfallmenge, d. h. nach Gewicht oder Volumen.
Verursacherprinzip	Grundsatz, dass diejenigen, die Verschmutzung verursachen oder verursachen könnten, die Kosten der Maßnahmen zur Vermeidung, Bekämpfung oder Beseitigung der Verschmutzung tragen müssen.
Verwertung	Verarbeitung von Abfällen, die als Ersatz für andere Materialien verwendet werden können, oder von Abfällen, die für einen bestimmten Zweck vorbereitet werden, entweder in einer Abfallanlage oder in der Gesamtwirtschaft.
Vorbereitung zur Wiederverwendung	Prüfung, Reinigung oder Reparatur von Produkten oder Bestandteilen, die zu Abfall geworden sind, damit sie ohne weitere Vorbehandlung wiederverwendet werden können.

Weniger entwickelte Region

Region in der EU, deren Pro-Kopf-BIP unter 75 % des Pro-Kopf-BIP der EU als Ganzes liegt.

Wirtschaftliche Instrumente

Steuerliche oder andere Finanzinstrumente zur Schaffung von Anreizen oder zur Entziehung von Anreizen für bestimmte Verhaltensweisen, z. B. Deponiesteuern oder Pfandsysteme.

Antworten der Kommission

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-23>

Zeitschiene

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2025-23>

Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Rechnungshof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer II – "Investitionen für Kohäsion, Wachstum und Integration" – unter Vorsitz von Annemie Turtelboom, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Stef Blok, Mitglied des Hofes. Herr Blok wurde unterstützt von seinem Kabinettschef Johan Adriaan Lok und der Attachée Laurence Szwajkajzer, der Leitenden Managerin Marion Colonerus, der Aufgabenleiterin Chrysoula Latopoulou, der stellvertretenden Aufgabenleiterin Katarzyna Solarek. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Juan Antonio Vazquez Rivera, Alfredo Ladeira, Marilena Elena Friguras und Amelia Padurariu. Alexandra-Elena Mazilu leistete Unterstützung bei der grafischen Gestaltung.



Von links nach rechts: Juan Antonio Vazquez Rivera, Laurence Szwajkajzer, Stef Blok, Johan Adriaan Lok, Marion Colonerus, Marilena Elena Friguras.

URHEBERRECHTSHINWEIS

© Europäische Union, 2025

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs (EuRH) ist durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des EuRH](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des EuRH, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der [Lizenz Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit gestattet, sofern eine ordnungsgemäße Nennung der Quelle erfolgt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patenten, Marken, eingetragenen Mustern, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-5812-2	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/3067620	QJ-01-25-053-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5813-9	ISSN 1977-5644	doi:10.2865/2969525	QJ-01-25-053-DE-N

ZITIERHINWEIS

Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht 23/2025](#): "Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen: Trotz allmählicher Verbesserungen bleiben Herausforderungen für die Fortschritte der EU bei der Kreislaufwirtschaft bestehen", Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2025.

Ziel der EU-Abfallpolitik ist der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft. In Bezug auf Siedlungsabfälle gelangte der Hof zu dem Schluss, dass die EU die rechtlichen Anforderungen verschärft hat. Sie legte Ziele für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling sowie für die Begrenzung der Deponierung fest. Viele Mitgliedstaaten haben jedoch mit finanziellen Engpässen, Planungsschwächen und Problemen bei der Umsetzung ihrer Abfallbewirtschaftungspläne, einschließlich des Baus neuer Infrastrukturen, zu kämpfen. Die getrennte Sammlung von Abfällen erfolgt nach wie vor größtenteils in einem sehr niedrigen Umfang, und die von den Bürgerinnen und Bürgern erhobenen Abfallgebühren decken nicht alle Kosten der Abfallbewirtschaftung ab. Der Hof empfiehlt der Kommission, sich mit den Herausforderungen auf dem Recyclingmarkt zu befassen (um Praktiken der Kreislaufwirtschaft rentabler zu machen), Überwachungs- und Durchsetzungsinstrumente besser zu nutzen und die Machbarkeit einer Harmonisierung der Deponie- und Verbrennungssteuern zu prüfen.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: eca.europa.eu/de/contact
Website: eca.europa.eu
Soziale Netzwerke: @EUauditors