

25. Januar 2006

Bundesministerium für Umwelt,  
Naturschutz und Reaktorsicherheit

**Stellungnahme der Regierung**

**der**

**Bundesrepublik Deutschland**

**zur**

**A) Mitteilung der Kommission (KOM)**

**Eine thematische Strategie für  
Abfallvermeidung und -recycling**

**(Dok. KOM (2005) 666 endg.)**

**und zum**

**B) Vorschlag der Kommission (KOM) für eine**

**Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates  
über Abfälle**

**(Dok. KOM (2005) 667 endg.)**

## A) **Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission „Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und –recycling“**

### I. Allgemeine Anmerkungen

Die Bundesregierung **begrüßt** die Mitteilung der Kommission „Weiterentwicklung der nachhaltigen Ressourcennutzung: Eine Thematische Strategie für Abfallvermeidung und –recycling“. Im 6. Umweltaktionsprogramm wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, die **Ressourceneffizienz zu verbessern und die negativen Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung zu minimieren**. Darüber hinaus besteht seit langem die Notwendigkeit, das europäische **Abfallrecht zu verbessern**, damit möglichst hohe und gemeinsame Anforderungen an die Abfallwirtschaft einen nachhaltigen Umweltschutz und gleiche Wettbewerbsbedingungen herbeiführen.

Die vorgelegte Strategie enthält eine Reihe von Elementen, die zur Erreichung dieser Ziele beitragen können. Die Bundesregierung hat die Prüfung der von der Kommission vorgelegten Strategie noch nicht abgeschlossen. Im Folgenden wird eine vorläufige Stellungnahme abgegeben.

### II. Einzelanmerkungen

Die Ergebnisse der von der Kommission durchgeführten **Problemanalyse** entsprechen weitgehend unserer Analyse. Richtig ist insbesondere, dass eine fortschrittliche Abfallentsorgung und Ressourcennutzung **volkswirtschaftliche, meist auch betriebswirtschaftliche Vorteile und signifikante Beschäftigungseffekte** mit sich bringt. Richtig ist allerdings auch, dass europäische, zum Teil aber auch nationale Rechtsvorschriften nur unvollkommen umgesetzt werden. Auch zeigt sich immer wieder, dass die realisierten Entsorgungsstandards in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sind und damit unter anderem zu ökologisch nicht zu rechtfertigenden Abfallverbringungen führen. Schließlich ist das europäische Abfallrecht hinsichtlich seiner **Klarheit und Vollzugsfähigkeit** ohne Zweifel verbesserungsfähig.

Die Status-quo-Analyse der Thematischen Strategie zeigt auch, dass die Mitgliedstaaten **verschieden weit auf dem Weg hin zu einer nachhaltigen Abfall- und Ressourcenwirtschaft** gegangen sind. Insbesondere der Hinweis, dass sich die

verschiedenen Entsorgungsoptionen an ökologischen Kriterien orientieren müssen und die so genannte **Abfallhierarchie nicht pauschal anwendbar** ist, entspricht den Erfahrungen des langjährigen Vollzuges des europäischen Abfallrechts. An dem Prinzip der Abfallhierarchie sollte festgehalten werden. Sinnvollerweise sollten Ausnahmen von der Abfallhierarchie in Anlehnung an Lebenszyklusanalysen möglich sein. Lebenszyklusanalysen sollten als flankierendes Element zur Abfallhierarchie verstanden werden und diese nicht ersetzen.

Die Bundesregierung schlägt eine Erweiterung der **Zielsetzung** der vorgelegten Strategie durch Hinweis auf die ebenfalls von der Europäischen Kommission vorgelegte **Thematische Ressourcenstrategie** vor: Dort ist neben dem Ziel der Minderung der negativen Umweltauswirkungen des Ressourcenverbrauchs und der Abfallentstehung auch die **Zielsetzung einer gesteigerten Ressourceneffizienz** enthalten. Viele der notwendigen und auch von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Abfallvermeidung, aber auch zur Stärkung und Verbesserung der Verwertung, lassen sich nur durch die **ökonomischen und sozialen Probleme** der heutigen und künftiger Generationen begründen, die durch einen ineffizienten Verbrauch von Ressourcen drohen. Die Verknappung von bestimmten Rohstoffen und Energieträgern führt zwangsläufig zu höheren gesellschaftlichen Kosten; die Preisanstiege der letzten Jahre sind bereits Vorboten dieser Entwicklung. Um diesen Prozess zu verlangsamen oder sogar zu stoppen sind **Steigerungen der Ressourceneffizienz** und die **Schließung der Stoffkreisläufe** unabdingbar. Hierfür muss die Abfallwirtschaft einen wesentlichen Beitrag leisten.

Die Vision einer **Recyclinggesellschaft** wird unterstützt, ihre Begründung liegt jedoch - wie ausgeführt - sowohl in der Ressourcennutzung, als auch in deren negativen Umweltauswirkungen.

Einerseits hebt die Kommission in dem Strategiepapier die Bedeutung des rechtlichen Umfeldes für den Recyclingsektor hervor und weist darauf hin, dass durch Recyclingrichtlinien die Einrichtung und Finanzierung von Recycling-Infrastrukturen ermöglicht werden. Andererseits plant sie, die Arbeiten an einer **Bioabfallrichtlinie** einzustellen und Qualitätskriterien für Kompost in der Abfallrahmenrichtlinie festzulegen.

Vor dem Hintergrund der ökologischen Bedeutung der Bioabfälle – Beitrag zum Klimaschutz durch Abkehr von der Deponierung; Beitrag zum Ressourcenschutz durch Kompostierung – sollten die Arbeiten an der Bioabfallrichtlinie weitergeführt werden. Dabei sollte den Belangen des vorsorgenden Bodenschutzes durch eine Pflicht zur Getrennterfassung Rechnung getragen werden.

Die **Modernisierung des rechtlichen Rahmens**, wie sie die Kommission u. a. durch ihren Vorschlag zur Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie anstrebt, weist in die richtige Richtung. Dabei sollten allerdings alle Möglichkeiten der Vereinfachung – auch und insbesondere für den administrativen Vollzug in den Mitgliedstaaten – berücksichtigt werden. Die Verpflichtung zum Einsatz von Instrumenten und Anforderungen, deren Nutzen geringer als ihre Kosten ausfällt, ist zu vermeiden.

Die im Rahmen der Strategie angeregte **Lebenszyklusanalyse** zur Optimierung der Ressourcennutzung ist ein zu entwickelnder Ansatz, findet sich entgegen der strategischen Überlegungen jedoch nicht im Vorschlag zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie. Die Erkenntnis der Kommission, dass zur Einführung der Lebenszyklusanalysen noch weitaus **mehr Informationen und wissenschaftliche Erkenntnisse** notwendig sind, wird geteilt.

Ebenso sind bezüglich verpflichtender Vorgaben für **Abfallvermeidungsprogramme** noch viele Fragen unbeantwortet. Deutschland kann deshalb hinsichtlich des bürokratischen Aufwandes und der subsidiären Aufgabenverteilung nicht zustimmen, dass die Mitgliedstaaten hierzu verpflichtet werden. Auch sind der Stand der Maßnahmen zur Abfallvermeidung und damit die Ausgangslage in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union höchst unterschiedlich, so dass die Pflicht zur Erstellung von Abfallvermeidungsprogrammen die Staaten in unterschiedlicher Weise belasten können.

Die **Abkehr von der Deponierung unvorbehandelter Abfälle** zugunsten von mehr Verwertung und Wiederverwendung ist von der Strategie als viel versprechender Weg erkannt worden. Die Beendigung der Deponierung bedeutet für viele Ressourcen eine Steigerung der Nutzungsintensität durch Rückführung in den Wirt-

schaftskreislauf und energetische Verwertung. Damit verbunden sind auch signifikante positive Auswirkungen auf den **Klimaschutz**, die **Vermeidung von Belastungen des Bodens und der Gewässer** sowie die **Verhinderung von Altlasten**, die wir künftigen Generationen überlassen müssen. Hierzu gehören Maßnahmen wie die Stärkung der Kompostierung, aber auch die von der Kommission vorgeschlagene Steigerung der Effizienz von energetischen Verwertungsanlagen. Allerdings sind die in der Strategie offensichtlich nur beispielhaft genannten Anforderungen an die Verwertung sowohl hinsichtlich der **betroffenen Abfallströme als auch hinsichtlich der zu erreichenden Qualitätsnormen noch zu ungenau**.

Die in der Strategie vertretene Auffassung, dass **ökonomische Instrumente** - explizit werden „Beseitigungssteuern“ genannt - per se die Abfallwirtschaft verbessern können, wird bezweifelt. Grundsätzlich führt eine Verteuerung der Abfallbeseitigung tendenziell zur Stärkung alternativer Verwertungs- oder Vermeidungsoptionen. Dieses Ziel kann aber – wie wir in Deutschland überzeugend gezeigt haben – **auch durch ordnungsrechtliche Vorgaben**, d.h. z.B. durch die **Setzung von Umweltzielen, Grenzwerten oder technischen Standards**, erreicht werden, da diese am Markt ihre optimalen Kosten und Preise selbst erzeugen und damit die **Marktkräfte besser mobilisieren** können. Pauschale Steuern dagegen können aus ihrer Natur heraus lediglich ungenau hinsichtlich der angestrebten Umweltziele sein. Deutschland verfolgt daher traditionell einen eher an ordnungsrechtlichen Instrumenten orientierten Ansatz, der lediglich im Rahmen der Produktverantwortung auch ökonomische Anreizinstrumente enthält. Die Bundesregierung hält deshalb eine isolierte Fixierung auf ökonomische Instrumente, zumindest wenn sie verpflichtend werden sollte, für den **falschen Weg**.

Bezogen auf die strategischen Überlegungen zur Bewirtschaftung von **Altölen** stimmt Deutschland mit der Kommission weitgehend überein.

Wir halten es - gemeinsam mit anderen Mitgliedstaaten - für sinnvoll, **Expertengespräche auf Regierungsebene** durchzuführen, um insbesondere die fachlichen

Fragen und die Vollzugsfragen, die sich aus den Vorschlägen ergeben, noch besser einschätzen zu können.

## **B) Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag zur Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie**

### I. Allgemeine Anmerkungen

Die Bundesregierung begrüßt den vorgelegten Vorschlag der Kommission zur Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL). Es besteht ein Bedürfnis für die Weiterentwicklung des Abfallrechts, um die Ressourcenschonung zu verbessern und den Umweltschutz zu verstärken. Darüber hinaus besteht aber auch die Notwendigkeit, das europäische Abfallrecht übersichtlicher zu gestalten und überflüssige Vorschriften aufzuheben, um die Umsetzung des Abfallrechts in den Mitgliedstaaten zu erleichtern. In diesem Zusammenhang ist auch eine Klärung und verbesserte Konkretisierung von zentralen und unbestimmten Rechtsbegriffen unabdingbar.

Der von der Kommission vorgelegte Richtlinienvorschlag geht in die richtige Richtung. Unbeschadet dessen bedarf er jedoch aus Sicht der Bundesregierung konzeptionell und im Detail einiger Verbesserungen, die im Folgenden dargelegt werden.

Die Bundesregierung möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass die Kommission nach Art. 59 der künftigen EG-Verordnung über die Verbringung von Abfällen (s. Gemeinsamer Standpunkt) dazu verpflichtet ist, einen Bericht zur Überprüfung des Verhältnisses der Regelungen der EG-Abfallverbringungsverordnung und der EG-Verordnung 1774/2002 vorzulegen. Erst nach Vorliegen dieses Berichts dürfte der Bundesregierung eine fundierte Bewertung des Verhältnisses zwischen diesen Rechtsbereichen möglich sein.

Die Stellungnahme der Bundesregierung beschränkt sich aus Zeitgründen auf folgende wesentliche Kernpunkte:

### II. Einzelanmerkungen

#### 1. Ziel der Richtlinie

In **Artikel 1** wird das Ziel der Richtlinie sehr stark auf die Verringerung von **Umweltfolgen** aus der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen fokussiert. Dabei sind nur die auf Ressourcenverbrauch bezogenen Umweltfolgen gemeint. Ein eigen-

ständiges Gewicht hätte die Ressourcenschonung daher nicht, sie wäre nur relevant, soweit durch die Inanspruchnahme von Ressourcen auch Umweltauswirkungen zu besorgen sind. Dies greift für eine nachhaltige Abfallwirtschaft zu kurz. Nach Auffassung der Bundesregierung sollte das Ziel des **Ressourcenschutzes** unter Hinweis auf die Thematische Ressourcenstrategie der Europäischen Kommission **gleichrangig** mit dem Schutz vor Umweltauswirkungen genannt werden; erst hierdurch ergibt sich die notwendige Begründung für die Steigerung der Ressourceneffizienz und das Schließen der Kreisläufe.

Die Verankerung der **Abfallhierarchie** in der Abfallrahmenrichtlinie stellt bislang ein zentrales Element der Richtlinie dar. In dem von der Kommission vorgelegten Vorschlag wird in Artikel 1 lediglich auf die in dieser Richtlinie etablierten Maßnahmen im Sinne der Abfallhierarchie verwiesen. Eine explizite Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Maßnahmen vorrangig zur Vermeidung oder Verringerung der Erzeugung von Abfällen und deren Gefährlichkeit sowie an zweiter Stelle zur Verwertung von Abfällen durch Wiederverwendung, Recycling und sonstige Verwertungsverfahren zu ergreifen, liegt nicht vor. Die Bundesregierung schlägt vor, die Abfallhierarchie im Sinne des Artikels 3 der geltenden Abfallrahmenrichtlinie durch einen eigenständigen Artikel zu betonen.

## 2. Anwendungsbereich

In **Artikel 2 Abs. 1 Ziffer f)** wird unter bestimmten Voraussetzungen „**nicht entfernt, verseuchter Boden**“ vom **Anwendungsbereich** der Richtlinie ausgenommen. Hintergrund ist die EuGH-Entscheidung C-1/03 – van de Walle –, nach der unausgehobene kontaminierte Böden als Abfall anzusehen und die Regelungen der Abfallrahmenrichtlinie anzuwenden sind. Eine solche Ausdehnung des Abfallbegriffes hat bereits zu erheblichen Rechtsunsicherheiten geführt, da die Richtlinie auf die Regelung komplexer Sanierungsvorgänge nicht zugeschnitten ist. Die KOM schlägt zur Vermeidung der Rechtsunsicherheiten lediglich vor, die o. g. Böden vom Anwendungsbereich der Richtlinie auszunehmen. Der Anwendungsausschluss gilt jedoch nur, soweit der kontaminierte Boden bereits anderem Gemeinschaftsrecht unterfällt. Dies ist bislang nicht der Fall. Es kann derzeit nicht abgesehen werden, wann derar-



tiges Gemeinschaftsrecht - insbesondere eine Bodenschutzrichtlinie - in Kraft gesetzt werden kann. Die damit fortbestehende Rechtsunsicherheit ist indessen auch für eine – bislang nicht absehbare – Übergangszeit inakzeptabel. Die Bundesregierung votiert daher für eine eindeutige und sofort wirksame Regelung, nach der unausgehobenes kontaminiertes Erdreich bereits vom Abfallbegriff in Artikel 3 ausgenommen wird (s. u.).

Auch der nach Artikel 2 Abs. 1 Ziffer c) in Verbindung mit Absatz 2 vorgeschlagene Anwendungsausschluss bezüglich **Tierkörpern** und **tierischen Nebenprodukten** im Sinne der EG-Verordnung 1774/2002 wird begrüßt. Um eine widerspruchsfreie Umsetzung in der Praxis zu gewährleisten, sollte eine Ergänzung dahingehend aufgenommen werden, dass Fäkalien, Stroh und andere natürliche nicht gefährliche Stoffe aus Anlagen, die der landwirtschaftlichen Produktion vergleichbar sind (z.B. Wirtschaftsdünger aus Reitställen oder gewerblichen Tierhaltungsanlagen) ebenfalls vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen sind.

### 3. Begriffsbestimmungen

Die Beibehaltung der Definition in **Artikel 3 Ziffer a)** unter Wegfall des nur deklaratorischen Verweises auf den Anhang I wird begrüßt. Deutschland plädiert jedoch dafür, den Abfallbegriff auf **bewegliche Sachen** zu beschränken. Die durch die EuGH-Entscheidung C-1/03 - van de Walle - erfolgte Ausdehnung des Abfallbegriffs auf unausgehobenes, d.h. unbewegliches, kontaminiertes Erdreich führt zu erheblichen Rechtsproblemen (s. o.). Sie widerspricht im Übrigen der ursprünglich intendierten Reichweite des Abfallbegriffs. Aus dem 6. Erwägungsgrund der geltenden Abfallrahmenrichtlinie (75/442/EWG) ergibt sich, dass diese nur auf die Entsorgung „beweglicher Sachen“ zugeschnitten ist. Zudem bestehen durch die Ausdehnung der Abfallrahmenrichtlinie erhebliche Wertungswidersprüche zu der differenzierten Regelung der Umwelthaftungsrichtlinie. Regelungen für die Sanierung unausgehobenen Erdreichs sollten vielmehr in einer eigenständigen Bodenschutzrahmenrichtlinie festgelegt werden. Auch vor deren Verabschiedung und Umsetzung sollten unausgehobene kontaminierte Böden jedoch vom Abfallrecht ausgenommen werden.

Die allgemeine Abfalldefinition sollte zudem um eine Regelung zur **Abgrenzung zwischen Abfall und Nebenprodukt** ergänzt werden. Der EuGH hat bereits in seiner Rechtsprechung ausgeführt, dass Stoffe und Gegenstände, die unabhängig von jeglicher Bearbeitung wirtschaftlich einen Warenwert haben, keiner abfallrechtlichen Regulierung bedürfen (vgl. etwa EuGH C-9/00 - Palin Granit). In Anlehnung an diese Rechtsprechung sollten daher solche Sachen als Nebenprodukt anerkannt werden, bei denen gewiss ist, dass sie bereits ohne Vorbehandlung entweder in Fortsetzung des Gewinnungsverfahrens oder in einem der Produktgewinnung ähnlichen Gebrauchsverfahren rechtmäßig verwendet werden können. Die näheren Konkretisierungen dieses rechtlichen Leitsatzes können dabei durch einen Technischen Ausschuss im Komitologieverfahren festgelegt werden. Entscheidend ist jedoch, dass die wesentlichen rechtlichen Aussagen bereits in der Abfallrahmenrichtlinie im Kontext mit der Abfalldefinition festgelegt werden, und nicht etwa in späteren, unverbindlichen Leitlinien der KOM.

In gleicher Weise sollte auch bereits im Kontext mit der Abfalldefinition eine materiell-rechtliche Regelung zur **Dauer der Abfalleigenschaft** eingeführt werden. In Anlehnung an die hierzu ergangene EuGH-Rechtsprechung (vgl. EuGH C-444/00 – Mayer-Perry, C-457/02 – Niselli) sollte der Abfall so lange den abfallrechtlichen Pflichten unterworfen bleiben, bis die umweltverträgliche Verwertung des Abfalls sichergestellt oder durchgeführt ist. Diese Rechtsprechung sollte in der Richtlinie kodifiziert werden. Zwar müssen auch hierzu noch Konkretisierungen im Rahmen des Komitologieverfahrens festgelegt werden. Entscheidend ist jedoch, dass bereits die Richtlinie selbst einen rechtlichen Leitsatz aufstellt, der einerseits den Komitologieausschuss bindet, andererseits aber auch sowohl den Mitgliedsstaaten als auch dem EuGH die entscheidenden rechtlichen Anhaltspunkte für die Umsetzung und Anwendung des EG-Rechts gibt. Diesen Anforderungen trägt Artikel 11, der – insbesondere aufgrund der wenigen und sehr vagen Kriterien - eine eher verfahrensrechtliche Regelung für sog. Sekundärprodukte enthält, nicht Rechnung, da er die Bestimmung der Dauer der Abfalleigenschaft allein in die Hände eines im Komitologieverfahren arbeitenden technischen Ausschusses legt. Dieser bekommt damit ein Entscheidungsmonopol, ohne durch präzise rechtliche Vorgaben der Richtlinie gebunden zu sein.

Die aus der Änderungsrichtlinie 87/101/EWG vom 22.12.1986 zur Richtlinie 75/439/EWG über die Altölbeseitigung stammende Definition des Begriffes „mineralische Altöle“ in **Artikel 3 Ziffer h)** sollte auch Altöle, die ganz oder teilweise aus synthetischen Ölen bestehen, umfassen, da der Anteil der synthetischen und halbsynthetischen Komponenten im Altöl zugenommen hat und zukünftig noch weiter steigen wird. Definiert werden sollte folglich der Begriff „Altöle“, und nicht der Begriff „mineralische Altöle“.

#### 4. Verwertung

**Artikel 5** stellt sich als Regelungskombination zwischen **Verwertungspflicht** und **Verwertungsdefinition** dar. Grundsätzlich ist zu begrüßen, dass der in der Abfallrahmenrichtlinie festgelegte Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung nunmehr auch mit einer Verwertungspflicht unterlegt wird. Die Verwertungspflicht ist nach ihrem Wortlaut jedoch kategorisch, d.h. ohne Rücksicht auf die technische Machbarkeit oder wirtschaftliche Zumutbarkeit ausgestaltet. Zwar stehen die durch Richtlinienrecht statuierten Pflichten insgesamt unter dem Vorbehalt des Verhältnismäßigkeitsprinzips des EG-Vertrages, die Richtlinie sollte dies jedoch in geeigneter Weise präzise klarstellen.

Die generelle Definition des Verwertungsverfahrens, welche der Substitutionsrechtsprechung des EuGH folgt, wird grundsätzlich begrüßt. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Tatsache, dass die Ressourcensubstitution – mit Blick auf die bislang sehr enge EuGH-Rechtsprechung (EuGH C-458/00 – Luxemburg) - nach dem Novelisierungsvorschlag auch außerhalb der eigentlichen Anlage erfolgen kann.

Die in **Anhang II** vorgenommene Konkretisierung der Verwertungsverfahren, insbesondere die Neubestimmung des Verfahrens **R1**, bedarf jedoch noch einer vertieften Prüfung und Diskussion. Dies betrifft sowohl die Rechtsfolgen für den Binnenmarkt sowie den Stand und die Entwicklung der Entsorgungsstrukturen, als auch die technischen und administrativen Aspekte. Dabei spielt die Einbeziehung der Besten Verfügbaren Techniken – auch bezogen auf die Energieeffizienz - eine besondere Rolle.

Die Bundesregierung begrüßt deshalb sehr, dass die Niederlande Vertreter der Mitgliedstaaten zu einem Expertengespräch im März 2006 einladen wollen, bei dem fachliche und grundsätzliche Fragen diesbezüglich vertieft diskutiert werden können.

### 5. Beseitigung

Die in **Artikel 6** vorgenommene Regelung zur **Beseitigung** von Abfällen wird grundsätzlich begrüßt.

Bei Art. 6 Abs. 1 sollte allerdings – entsprechend der deutschen Fassung des Artikels 4 Unterabsatz 2 der bisherigen Richtlinie - nur das „unkontrollierte“ Zurücklassen/Ablagern und Ableiten (nicht: „Verkippen“) verboten werden.

Zutreffend ist in Absatz 2 die Annahme, dass die in Anhang I aufgeführten Verfahren auch dann als Beseitigungsverfahren gelten, wenn sie zur sekundären Folge haben, dass Stoffe oder Energie zurück gewonnen werden.

Der Mechanismus der Einstufung von Beseitigungsverfahren nach der Regelung des Artikels 6 **Abs. 3** sollte jedoch überdacht werden. Verwertung und Beseitigung stehen nach der Systematik der Richtlinie in einem exklusiven Verhältnis. Die Bundesregierung plädiert dafür, dass sämtliche Verfahren, die nach Artikel 5 nicht als Verwertung gelten, bereits kraft Richtlinienregelung als Beseitigung anzusehen sind. Einer eigenständigen Bestimmung gemäß Art. 6 Abs. 3 bedarf es daher nicht.

### 6. Auflagen (Artikel 7)

Die Neuregelung des **Artikels 7 zur Sicherstellung des Gesundheits- und Umweltschutzes** bei der Verwertung und Beseitigung von Abfällen wird grundsätzlich begrüßt.

Bei der redaktionellen Umstellung der Aufzählung von Schutzgütern und Beeinträchtigungen ist jedoch darauf zu achten, dass das Recht nicht verschärft wird. Nach bisheriger Regelung in Art. 4 wurden Geruchs- und Geräuschbelästigungen nur als Regelbeispiel („insbesondere“) genannt und waren nur insoweit relevant, als sie zu Gesundheitsgefährdungen oder Umweltschäden führen. Ein völliger Ausschluss jedweder Beeinträchtigung ist hingegen realitätsfern und daher abzulehnen. Es ist daher klarzustellen, dass nur „erhebliche“ Belästigungen auszuschließen sind. Gleiches gilt

für Beeinträchtigungen der Landschaft bzw. des hier wohl gemeinten „Landschaftsbildes“.

Soweit die Richtlinie die Einhaltung von Auflagen vorgibt ist - insbesondere bei schon bestehenden Anlagen – der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen. Zwar stehen die durch Richtlinienrecht statuierten Pflichten wie bereits erwähnt insgesamt unter dem Vorbehalt des Verhältnismäßigkeitsprinzips des EG-Vertrages, die Richtlinie sollte jedoch auch diesbezüglich in geeigneter Weise eine präzise Klarstellung treffen.

Die sehr allgemein gehaltene Regelung sollte jedoch in erster Linie ergänzt werden, um den Schwerpunkt der Richtlinie besser auf die „Verringerung der ökologischen Folgen der Abfallerzeugung und –bewirtschaftung“ auszurichten (vgl. S. 2 der Begründung). Nur so kann das Umweltziel der Richtlinie optimal umgesetzt und insbesondere dem mit der Verwertung verbundenen Problem des „Standarddumping“ angemessen begegnet werden.

Wichtig wäre dabei zunächst, dass die Schutznorm des Art. 7 – entsprechend der von dem Novellierungsvorschlag mehrfach in Bezug genommenen Richtlinie 96/61/EG (IVU-Richtlinie) - um die inhaltliche Aussage erweitert wird, dass beim Umwelt- und Gesundheitsschutz „ein **hohes Schutzniveau** anzustreben“ ist.

Ebenfalls wichtig ist, dass die Regelung des Art. 7 gerade auch **stoffbezogene Risiken**, die sich durch den **Schadstofftransfer vom Abfall in das Produkt** ergeben können, adressiert. Hierin liegt - neben den anlagenbezogenen Risiken der Abfallbehandlung (Emissionen der Anlage) - das Kernrisiko der Abfallverwertung.

Die anlagenbezogenen Risiken sind durch das bestehende Umweltrecht der Gemeinschaft bereits angemessen abgedeckt. Auch der Entwurf der Abfallrahmenrichtlinie ist in seinen Instrumenten lediglich auf anlagenbezogene Risiken ausgerichtet. Nach Artikel 19 müssen Mitgliedstaaten dafür sorgen, dass Einrichtungen und Unternehmen, welche Beseitigungs- oder Verwertungstätigkeiten durchführen, eine entsprechende Genehmigung einholen müssen. Die vorgesehene Genehmigung erfasst nur

anlagenspezifische Risiken. Dies ergibt sich aus Art. 20, der die o. g. Einrichtungen und Unternehmungen von der Genehmigungspflicht freistellt, wenn sie der Richtlinie 96/61/EG unterliegen. Die Richtlinie 96/61/EG erfasst ihrerseits nur die anlagenbezogenen Risiken. Die Fokussierung auf die durch den Betrieb der Entsorgungsanlage unmittelbar verursachten Umweltverschmutzungen ist jedoch lückenhaft. Eine Anlage, die im Einklang mit der Richtlinie 96/61/EG betrieben wird, kann nämlich gleichwohl einen erheblichen Schadstofftransfer in das Produkt verursachen. Die anlagenbezogenen Pflichten der IVU-Richtlinie erfassen gerade nicht das mit dem Einsatz von Abfällen verbundene stoffbezogene Risiko.

Um die für **stoffbezogene Risiken** bestehende **Schutzlücke** zu schließen, sollten die anlagenbezogenen Regelungen der AbfRRL (und der IVU-Richtlinie) **ergänzt werden**. Zentraler Maßstab für den Schutz vor **anlagenbezogenen** ökologischen Risiken der Abfallbewirtschaftung ist der Maßstab der „Besten verfügbaren Technik“, den der Entwurf der Abfallrahmenrichtlinie an verschiedenen Stellen in Bezug nimmt (vgl. etwa Art. 10 Abs. 1, Art. 16 Abs. 1 Ziffer d), Art. 23 Abs. 1). Dieser Maßstab sollte durch einen auf **stoffbezogene** ökologische Risiken der Abfallentsorgung bezogenen Maßstab der **„Besten verfügbaren Techniken zur Abfallbewirtschaftung“** ergänzt werden, der gerade das bei Abfällen mit stoffbezogenen Risiken verbundene Maß des Umwelt- und Gesundheitsschutzes für Verwertungs- und Beseitigungsverfahren konkretisiert, ohne den Wettbewerb der Verfahren zu beschränken und Innovationen zu behindern. „Abfallbewirtschaftung“ wird hier im Sinne der vorgeschlagenen Neudefinition des Art. 3 Ziffer d) verstanden und bezieht sich insbesondere auf die Verwertungs- und Beseitigungsverfahren. Ein ähnlicher – stoffbezogener - Ansatz liegt bereits Artikel 6 Abs. 1 der Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte zugrunde. Im deutschen Recht wird der o. g. Technikstandard bereits in diesem weiten Sinne verstanden und liegt etwa der Altholzverordnung zugrunde, die gerade unter dem Aspekt des Schadstofftransfers in Produkte Anforderungen an die Verwertung von Althölzern stellt.

Dieser Standard sollte bereits im Art. 7 Erwähnung finden, da in dieser Vorschrift das Maß des erforderlichen Gesundheits- und Umweltschutzes festgelegt wird und sollte in Art. 3 in Anlehnung an das Technikniveau der IVU-Richtlinie definiert werden.

Die Konkretisierung der stoffbezogenen Anforderungen nach dem Maßstab der besten verfügbaren Techniken zur Abfallbewirtschaftung sollte **primär Aufgabe der KOM** sein. Die KOM sollte bereits in der Abfallrahmenrichtlinie selbst verpflichtet werden, für relevante Entsorgungswege und Abfallarten entsprechende **Tochterrichtlinien** zu normieren. Genau wie nach dem – anlagenbezogenen - BVT der IVU-Richtlinie lassen sich auch nach dem hier vorgeschlagenen Standard der „Besten verfügbaren Technik zur Abfallbewirtschaftung“ die stoffbezogenen Risiken vor allem durch Grenzwertsetzung (vgl. deutsche Altholzverordnung) beherrschen. Es ist dann dem Unternehmen überlassen, mit welcher Verfahrenstechnik es die Einhaltung der Grenzwerte sicherstellt.

#### 7. Netz der Beseitigungsanlagen

In **Artikel 10** wird – wie bereits in Artikel 5 der geltenden Abfallrahmenrichtlinie - das Prinzip der **Entsorgungsautarkie und Nähe** verankert. Diese Prinzipien gelten bislang nur für Abfälle zur Beseitigung und finden ihre Umsetzung in den umfassenden Einwandsgründen der EG-Abfallverbringungsverordnung, mit denen die Mitgliedstaaten ihre Entsorgungsstrukturen sowohl vor einer Überlastung als auch vor einer Auszehrung schützen können. Bereits in Folge der zunehmenden Ausdehnung des Verwertungsbegriffs durch die EuGH-Rechtsprechung droht dieses Prinzip aber für den Kernbereich der staatlichen Daseinsvorsorge, der Entsorgung von gemischten Siedlungsabfällen aus privaten Haushaltungen, leer zu laufen, da sich viele Entsorgungsverfahren mittlerweile als Verwertungsverfahren darstellen. Dieses Risiko gilt erst recht nach der Neuorientierung des Verwertungsbegriffes durch den vorgelegten Novellierungsvorschlag. In der künftigen EG-Verordnung über die Verbringung von Abfällen wurde bereits eine Regelung getroffen, nach welcher für die Verbringung von **gemischten Siedlungsabfällen aus privaten Haushaltungen – unabhängig davon, ob sie einer Verwertung oder einer Beseitigung zugeführt werden** - die Bestimmungen für die Beseitigung anzuwenden sind (Artikel 3 Abs. 5 des

Gemeinsamen Standpunktes). Diese Regelung sollte durch eine entsprechende Erweiterung des Prinzips der Entsorgungsautarkie in der Abfallrahmenrichtlinie flankiert werden.

#### 8. Sekundärprodukte, -werkstoffe und -stoffe

Das mit **Art. 11** verfolgte Anliegen, **Sekundärprodukte, -werkstoffe und -stoffe** von der Abfalleigenschaft auszunehmen, wird grundsätzlich unterstützt. Im Kern handelt es sich um eine eher verfahrensrechtliche Regelung zur Bestimmung des **Endes der Abfalleigenschaft**. Wie bereits oben erwähnt, bedarf es für diese Bestimmung jedoch zunächst eines materiell-rechtlich verbindlichen Leitsatzes, der bereits in der Richtlinie getroffen und mit der Definition des Abfallbegriffs verbunden werden sollte. Artikel 11 begegnet insoweit Bedenken, als die Bestimmung der Abfalleigenschaft allein in die Hände eines technischen Ausschusses, der nach dem Komitologieverfahren arbeitet, gelegt wird, ohne dass der Ausschuss durch einen entsprechenden Leitsatz gebunden ist. Auch die Kriterien bedürfen der Überarbeitung. Das Kriterium der „negativen Umweltauswirkungen“ bedarf der Präzisierung. Das Kriterium, nach dem für Sekundärprodukte bereits ein Markt besteht, erscheint zu eng, da Märkte gerade bei innovativen Produkten erst geschaffen werden müssen.

#### 9. Kennzeichnung

**Art. 17 Abs. 2** sollte aus Sicht der Bundesregierung gestrichen werden, da Regelungen zur Verbringung von Abfällen einschließlich der Mitführung von Dokumenten in der künftigen EG-Verordnung über die Verbringung von Abfällen enthalten sind (bzw. derzeit in der Verordnung 259/93 in Verbindung mit der KOM-Entscheidung 94/774/EG enthalten sind).

#### 10. Altöle

In **Artikel 18** sollte der Anspruch aus dem 20. Erwägungsgrund, Altöle weiterhin **getrennt** zu sammeln, in eindeutiger Weise geregelt werden, nämlich, dass Altöle getrennt von anderen Abfällen, Materialien und Substanzen zu sammeln sind. Nur so können die gesammelten Altöle mit dem gesamten Spektrum der „besten verfügba-



ren Technik“ der stofflichen und energetischen Altölverwertungsverfahren (insbesondere der Aufbereitung) entsorgt werden.

### 11. Ausstellung der Genehmigungen

Der in **Artikel 19** vorgesehene **Genehmigungsvorbehalt** für Einrichtungen und Unternehmen, die beabsichtigen, Beseitigungs- oder Verwertungstätigkeiten durchzuführen, begegnet insoweit Bedenken, als er sich auf **alle** Einrichtungen und Unternehmen bezieht, ohne die Umweltrelevanz der jeweiligen Tätigkeit zu berücksichtigen. Der Genehmigungsvorbehalt sollte, ähnlich wie in der Richtlinie 96/61/EG, von der Umweltrelevanz der Tätigkeit abhängig gemacht werden. Insbesondere sollte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt werden, bestimmte Mengenschwellen für den Genehmigungsvorbehalt einzuführen.

Im Übrigen sind die Genehmigungsvoraussetzungen in Nr. 3 und 4 sehr unbestimmt. Es ist nicht klar, wann eine Behandlungsmethode aus Sicht des Umweltschutzes „nicht annehmbar“ ist, bzw. wann bei einer energetischen Verwertung „ein hoher Grad an Energieeffizienz“ gegeben ist. Daher sollte die Kommission möglichst bald von ihrer Möglichkeit nach Art. 21 Gebrauch machen, Durchführungsbestimmungen für Genehmigungen festzulegen.

### 12. Registrierung

In **Artikel 25** sollte sichergestellt werden, dass die **Registrierungspflicht** nicht für Einrichtungen oder Unternehmen gilt, die regelmäßig ihre **eigenen** Abfälle sammeln oder befördern.

### 13. Abfallwirtschaftspläne

Die in **Artikel 26** festgelegten Inhalte von **Abfallwirtschaftsplänen** sollten im Hinblick auf unnötigen Bürokratieaufwand kritisch überprüft werden mit dem Ziel, sie zu **formalisieren** und damit vergleichbar zu machen, und sie auf die für die Planung tatsächlich notwendigen Daten und Fakten zu **beschränken**. Deutschland schlägt zudem vor, die Abfallwirtschaftspläne wie nach der geltenden Richtlinie insgesamt lediglich auf Maßnahmen zur **Beseitigung** von Abfällen zu beziehen, weil auch nur insoweit eine Abfallbewirtschaftungsplanung möglich ist. Die Verwertung von Abfäl-

len erfolgt nach den Grundsätzen des freien Warenverkehrs und kann von den Mitgliedstaaten nur sehr eingeschränkt geplant werden. Im Übrigen sollte auch der Detaillierungsgrad der Angaben zurückgenommen werden. Es ist z.B. nicht möglich, nach Nr. 3 Ziffer f) alle zur Abfallbewirtschaftung berechtigten natürlichen oder juristischen Personen in der Abfallbewirtschaftungsplanung zu erfassen und zu nennen.

#### 14. Abfallvermeidungsprogramme

Der Vorschlag in **Artikel 29 und 30 zu Abfallvermeidungsprogrammen** wirft eine lange Reihe von unbeantworteten Fragen auf. Deshalb ist gerade vor dem Hintergrund des Zieles der „besseren Rechtsetzung“ eine Zustimmung zu so weit reichenden bürokratischen und administrativen Verpflichtungen, die zudem die einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich treffen, nicht möglich. So dürfte etwa die Festlegung qualitativer und quantitativer Ziele und Indikatoren zur Überwachung und Bewertung des Fortschritts für die Mitgliedstaaten einen erheblichen Bürokratieaufwand mit sich bringen, der unter Verhältnismäßigkeitsaspekten kaum zu rechtfertigen ist. Die Bundesregierung lehnt deshalb entsprechende Verpflichtungen ab; es spricht jedoch nichts gegen freiwillige Maßnahmen in dem vorgeschlagenen Sinne. Es wird darauf hingewiesen, dass die angestrebte Entkopplung der Abfallerzeugung vom Wirtschaftswachstum in Deutschland bereits erreicht wurde.

#### 15. Anhänge

Schließlich bedürfen die **Anhänge I und II** weiterer Änderungen und/oder Konkretisierungen, z.B. da sie sich auf Verfahren beziehen, welche nicht mehr erlaubt sind.