

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Weiterentwicklung der europäischen Abfallpolitik

Inhaltsverzeichnis	Seite
I. Einleitung	1
II. Thematische Strategie zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen	2
III. Die Novelle der EG-Abfallrahmenrichtlinie	3
IV. Stoffbezogene Regelungen	4
1. EG-Richtlinien zu Elektro- und Elektronikgeräten	4
2. EG-Batterierichtlinie	4
3. EG-Altfahrzeugrichtlinie	5
4. EG-Klärschlammrichtlinie und EG-Bioabfallrichtlinie	5
5. EG-Bergbauabfallrichtlinie	6
6. Richtlinie über gefährliche Abfälle	6
7. EG-Quecksilberverordnung	6
8. EG-Verordnung über persistente organische Schadstoffe	7
9. Schiffsrecycling	7
V. Europäisches Abfallverzeichnis	7
VI. EG-Abfallverbringungsverordnung	8
VII. Entwicklung der Recyclingmärkte	8

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung mit Beschluss vom 6. Mai 2004 bezüglich eines Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Verordnung über die Verbringung von Abfällen aufgefordert, sich im Rat für bestimmte Punkte einzusetzen (vergleiche Beschlussempfehlung

auf Bundestagsdrucksache 15/2957). Weiterhin forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, auf eine Weiterentwicklung der europäischen Abfallpolitik hinzuwirken. Zudem bat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung regelmäßig über den Verhandlungsfortschritt zu berichten (vgl. Nr. 1 IV auf Bundestagsdrucksache 15/2957).

Mit ihrem Bericht über den Verhandlungsfortschritt bezüglich der EG-Verordnung über die Verbringung von Abfällen und der Weiterentwicklung der europäischen Abfallpolitik vom 30. September 2004 (vgl. Bundestagsdrucksache 15/3890) hat die Bundesregierung in der Sache berichtet. Die Verabschiedung der Novelle der EG-Abfallrahmenrichtlinie gibt Anlass, erneut über die Weiterentwicklung der europäischen Abfallpolitik zu berichten.

I. Einleitung

Ziel der Europäischen Abfallwirtschaftspolitik sind die Gewährleistung eines hohen Umweltschutzniveaus in den Mitgliedstaaten und die Schaffung möglichst gleicher Wettbewerbsbedingungen auf dem europäischen Binnenmarkt. Grundsätzlich gelten auch für Abfälle wie für Wirtschaftsgüter die einheitlichen Binnenmarktregeln und offene Grenzen. Einschränkungen dieser Warenverkehrsfreiheit bestehen auf Grund der Notwendigkeiten des Umweltschutzes lediglich im Rahmen des europäischen Abfallrechts für gefährliche Abfälle, Beseitigungsabfälle und für gemischte Abfälle aus privaten Haushalten.

Vor dem Hintergrund sehr unterschiedlich entwickelter Infrastrukturen der Entsorgungswirtschaft in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) wurde die europäische Abfallpolitik in den letzten Jahren im Wesentlichen durch drei Entwicklungen bestimmt:

a) Die wachsenden globalen Herausforderungen des Klima- und Ressourcenschutzes

Steigende Sekundärrohstoff- und Energiepreise sowie die absehbaren Klimaveränderungen stellen sich auch für die Abfallwirtschaft als Herausforderung, gleichzeitig

aber auch als Chance dar. Durch die Kreislaufführung von Wertstoffen und die energetische Nutzung der in den Abfällen gebundenen Energie lassen sich signifikante Beiträge zum Ressourcen- und Klimaschutz leisten. Die getrennte Erfassung und Nutzung von Recyclingstoffen, die moderne Müllverbrennung mit hoher Energieausbeute und effizientester Rauchgasreinigung sowie technologisch anspruchsvolle mechanisch-biologische Restabfallbehandlungsverfahren mit weitgehender Abtrennung von Wertstoffen und heizwertreichen Abfallbestandteilen und deren effizienter energetischer Nutzung erlauben, auf die Deponierung von organikreichen und biologisch abbaubaren Reststoffen vollständig zu verzichten. Allerdings hat sich dieser Standard bislang erst in wenigen Staaten durchsetzen lassen, während meist noch die weitgehende Ablagerung unvorbehandelter Abfälle praktiziert wird und zu gravierenden Methangasemissionen sowie Rohstoff- und Energieverlusten führt.

Für die EU besteht die besondere Herausforderung darin, die rechtlichen und technischen Standards EU-weit so weiterzuentwickeln und rechtlich verbindlich zu machen, dass sie es der Entsorgungswirtschaft in den einzelnen Mitgliedstaaten erlauben, Ressourcen- und Klimaschutz effektiv zu betreiben. Dies erfordert allerdings eine umfassende Umsteuerung und einen Paradigmenwechsel in den meisten Mitgliedstaaten, der der Unterstützung, aber auch weiterer rechtlicher Regelungen und der Kontrolle durch die europäischen Institutionen bedarf.

b) Die Erweiterung der EU um Staaten mit großen Entwicklungsnotwendigkeiten und -potentialen im Entsorgungssektor

Während erst in wenigen Staaten – so in Deutschland – die Erkenntnis, dass eine moderne Entsorgungswirtschaft zu bemerkbaren Beiträgen zum Ressourcen- und Klimaschutz führt, bereits zu entsprechenden Innovationen und wirtschaftlichen Aktivitäten geführt hat, bietet der Bedarf nach moderner und angepasster Entsorgungs- und Effizienztechnik in den meisten EU-Staaten (aber besonders auch außerhalb der EU) noch immense Steigerungspotentiale. Insbesondere in den südlichen und östlichen Beitrittsstaaten ist der Regelungs- und Investitionsbedarf zur Erfüllung der europäischen Anforderungen noch groß. Oftmals scheinen dort die rechtlichen und administrativen Strukturen nicht auszureichen, um die notwendigen organisatorischen und technischen Maßnahmen durchzusetzen. Damit ist der Rahmen, der die notwendigen wirtschaftlichen Aktivitäten im Sinne des Umweltschutzes in Gang setzt, zu schwach. Allerdings trifft dies auch auf einige Staaten zu, die bereits seit längerem Mitglieder der EU sind.

c) Die Arbeiten zur thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling mit der anschließenden Novelle der Abfallrahmenrichtlinie

Die Unterschiede zwischen den einzelnen Entsorgungswirtschaften der Mitgliedstaaten wird bei den Verhandlungen zur Weiterentwicklung des europäischen Abfallrechts

als starke Bremse wahrgenommen. Die Befassung in Rat und Europäischem Parlament mit Rechtsakten zur Anhebung der rechtlichen und technischen Standards in der EU erweisen sich daher zunehmend als schwierig.

Die genannten drei Entwicklungen haben einerseits zu neuen Herausforderungen bei den Entsorgungsstrukturen der Mitgliedstaaten geführt, andererseits die Notwendigkeit gezeigt, dass ein neues „Grundgesetz“ der Abfallpolitik der EU und der Mitgliedstaaten geschaffen werden muss. Das europäische Rahmenrecht – in Form von Richtlinien – und die unmittelbar wirksamen EU-Verordnungen bestimmen inzwischen weitgehend das nationale Recht und den Vollzug. Die Europäische Kommission (EU-Kommission) hat deshalb eine Thematische Strategie und Vorschläge für eine Novelle der Abfallrahmenrichtlinie, die nahezu unverändert seit 1975 in Kraft war, entwickelt.

II. Thematische Strategie zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen

Die EU-Kommission hat am 21. Dezember 2005 nach Durchführung eines Konsultationsprozesses mit beteiligten Kreisen und Mitgliedstaaten eine europäische „Thematische Strategie zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen“ beschlossen und dem Rat und dem Europäischen Parlament zur weiteren Behandlung zugeleitet. Am 9. März 2006 hat der Umweltrat eine Orientierungsdebatte hierzu geführt, beim Umweltrat am 26. Juni 2006 sind politische Schlussfolgerungen beschlossen worden. Das Europäische Parlament hat seine Entschließung zur „Thematischen Strategie für Abfallrecycling“ am 13. Februar 2007 angenommen. Der Bundesrat hat wie die Bundesregierung die Vorlage der Strategie begrüßt und auf die Bedeutung und Notwendigkeit einer Stärkung von Vermeidung und Verwertung von Abfällen hingewiesen. Gleichzeitig gibt es die Notwendigkeit, Möglichkeiten der Vereinfachung und Straffung des Abfallrechtes zu nutzen, und gleichzeitig die Umwelt- und Ressourcenschutzanstrengungen in Europa zu verstärken.

Die Strategie steht in engem Zusammenhang zur Ressourcenstrategie und insbesondere zur Novelle der Abfallrahmenrichtlinie; hierzu hat die Kommission ebenfalls am 21. Dezember 2005 einen Vorschlag vorgelegt (s. u.). Gemeinsam verfolgen sie das Ziel, die europäischen Bemühungen zur Steigerung der Ressourcenproduktivität und des Schutzes der Umwelt vor schädlichen Einwirkungen aus der Behandlung von Abfällen durch geeignete Instrumente zu unterstützen. Hierzu sind insbesondere die Vermeidung von Abfällen zu fördern und mehr Abfälle einer stofflichen oder energetischen Verwertung zuzuführen.

Die Strategie formuliert hierzu Unter- und ergänzende Ziele:

- Bremsen des Anstiegs der Abfallmengen
- Bessere Umsetzung des Rechts
- Ausgleich der nationalen Rechtsunterschiede
- Effizientere Nutzung von Ressourcen

- Senkung der Emissionen in die Umweltmedien
- Einfacheres und klareres Rahmenrecht

Als Langfrist-Ziel wird die Einrichtung einer „Recycling-Gesellschaft“ beschrieben, die bei geringeren Kosten einen höheren Umwelt- und Sozialnutzen erreicht.

Kernpunkte der Strategie für Maßnahmen sind:

- Einführung von Lebenszyklus-Betrachtungen in die Abfallpolitik
- Entwicklung öffentlich zugänglicher Abfallvermeidungsprogramme durch die Mitgliedstaaten, da „eine nationale Abfallvermeidungspolitik den höchsten Nutzen“ biete
- Entwicklung gemeinsamer Referenzstandards für die Verwertung durch Änderungen der Abfallrahmenrichtlinie und der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) (genannt werden explizit Bioabfälle)
- Untersuchung eines materialspezifischen Ansatzes
- Nutzung ökonomischer Instrumente durch Mitgliedstaaten
- Reduzierung der deponierten Abfallmengen
- Stärkung der Kompostierung und energetischen Nutzung von Abfällen

Während die Abfallrahmenrichtlinie im Mitentscheidungsverfahren beschlossen wurde, erarbeiteten Rat und EU-Parlament lediglich ihre Schlussfolgerungen zur Strategie.

Einzelne Forderungen des Europäischen Parlamentes (EP) gehen allerdings über die als praktikabel und sinnvoll anzusehenden Positionen der Mitgliedstaaten hinaus. Dies sind:

- Eine Technologieentwicklung durch Nachahmung der Natur und die Strukturierung der Wirtschaft nach biologischen Prinzipien kann realistisch nur sehr bedingt einen Beitrag zur Lösung von Umweltproblemen leisten.
- Die Abfallhierarchie ist lediglich als Leitlinie geeignet, die ökologisch und ökonomisch besten Entscheidungen hinsichtlich der Wahl von Entsorgungsverfahren zu treffen.
- Lebenszyklusanalysen können nur allgemeine, nicht aber auf den jeweiligen Einzelfall bezogene Aussagen treffen und sind u. a. deshalb für den täglichen Vollzug unbrauchbar.
- Quantitative Zielvorgaben zur Vermeidung von Abfällen sind als rechtliche Vorgabe ungeeignet, da das rechtliche Durchsetzungsinstrumentarium hierzu fehlt; Abfallvermeidung ist zudem kein originärer Regelungsbereich der Abfallwirtschaftspolitik, sondern muss bereits bei Produktion, Produktdesign und Konsummustern ansetzen. Zudem sind die Niveaus der Abfallvermeidung in den Mitgliedstaaten und damit die Vermeidungspotentiale sehr unterschiedlich, so

dass gleiche Zielvorgaben nicht den Realitäten entsprechen würden.

- Die formulierten Ziele und Zeiträume zur Beendigung der Deponierung unvorbehandelter und rezyklierbarer Abfälle entsprechen teilweise den bereits in Deutschland bestehenden Anforderungen, sind jedoch im Hinblick auf die Situation in einigen Mitgliedstaaten illusorisch.

III. Die Novelle der EG-Abfallrahmenrichtlinie

Die novellierte EG-Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) vom 19. November 2008 (ARRL) ist am 12. Dezember 2008 in Kraft getreten. Sie ist von den Mitgliedstaaten innerhalb von 24 Monaten nach ihrer Veröffentlichung (bis 12. Dezember 2010) in nationales Recht umzusetzen. In Deutschland wird die Umsetzung durch eine Novelle des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes erfolgen.

Das europäische Recht bestimmt auch im Bereich der Abfallwirtschaft weitgehend die weitere Entwicklung der Politik. Mit der neuen Richtlinie sind die wesentlichen Eckpunkte des Gemeinsamen Standpunktes des Rates bestätigt und zugleich wichtige Ergänzungen mit Blick auf eine Stärkung der Abfallvermeidung und -verwertung vorgenommen worden. Die neue Richtlinie wird damit zu erheblichen Verbesserungen für den Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz in Europa sowie zu wesentlich mehr Rechtsklarheit und Rechtssicherheit des europäischen Abfallrechts führen.

Die neue Abfallrahmenrichtlinie enthält folgende Kernelemente:

- Die neue 5-stufige Abfallhierarchie verstärkt die Vermeidung und das Recycling von Abfällen. Die Mitgliedstaaten erhalten dabei die notwendige Flexibilität, um die jeweils beste Umweltoption auszuwählen. Ökonomische und soziale Faktoren sind dabei zu berücksichtigen.
- Die Abfallvermeidung – das oberste Ziel moderner Abfallpolitik – wird ferner verstärkt durch wesentliche Instrumente wie den neu in die Richtlinie aufgenommenen Grundsatz der Produktverantwortung sowie durch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Erstellung von Abfallvermeidungsprogrammen. Darüber hinaus erhält die Kommission das Mandat, weitere Instrumente für die Abfallvermeidung zu entwickeln (neue Ökodesign-Politik). Hierzu zählt auch die Möglichkeit, für das Jahr 2020 angemessene Abfallvermeidungsziele oder Ziele für die Entkoppelung zwischen Wirtschaftswachstum und Abfallaufkommen vorzuschlagen.
- Auch das Recycling wird durch zusätzliche Regelungen verstärkt. Neben umfassenden Regelungen zur Sicherstellung von umweltverträglichen Recyclingverfahren wird die Richtlinie erstmals auch Recyclingquoten für Mitgliedstaaten normieren. So müssen die Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2020 zumindest für die Abfallstoffe Papier, Stahl, Glas und Kunststoffe aus privaten Haushalten und anderen Herkunftsberei-

chen eine Recyclingquote von mindestens 50 (Gewichts-)Prozent erreichen. Für Bau- und Abbruchabfälle gilt in dieser Frist eine Verwertungsquote von mindestens 70 (Gewichts-)Prozent, die neben dem Recycling auch durch anderweitige Verwertungsmaßnahmen wie den Bergversatz erreicht werden kann.

- Zugleich wurde die Bioabfallverwertung durch eine eigenständige Regelung gestärkt. Die Mitgliedsstaaten sollen die getrennte Sammlung und umweltgerechte Verwertung von Bioabfällen fördern und eine umweltfreundliche Behandlung gewährleisten. Die Kommission soll – mit Blick auf die Erarbeitung einer eigenständigen Richtlinie – die Potentiale einer Behandlung von Bioabfällen untersuchen und Vorgaben für die Behandlung von Bioabfällen und Qualitätsstandards für Komposte und Gärrückstände erarbeiten.
- Der Abfallbegriff wird präzisiert. Es wird zum einen europarechtlich sichergestellt, dass der Abfallbegriff auf bewegliche Sachen fokussiert wird. Darüber hinaus werden verbindliche Regelungen für die Abgrenzung zwischen Abfällen und Nebenprodukten und das Ende der Abfalleigenschaft geschaffen. Die neuen Rechtsgrundlagen führen zu einer besseren Konturierung des Abfallbegriffs und gewähren den Betroffenen wie Behörden die notwendige Rechtssicherheit. Zugleich wird damit die Grundlage für eine verbesserte Akzeptanz von hochwertigen Recyclingprodukten geschaffen.
- Die lange umstrittene Abgrenzung zwischen der Verwertung – insbesondere auch der energetischen Verwertung – und der Beseitigung von Abfällen wird klar konturiert. Im Sinne der notwendigen Ressourceneffizienz wird die Substitution von Rohstoffen oder Brennstoffen zukünftig der entscheidende Maßstab sein. Auch Müllverbrennungsanlagen können als energetische Verwertungsanlagen anerkannt werden – allerdings nur, wenn sie über eine hohe Energieeffizienz (60 Prozent für Altanlagen/ 65 Prozent für Neuanlagen) verfügen. Damit kann EG-weit zugleich ein erheblicher Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden.
- Zugleich wird sichergestellt, dass die Verstärkung der Verwertung die nationalen Entsorgungsstrukturen im Bereich der Müllverbrennung nicht gefährdet. Mitgliedsstaaten erhalten ergänzende Schutzinstrumente, um eine Überlastung ihrer Anlagen durch Importe von Verbrennungsabfällen abzuwehren.
- Schließlich kann die EU-Kommission im Komitologieverfahren zu Umwelt- oder Gesundheitsschutzzwecken Mindestanforderungen an genehmigungs- bzw. registrierungsbedürftige Abfallbehandlungstätigkeiten stellen.

Am 17. März 2009 fand eine erste Sitzung des Ausschusses zur Umsetzung der Richtlinie nach Artikel 39 ARRL statt, in der die EU-Kommission ihre Planungen für die weiteren Arbeiten zur Präzisierung der ARRL bekannt gab. Hierzu gehören Befassungen des Ausschusses (u. a. zum Ende der Abfalleigenschaft bei bestimmten Abfällen) und die Erarbeitung von Leitlinien (u. a. zur Berech-

nung der R1-Formel über die energetische Verwertung in Müllverbrennungsanlagen).

IV. Stoffbezogene Regelungen

1. EG-Richtlinien zu Elektro- und Elektronikgeräten

Für beide Richtlinien (2002/96/EG über Elektro- und Elektronik-Altgeräte – „WEEE – Waste Electrical and Electronic Equipment“ und 2002/95/EG zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten – „RoHS – Restriction of the use of certain Hazardous Substances“) hat die EU-Kommission Neufassungsvorschläge mit umfangreichen Änderungen am 3. Dezember 2008 vorgelegt. Eine inhaltliche Befassung im Rat wurde im März 2009 begonnen, das Europäische Parlament dürfte sich erst nach den diesjährigen Wahlen ab Herbst damit beschäftigen.

Die Änderungen der WEEE-Richtlinie beziehen sich im Wesentlichen neben Anpassungen an die ARRL auf eine geänderte Sammelquote mit neuer Berechnungsgrundlage, höhere Verwertungsquoten unter Einbeziehung der Vorbereitung zur Wiederverwendung, Harmonisierung der Registrierungsanforderungen für Hersteller sowie Mindestüberwachungsanforderungen für die Abfallverbringung.

In der Neufassung der RoHS-Richtlinie liegen die Schwerpunkte auf einer Vereinheitlichung mit dem Chemikalienrecht, insbesondere REACH, sowie auf neuen Anforderungen zum Nachweis der Produktkonformität durch Nutzung der CE-Kennzeichnung.

Unabhängig von dem laufenden Revisionsprozess wurden beide Richtlinien zwischenzeitlich an die Reform des Komitologie-Verfahrens angepasst, wodurch sich hier in Zukunft die Einflussmöglichkeit des Europäischen Parlaments erhöht.

Der Bericht der Bundesregierung vom 18. Juli 2008 zur Datenmeldung über die Jahre 2005 und 2006 nach Artikel 12 (Absatz 1) der Richtlinie 2002/96/EG (WEEE) wurde der Kommission am 24. Juli 2008 übermittelt. Er wurde mit erläuternden Begleitinformationen zur erleichterten Interpretation der Daten verbunden auf der Internetseite des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) veröffentlicht.

2. EG-Batterierichtlinie

Die neue Batterierichtlinie 2006/66/EG wurde am 26. September 2006 verkündet. Parlament und Rat haben am 11. März 2008 eine Änderungsrichtlinie beschlossen, die verschiedene der Kommission übertragene Durchführungsbefugnisse dem Regelungsverfahren mit Kontrolle nach dem Beschluss 2006/51 2/EG unterwirft.

Im Rahmen des Entbürokratisierungsprozesses hat die EU-Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Batterierichtlinie vorgelegt. Damit soll geregelt werden, dass nur solche Batterien wieder vom Markt genommen werden müssen, die nach dem 26. September 2008 rechtswid-

rig in Verkehr gebracht werden. Dieser Vorschlag wurde vom Parlament bereits positiv aufgenommen, und es ist mit einem entsprechenden Ratsbeschluss zu rechnen. Daher wurde die Änderung im Entwurf des Batteriegesetzes bereits berücksichtigt.

Die EG-Batterierichtlinie ist in deutsches Recht umzusetzen. Der Entwurf für ein „Gesetz zur Neuregelung der abfallrechtlichen Produktverantwortung für Batterien und Akkumulatoren“ mit dem die EG-Richtlinie umgesetzt werden soll, befindet sich in der Parlamentarischen Beratung. Das Gesetz ersetzt die geltende Batterieverordnung (BattV).

3. EG-Altfahrzeugrichtlinie

Auf einer für den 11. Mai 2009 vorgesehenen Sitzung des Technischen Anpassungsausschusses (TAC) soll – ausgehend von der Entscheidung der EU-Kommission (2008/689/EG) vom 1. August 2008 und auf der Basis eines Gutachtens – über die vierte Änderung des Anhangs II der EG-Altfahrzeugrichtlinie insbesondere hinsichtlich einer Verlängerung der Ausnahme bleihaltiger Lötmittele beraten werden.

Am 22. Dezember 2006 hatte die EU-Kommission einen Vorschlag für eine Änderung der Altfahrzeugrichtlinie vorgelegt. Ziel der Änderung ist es, die Ausschussverfahren, mit denen die EU-Kommission u. a. die Änderung von Anhängen durchführt, an das geltende Recht anzupassen. Künftig soll ein Regelungsverfahren mit Kontrolle gemäß Ratsbeschluss 1999/468/EG durchgeführt werden, wodurch dem EP mehr Kontrollrechte zustehen. Die Richtlinie 2008/33/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2008 zur Änderung der Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge im Hinblick auf die der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse ist seit 21. März 2008 in Kraft.

Die EU-Kommission hatte ihren Bericht zur Überprüfung der Quoten für die Verwertung und das Recycling von Altfahrzeugen am 16. Januar 2007 vorgelegt. Sie empfiehlt darin die Beibehaltung der bis spätestens zum 1. Januar 2015 vorgesehenen Quoten von 95 Prozent für die Wiederverwendung und Verwertung sowie von 85 Prozent für die Wiederverwendung und das Recycling. Deutschland hatte ab 2015 für die Beibehaltung der in der Richtlinie vorgesehenen Erhöhung der Verwertungsquote von 85 Prozent auf 95 Prozent und für eine Beibehaltung der geltenden Quote für die stoffliche Verwertung von 80 Prozent votiert, hierfür aber keine ausreichende Unterstützung erhalten.

Deutschland hat im Jahr 2006 die von der EU-Altfahrzeug-Richtlinie vorgegebenen Quoten für Wiederverwendung/stoffliche Verwertung (80 Prozent) mit 87 Prozent, d. h. um 7 Prozent und für Wiederverwendung/Verwertung (85 Prozent) mit 90 Prozent, d. h. um 5 Prozent übertroffen. Dieses Ergebnis, das der EU-Kommission berichtet wurde, zeigt, dass sich die Umsetzung und der Vollzug der Altfahrzeug-Verordnung auf einem guten Weg befinden. Die Verordnung hat sich als ein geeignetes Instru-

ment erwiesen, um die Ressourceneffizienz dieses Abfallstroms weiter zu optimieren und zu steigern.

Auf der Sitzung des TAC zur Altfahrzeugrichtlinie am 7. März 2008 wurde der Kommissionsentwurf für eine Neufassung des Anhangs II der Altfahrzeugrichtlinie (Ausnahmen vom Schwermetallverbot) beschlossen. Die Entscheidung der EU-Kommission vom 1. August 2008 zur Änderung von Anhang II der Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Altfahrzeuge (2008/689/EG) ist am 26. August 2008 in Kraft getreten. Diese dritte Änderung des Anhangs II löste auch die Problematik einzelner schwermetallhaltiger Ersatzteile für Fahrzeuge, die nach dem 1. Juli 2003 zugelassen wurden bzw. werden, durch eine unbefristete Verlängerung von fünf Ausnahmeregelungen für Ersatzteile.

4. EG-Klärschlammrichtlinie und EG-Bioabfallrichtlinie

Im Rahmen der Strategie für Abfallvermeidung und -recycling hatte die EU-Kommission angekündigt, im Jahr 2007 einen Vorschlag für die Novellierung der EG-Klärschlammrichtlinie vorzulegen. Nunmehr hat die Kommission verlauten lassen, dass sie derzeit eine Abschätzung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen einer Revision der Richtlinie vornehme und mögliche Regelungsvorschläge vorbereite. Hierzu würden auch die bereits vorliegenden Arbeitspapiere und Vorschläge aus den Jahren 1999 bis 2003 sowie weiterführende Studien ausgewertet. Zudem werde bald eine Studie zur Bewertung der Risiken der Klärschlammverwertung erarbeitet.

Sofern die EU-Kommission die von deutscher Seite für befürwortete Revision der Richtlinie für erforderlich hält, wird insbesondere über folgende Themenbereiche zu diskutieren und zu entscheiden sein:

- Strengere Grenzwerte für Schwermetalle und Grenzwerte für weitere Schadstoffe;
- neben kommunalen Klärschlämmen auch eine Zulassung von anderen Schlammarten zur Verwertung;
- über die Düngung hinausgehende andere Formen der bodenbezogenen Klärschlammverwertung;
- Behandlung der Klärschlämme (insbesondere Hygienisierung).

Alternativ sei jedoch auch denkbar, dass sich die Vorschläge der Kommission nur auf grundlegende Qualitätsbestimmungen beschränken könnten und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Festlegung weiterer Vorgaben in Abhängigkeit von der Beschaffenheit ihrer Böden eingeräumt würde.

Am 3. Dezember 2008 veröffentlichte die EU-Kommission ein Grünbuch über Bioabfälle. Dieses behandelt verschiedene Aspekte der Behandlung und Nutzung von Bioabfällen und dient als Diskussionspapier für das eingeleitete Konsultationsverfahren. Auf der Grundlage der Ergebnisse der Konsultation sowie einer Folgenabschätzung plant die Kommission, bis Ende 2009 Vorschläge für eine EU-Strategie über die Bewirtschaftung von Bio-

abfällen vorzulegen. Gemeinsam mit der EU-Kommission, dem tschechischen und dem flämischen Umweltministerium wird das BMU im Juni 2009 in Brüssel eine Konferenz zur umweltverträglichen Nutzung von Bioabfällen durchführen, um Grundlagen für diese EU-Strategie zu erarbeiten.

Deutschland fordert seit langem eine separate Bioabfallrichtlinie. Diese politische Forderung ist nicht neu. Im Beschluss Nr. 1600/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das sechste Umweltaktionsprogramm der europäischen Gemeinschaft wird in Artikel 8 (Absatz 2) die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften für biologische abbaubare Abfälle vereinbart. Die Forderung wurde mehrfach vom Umweltrat und Europäischem Parlament wiederholt, aber bisher von der EU-Kommission noch nicht endgültig aufgenommen. Zusammen mit Österreich, Portugal und Spanien initiierte Deutschland die „Biomaste Coalition“ im Mai 2006 mit dem Ziel sich gemeinsam für eine EU-Bioabfallrichtlinie einzusetzen. Der Initiative schlossen sich bisher elf weitere Mitgliedstaaten an.

In der Novelle der EG-Abfallrahmenrichtlinie wird die Bioabfallverwertung durch eine eigenständige Regelung gestärkt (Artikel 22 „Bioabfall“). Die Mitgliedsstaaten sollen danach die getrennte Sammlung und umweltgerechte Verwertung von Bioabfällen bei Gewährleistung einer umweltfreundlichen Behandlung fördern. Zudem soll die Kommission eine umweltpolitische Bewertung der Bewirtschaftung von Bioabfällen vornehmen und Vorgaben für die Behandlung von Bioabfällen und Qualitätsstandards für Komposte und Gärrückstände erarbeiten, um ggf. einen Vorschlag einer eigenständigen EG-Bioabfallrichtlinie vorzulegen. Damit wird die Grundlage für die Schaffung europäischer Regeln zur getrennten Erfassung und Behandlung von Bioabfällen gelegt.

Die politische Unterstützung durch das EP ist wichtig um der Forderung nach einer EU-Bioabfallrichtlinie Nachdruck zu verleihen. In der vom EP Plenum angenommenen Entschließung zur Recyclingstrategie wird die Kommission in Punkt 30 auffordert, unter anderem eine separate Bioabfallrichtlinie zu erarbeiten: „30. fordert [das EP] die Kommission erneut auf, entsprechend den Aussagen im 6. UAP getrennte Richtlinien über biologisch abbaubare Abfälle, Bau- und Abbruchabfall und Klärschlamm vorzuschlagen“.

5. EG-Bergbauabfallrichtlinie

Mit der Richtlinie 2006/21/EG vom 15. März 2006 über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der Mineral gewinnenden Industrie hat die Europäische Gemeinschaft die erforderlichen Maßnahmen festgelegt, um negative Auswirkungen auf die Umwelt aus der Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie zu vermeiden oder zu vermindern. Die Umsetzung in nationales Recht für die dem Bergrecht unterliegenden Betriebe ist durch die „Dritte Verordnung zur Änderung bergrechtlicher Verordnungen“ vom 24. Januar 2008 erfolgt. Die Umsetzung für die nicht dem Bergrecht unterliegenden Mineral gewinnenden Betriebe soll durch Artikel 2 der

geplanten Verordnung zur Vereinfachung des Deponierechts im Sommer 2009 erfolgen.

Zur Konkretisierung einzelner Anforderungen der Richtlinie hat die Kommission Vorschläge für drei Entscheidungen im Jahr 2008 vorgelegt. Die Vorschläge wurden am 3. Februar 2009 im TAC beschlossen. Im Einzelnen handelt es sich um die Klassifizierung von Anlagen der Kategorie A, die Abfallcharakterisierung, die Bestimmung von Inert-Abfällen, einen Fragebogen und eine Richtlinie über finanzielle Garantien. Mit der Veröffentlichung und dem Inkrafttreten der Entscheidungen ist im Frühjahr 2009 zu rechnen.

6. Richtlinie über gefährliche Abfälle

Die von der EU-Kommission durch getrennte Konsultationen vorbereitete Überarbeitung der Richtlinie über gefährliche Abfälle (91/689/EWG) wurde Bestandteil der Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie. Die Vorschriften über gefährliche Abfälle wurden in die Abfallrahmenrichtlinie integriert.

7. EG-Quecksilberverordnung

Die Verordnung (EG) Nr. 1102/2008 vom 22. Oktober 2008 über das Verbot der Ausfuhr von metallischem Quecksilber und bestimmten Quecksilberverbindungen und -gemischen und die sichere Lagerung von metallischem Quecksilber soll dazu beitragen, die globale Belastung durch Quecksilber und Quecksilberverbindungen zu reduzieren. Sie ist am 4. Dezember 2008 in Kraft getreten. Mit der Verordnung werden insbesondere folgende Maßnahmen festgelegt:

- Die Ausfuhr aus der EU von Quecksilber, Zinnobererz, Quecksilber-(I)-Chlorid, Quecksilber-(II)-Oxyd und Gemischen aus metallischem Quecksilber und anderen Stoffen mit einer Quecksilberkonzentration von mindestens 95 Prozent ist ab 15. März 2011 verboten. Dieses Verbot gilt nicht für die Ausfuhr zu Zwecken der Forschung und Entwicklung, Medizin und Analyse.
- Metallisches Quecksilber aus der Chloralkaliindustrie, aus der Reinigung von Erdgas, aus der Förderung von Nichteisenmetallen und Verhüttungstätigkeiten sowie aus der Extraktion von Zinnobererz gilt ab 15. März 2011 als Abfall und ist dementsprechend zu beseitigen.
- Laut Verordnung werden Kriterien für die zeitweilige bzw. dauerhafte Lagerung von Quecksilberabfällen in Untertage- und Übertage-Anlagen festgelegt. Eine endgültige Beseitigung ist erst nach entsprechenden Änderungen der EG-Deponierichtlinie möglich.
- Für die Chloralkaliindustrie und Unternehmen, die Quecksilber bei der Reinigung von Erdgas als Nebenprodukt bei der Förderung von Nichteisenmetallen, aus Verhüttungstätigkeiten oder durch Extraktion von Zinnobererz gewinnen, wurde eine Meldepflicht eingeführt. Zu melden ist jeweils die gewonnene Quecksilbermenge und der Verbleib des Quecksilbers. Die Meldungen müssen erstmals bis 4. Dezember 2009

und danach jährlich bis zum 31. Mai des Folgejahres erfolgen.

- Eine weitere Meldepflicht gibt es für Betreiber der oben genannten Anlagen sowie Unternehmen, die metallisches Quecksilber in die EU einführen oder aus der EU ausführen. Bis 1. Juli 2012 sind einmalig Daten wie z. B. Mengen, Verwendungszweck oder Preise zu melden.
- Bereits im Vorgriff auf die zu entwickelnden Kriterien hat sich die europäische Chloralkaliindustrie (Verband EuroChlor) im Rahmen einer freiwilligen Vereinbarung bereit erklärt, sicherzustellen, dass überschüssiges Quecksilber aus der europäischen Chloralkaliindustrie nach Inkrafttreten der Verordnung sicher gelagert wird. Die Industrie will mit dieser Vereinbarung zeigen, dass sie in der Lage ist, pro-aktiv zu handeln. Bei der freiwilligen Vereinbarung handelt es sich um die erste von der Kommission förmlich (durch eine Empfehlung) anerkannte freiwillige Vereinbarung auf europäischer Ebene.

Bis 2013 soll die Wirksamkeit der Verordnung evaluiert und ggf. eine Überarbeitung der Verordnung vorbereitet werden.

8. EG-Verordnung über persistente organische Schadstoffe

Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 850/2004 vom 29. April 2004 über persistente organische Schadstoffe (POP – „Persistent Organic Pollutants“) müssen POP-haltige Abfälle grundsätzlich so beseitigt oder verwertet werden, dass der POP-Gehalt zerstört oder unumkehrbar umgewandelt wird. Ausnahmen von dem Zerstörungsgebot sind zulässig, wenn der POP-Gehalt unterhalb bestimmter Grenzwerte liegt (untere POP-Gehalte). Ausnahmen von dem Zerstörungsgebot sind außerdem bei solchen Abfällen zulässig, bei denen eine Zerstörung die umweltschädlichere Variante wäre; diese Abfälle sind in Anhang V gelistet.

Mit der am 28. August 2006 in Kraft getretenen Verordnung (EG) Nr. 1195/2006 zur Änderung von Anhang IV sind die unteren Grenzwerte festgelegt worden. Abfälle, deren POP-Gehalt diese Grenzwerte unterschreitet, können nach sonstigem EU-Recht entsorgt werden. Mit der am 15. März 2007 in Kraft getretenen Verordnung (EG) Nr. 172/2007 zur Änderung von Anhang V sind für die dort aufgeführten Abfälle obere Grenzwerte festgelegt worden. Damit wurde die deutsche Position durchgesetzt, wonach für die untertägige Deponierung (UTD) mit vollständigem Abschluss von der Biosphäre keine oberen Grenzwerte gelten sollen.

Die Verordnung (EG) Nr. 304/2009 der Kommission zur Änderung von Anhang IV und V der Verordnung (EG) Nr. 850/2004 wurde am 15. April 2009 verkündet. Es wurden weitere zulässige Zerstörungsmethoden für POPs aufgenommen.

9. Schiffsrecycling

Das Abwracken von Hochseeschiffen findet größtenteils in süd-ostasiatischen Staaten unter z. T. erschreckenden Arbeits- und Umweltbedingungen statt. In den letzten Jahren wurden große Anstrengungen auf Ebene der Vereinten Nationen (Basler Übereinkommen) und der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation IMO (IMO-Übereinkommen über das sichere und umweltgerechte Abwracken von Schiffen) unternommen, um eine Verbesserung der Situation zu erreichen. Das IMO-Abkommen soll im Mai 2009 auf einer diplomatischen Konferenz in Hongkong verabschiedet werden.

Gemäß der europäischen Verantwortung, die nicht zuletzt auf der großen Zahl von Schiffen mit europäischen Eigentümern gründet, haben sich die EU und ihre Mitgliedstaaten für effektive Regeln eingesetzt. Von der EU-Kommission wurde eine Strategie für ein besseres Schiffsabwracken vorgeschlagen. Diese sieht vor:

- Frühzeitige Umsetzung des IMO-Übereinkommens auf europäischer Ebene;
- Prüfung der Übertragung der IMO-Regeln auf militärische und andere staats-eigene Schiffe;
- Freiwillige Verpflichtung der Schiffseigner;
- Leitlinien der Kommission zur besseren Durchsetzung der Abfallverbringungsregelungen bei Schiffen;
- Bewertung von Zertifizierungen ausländischer Abwrackanlagen;
- Sicherstellung der Finanzierung höherer Standards.

Das Europäische Parlament hat in seinen Entschlüssen vom 22. Mai 2008 und 26. März 2009 auf die Dringlichkeit zur Ergreifung von Maßnahmen hingewiesen, um weitere Umweltschäden in Regionen wie Südasien zu verhindern.

Der Strategieentwurf der Kommission bedarf vor seiner Verabschiedung allerdings weiterer Diskussionen mit der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten. Vor allem müssen zunächst der endgültige Wortlaut und die Regelungen des IMO-Übereinkommens, das derzeit noch verhandelt wird, abgewartet werden. Konkrete Maßnahmen können auf europäischer Ebene erst festgelegt werden, nachdem die europäische Strategie beschlossen wurde.

V. Europäisches Abfallverzeichnis

Die EU-Kommission hat eine Studie zur Ermittlung des Änderungsbedarfs am Europäischen Abfallverzeichnis vergeben, die 2008 abgeschlossen wurde. Die Kommission wird ggf. noch in diesem Jahr auf der Grundlage der o. g. Studie einen Vorschlag zur Änderung des Europäischen Abfallverzeichnisses vorlegen.

In den Jahren 2006/07 hat auf deutsche Initiative und unter maßgeblicher Beteiligung des Umweltbundesamtes auf EU-Ebene ein Ringversuch mit zahlreichen Mitgliedstaaten stattgefunden, um für bestimmte Abfallarten (Industrieabfall, HMV-Asche, Altholz) validierte Ökotox-Verfahren zu entwickeln. Dies ist Voraussetzung für eine

einheitliche Anwendung der bisher nicht spezifizierten Eigenschaft H 14 (umweltgefährdend) bei der Bestimmung der Gefährlichkeit von Abfällen. Die Ergebnisse des Ringversuchs sind auf einem vom Umweltbundesamt ausgerichteten EU-Workshop am 29. Juni 2007 vorgestellt und diskutiert worden. Ziel ist die Erarbeitung eines Vorschlages zur Konkretisierung der Eigenschaft H 14 (ökotoxisch).

VI. EG-Abfallverbringungsverordnung

Die EG-Verordnung Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen (VVA) ist seit 12. Juli 2007 anzuwenden. Die EG-Verordnung Nr. 1418/2007 der Kommission über die Ausfuhr von bestimmten in Anhang III und IIIA der VVA aufgeführten Abfällen in bestimmte Nicht-OECD-Staaten in Nicht-OECD-Staaten gilt seit 18. Dezember 2007.

Regelmäßig finden Zusammenkünfte der Anlaufstellen zur EG-Abfallverbringungsverordnung statt, in denen Vollzugsfragen zwischen Mitgliedstaaten und Kommission geklärt und abgestimmt werden: Hier wurden im Jahr 2007 u. a. von der Bundesregierung vorbereitete und mit den Ländern abgestimmte Anlaufstellen-Leitlinien über die Verbringung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten verabschiedet, die zu einer besseren Kontrolle der Exporte von Elektroaltgeräten führen sollen und Hinweise zur Abgrenzung zwischen Abfällen und gebrauchten Geräten enthalten.

Am 30. November 2007 ist die Verordnung (EG) Nr. 1379/2007 der Kommission zur Änderung der Anhänge IA (Notifizierungsformular), IB (Begleitformular), VII (Dokument, das bei Verbringungen nicht notifizierungsbedürftiger Abfälle mitzuführen ist) und VIII (Leitlinien für eine umweltgerechte Behandlung) der VVA in Kraft getreten. Seit 19. Juli 2008 gilt die Verordnung (EG) Nr. 669/2008 der Kommission zur Ergänzung des Anhangs IC (Ausfüllanleitung für das Notifizierungs- und das Begleitformular) der VVA. Hierdurch wird eine weitere Harmonisierung der europäischen Vorschriften mit weltweiten Regelungen erreicht.

Mit der am 13. August 2008 in Kraft getretenen EG-Verordnung Nr. 740/2008 der Kommission wurde die EG-Verordnung Nr. 1418/2007 der Kommission geändert. Eine Berichtigung der EG-Verordnung Nr. 1379/2007 der Kommission bezüglich der Anhänge IA und IB der VVA wurde am 8. November 2008 veröffentlicht, eine Berich-

tigung der VVA am 28. November 2008. Die Verordnung (EG) Nr. 308/2009 der Kommission zur Änderung der Anhänge IIIA und VI der VVA ist am 19. April 2009 in Kraft getreten. Anhang IIIA enthält nun vier Abfallgemische.

VII. Entwicklung der Recyclingmärkte

Der allgemeine Nachfragerückgang auf Grund der aktuellen Wirtschaftskrise hat auch die Märkte für Recyclingmaterialien in der EU erfasst und zu z. T. drastischen Preisrückgängen geführt. Negative Auswirkungen auf das Sammelverhalten und damit auf die Recyclingwirtschaft insgesamt wären zu befürchten, wenn es zur flächendeckenden Einstellung der Sammlung von Recyclingmaterialien käme.

Der EU-Umweltministerrat hat sich am 2. März 2009 auf Antrag Irlands und Großbritanniens mit der Situation auf den Recyclingmärkten befasst. Bei der Vorbereitung des EU-Umweltministerrats zeigte sich, dass Staaten, die beim Recycling stark auf Exportmärkte gesetzt haben und deren gesammelte Stoffqualitäten nicht hoch waren, die Nachfragerückgänge in besonderer Weise durch eine Erosion ihrer Recyclingraten gespürt haben. In Irland und Großbritannien steht das Thema nach wie vor sehr hoch auf der umweltpolitischen Agenda. Staaten mit eigenen entwickelten Recyclingstrukturen und gut funktionierenden Sammelsystemen scheinen dagegen weniger sensibel auf die Marktschwäche zu reagieren.

Der EU-Umweltministerrat beschloss, die Europäische Kommission zu bitten, die Entwicklung weiter zu beobachten und wenn nötig rasch geeignete Maßnahmen zu prüfen und vorzuschlagen, um dem gegenwärtigen Nachfragerückgang bei Recyclingmaterialien begegnen zu können. Dabei soll auch die Sicht der Mitgliedstaaten berücksichtigt werden. Das Vorbereitungspapier der EU-Präsidentschaft, in dem auch mögliche Aktionen und Maßnahmen angesprochen werden, wird mit Blick auf die Eignung zur Ankurbelung der Nachfrage auf den Recyclingmärkten allerdings eher skeptisch bewertet.

National stellt sich die Situation nach Angaben aus der Entsorgungsbranche gegenwärtig vor allem bei PPK (Papier, Pappe, Kartonagen) und Kunststoffen problematisch dar. Dies gilt vor allem für Vertragsbeziehungen, die auf langfristigen Abnahmeverträgen auf der Grundlage überholter Marktpreise beruhen.