

Stand der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf die deutsche Abfallwirtschaft

MinRat Dr. Andreas Jaron, BMU

Am 22. November 2008 wurde die novellierte Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG im Amtsblatt der EU veröffentlicht; sie trat damit am 12. Dezember 2008 in Kraft. Vorausgegangen waren fast drei Jahre intensivster Diskussion der Änderungsvorschläge auf europäischer Ebene zwischen Kommission, Rat, Europäischem Parlament und den beteiligten Kreisen.

Zuvor hatten die Mitgliedstaaten bereits 6 Jahre Vorschläge zur Änderung der Richtlinie erarbeitet und diskutiert. Hintergrund waren verschiedene Probleme, die sich aus dem europäischen Abfallrecht ergaben - insbesondere:

- Unterschiedliche Interpretationen des Rechts wegen dessen teilweiser Unklarheit (Abfallbegriff, Verwertung : Beseitigung, Anwendungsbereich etc.);
- unterschiedlicher Stand der Abfallwirtschaften Europas u.a. wegen des fortschreitenden Erweiterungsprozesses;
- das zusätzlich gewonnene Gewicht des Klima- und Ressourcenschutzes.

Die Mitgliedstaaten haben nun bis zum 12.12.2010 Zeit, das neue europäische Abfallrecht in nationales Recht umzusetzen. Darüber hinaus sind verschiedene Maßnahmen auf europäischer Ebene (u.a. zu den Recyclingquoten, zur Auslegung der R1-Formel zur energetischen Verwertung, zum Ende der Abfalleigenschaft) sowie auf nationaler Ebene (Abfallvermeidungsprogramm) umzusetzen.

Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz

Aufgrund der neuen EG-Abfallrahmenrichtlinie (ARRL) ist eine umfassende Novellierung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) erforderlich, die durch ein Ablösungsgesetz erfolgen soll. Auf der Grundlage eines im BMU abgestimmten Arbeitsentwurfs werden informelle Gespräche mit den Ressorts, den Ländern sowie den betroffenen Kreisen geführt. Wichtige Inhalte der durch die EG-Vorgaben erforderlichen Neuregelung sind:

- die Präzisierung des Abfallbegriffs, insbesondere die Erweiterung auf „Stoffe und Gegenstände“; andererseits ist im Anwendungsbereich aber klar zu stellen, dass das Abfallrecht nicht für Böden in situ und nicht ausgehobene kontaminierte Böden Anwendung findet.

- die Abgrenzung zwischen Abfällen und Nebenprodukten sowie die Bestimmung des Endes der Abfalleigenschaft. Die neuen Rechtsgrundlagen werden Betroffenen wie Behörden eine bessere Rechtssicherheit bei ihren Entscheidungen geben. Zugleich wird damit die Grundlage für eine verbesserte Akzeptanz von hochwertigen Recyclingprodukten geschaffen;
- die neue 5-stufige Abfallhierarchie, die die Vermeidung und das Recycling von Abfällen mit einem hohen Stellenwert versieht. Zugleich haben die Mitgliedstaaten die notwendige Flexibilität erhalten, um die jeweils beste Umweltoption auszuwählen und auch technische, ökonomische und soziale Faktoren berücksichtigen zu können. Aufbauend auf der bewährten 3-Stufen-Hierarchie des KrW-/AbfG sollten alle Flexibilisierungsmöglichkeiten genutzt werden, um zu optimalen und der Situation angemessenen Lösungen zu kommen. Ein wichtiges Augenmerk soll dabei auf die notwendige Rechtssicherheit und den Investitionsschutz der Betroffenen sowie auf die Handhabbarkeit durch die Behörden gelegt werden;
- die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung, wonach insbesondere Müllverbrennungsanlagen, die über eine hohe Energieeffizienz (60% für Altanlagen / 65% für Neuanlagen) verfügen, als energetische Verwertungsanlagen anerkannt werden. Die EG-rechtlichen Vorgaben sind 1:1 zu übernehmen. Die stark missbrauchsanfälligen Hauptzweckklauseln des KrW-/AbfG werden gestrichen;
- die Einführung von Abfallvermeidungsprogrammen (siehe unten);
- die Festlegung von Recyclingquoten (nach ARRL: zumindest für Papier, Stahl, Glas und Kunststoffe aus privaten Haushaltungen und anderen Herkunftsbereichen mindestens 50% bis 2020; für Bau- und Abbruchabfälle mindestens 70 %);

Als Grundlage für die Überarbeitung anderer Regelungsbereiche als der Umsetzung der ARRL, wie etwa die Pflichtenübertragung, das Genehmigungsrecht und die Regelungen über Entsorgungsfachbetriebe wurde ein Rechtsgutachten erstellt. Ferner wird bei der Novellierung dem Regelungsbereich des § 13 KrW-/AbfG (Andienungspflicht), insoweit er Gegenstand der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) ist, besondere Beachtung zukommen.

Aufstellung eines Abfallvermeidungsprogramms

Bis 12.12.2013 haben die Mitgliedstaaten Abfallvermeidungsprogramme (AVP) zu erstellen. Vor diesem Hintergrund läuft seit September 2009 ein an Öko-Institut / Wuppertal-Institut vergebenes Forschungsvorhaben „Vorbereitende Arbeiten zur Erstellung eines bundesweiten Abfallvermeidungsprogramms“. Hierdurch soll erstmals eine umfassende und systematische Bearbeitung des Bereiches „Abfallvermeidung“ ermöglicht werden. Die Erstellung des AVP ist in die folgenden vier Phasen gegliedert:

- Studie zu bestehenden/möglichen Maßnahmen der Abfallvermeidung (2009-2010).
- Studie zu Bewertungsmaßstäben und Bewertungen von Maßnahmen (2010-2011).
- Durchführung der Bewertung (mit Öffentlichkeitsbeteiligung) (2011).
- Aufstellung des Programms (2012).

Die aktuelle Bearbeitung befindet sich in der Aufbereitung sämtlicher Daten zu bereits durchgeführten staatlichen Maßnahmen der Abfallvermeidung (Bundes- und Landesebene) sowie möglicher weiterer Maßnahmen. Der Auftragnehmer wurde von BMU gebeten, die Länder aktiv bei der Vorbereitungsstudie zum Abfallwirtschaftsplan einzubeziehen. Voraussichtlich wird die Abnahme der Studie durch BMU im Frühjahr 2010 erfolgen.

Europäische Arbeiten zur EG-Abfallrahmenrichtlinie

Artikel 6 der neuen ARRL ermöglicht erstmals eine klare abfallbezogene Definition des Endes der Abfalleigenschaft. Im Rahmen eines Komitologieverfahrens können abfallspezifische Kriterien EU-rechtlich verbindlich festgelegt werden. Diese rechtliche Klarstellungsmöglichkeit wurde seit langem von den Mitgliedstaaten gefordert, um die Dauer der Abfalleigenschaft im Hinblick auf die Anwendbarkeit des Abfallrechts (Schutzinteressen) und die Wettbewerbsbedingungen zu harmonisieren. Die ARRL sieht dies mindestens für mineralische Abfälle, Papier, Glas, Metall, Reifen und Textilien vor; die EU-Kommission hat zunächst Verfahren für Eisen-, Kupfer- und Aluminiumschrott, Glas und Papier begonnen.

Die EU-Kommission hat Vorarbeiten beim Joint Research Center der Kommission in Sevilla zur Herbeiführung eines Komitologiebeschlusses begonnen. Dabei zeigen sich neben fachlichen und rechtlichen Abgrenzungsproblemen auch unterschiedliche wirtschaftliche Interessen der beteiligten Unternehmen. Entscheidungen für die ersten Abfallarten sind im laufenden Jahr zu erwarten. Die ersten Kandidaten sind Eisen-, Stahl- und Aluminium-Schrott, Papier und Glas. Kunststoffe werden darauf bewertet werden.

Europäisches Abfallverzeichnis

Am 08.07.2009 fand die erste Ausschusssitzung nach Artikel 39 der ARRL zum Europäischen Abfallverzeichnis (EAV) statt. Die Überarbeitung des EAV wird von der KOM verfolgt, da durch die Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen (CLP-Verordnung) die bisherigen Stoff- und Zubereitungsrichtlinien abgelöst werden. Die neue Verordnung ist ab 20.01.2009 anzuwenden. Danach erfolgt die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung für Stoffe bis zum 01.12.2010 gemäß der Richtlinie 67/548/EWG (Stoff-

RL) und für Gemische bis zum 01.06.2015 gemäß der Richtlinie 1999/45/EG (Zubereitungs-RL). Abweichend von dieser Bestimmung kann die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung für Stoffe und Zubereitungen bereits vor dem 01.12.2010 bzw. 01.06.2015 nach den Vorschriften der CLP-Verordnung erfolgen; die Bestimmungen der Stoff-RL und Zubereitungs-RL finden in diesem Fall keine Anwendung.

Die EU-Kommission hatte Ökopol, Hamburg, mit einem Bericht zur Fortschreibung des EAV beauftragt. In dem Bericht werden Anpassungen hinsichtlich der Verknüpfung mit dem Chemikalienrecht, der Gefährlichkeitskriterien, insbesondere H9, H12, H14 und H15 und von Strukturänderungen (Streichungen/Neueinträge) vorgeschlagen. Die Ergebnisse der Ökopol-Studie wurden in einer Sitzung am 08.07.2009 in Brüssel vorgestellt und diskutiert. Die Kommission resümierte, dass eine moderate Anpassung an die CLP-Verordnung präferiert, aber eine grundlegende Strukturänderung abgelehnt wird. Auf dieser Basis wird eine Arbeitsgruppe einrichtet, die die weiteren Details ausarbeiten und dem Artikel 39-Ausschuss vorschlagen soll. Ziel der Kommission ist die Erstellung eines Entwurfs für ein neues EAV bis Ende 2010.

Auswirkungen

Durch die dargestellten Umsetzungsbemühungen zur novellierten ARRL wird es zu einer Reihe rechtlicher Änderungen kommen. Da der Stand der Abfallwirtschaft in Deutschland in technischer und organisatorischer Hinsicht jedoch vergleichsweise fortschrittlich und in mancher Weise beispielhaft ist, sind wesentliche Änderungen und Schübe kaum zu erwarten.

Die momentanen Schwierigkeiten der deutschen Abfallwirtschaft resultieren vornehmlich aus zwei Entwicklungen:

- Den Anpassungsproblemen des Gebotes der Vorbehandlung vor der Deponierung, die zu Verschiebungen der Abfallströme, langfristig falschen Preissignalen und damit zum Überschießen und anschließenden Verfall der Behandlungskosten führten mit der Konsequenz steigender Gebühren;
- den problematischen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Jahres 2009, die zu einem Konzentrationsprozess in der Abfallwirtschaft führen, der nur teilweise die Gebühren entlasten konnte.

Zusammenfassend dürften die Auswirkungen auf die Abfallwirtschaft aufgrund der rechtlichen Änderungen eher gering ausfallen, die mittelfristigen Ergebnisse der wirtschaftlichen Entwicklungen könnten dagegen stärker ausfallen.