

Novellierung des EU-Abfallrechts

Positionspapier der kommunalen Spitzenverbände Bayerns, Baden-Württembergs und Sachsens

Im Juli 2014 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa“. Die Neugestaltung der EU-Abfallpolitik hat zum Ziel den Übergang zu einer echten Kreislaufwirtschaft in der Europäischen Union mit den Schwerpunkten Wiederverwendung, Instandsetzung, Sanierung und Recycling von Materialien zu schaffen. Abfall wird zur Ressource.

Mit diesem Positionspapier möchten die bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen kommunalen Spitzen- bzw. Landesverbände auf die Auswirkungen, die die Annahme des Richtlinienentwurfs KOM(2014) 397 final¹ in seiner jetzigen Ausgestaltung haben würde, aufmerksam machen. Ihr Wunsch ist es, auf diese Weise zu einer fruchtbaren Debatte, die den Verantwortlichkeiten und der Rolle der Kommunen gerecht wird, beizutragen.

Im Kern begrüßt die kommunale Seite die aktuellen Vorschläge der EU-Kommission zur Revision des EU-Abfallrechts. Das sog. Abfallpaket enthält echte Impulse für das Recycling, von denen vermutlich auch deutsche Anlagenbauer und die deutsche Abfallwirtschaft profitieren können. Auch von der etwas eingeeengteren Warte der kommunalen Abfallwirtschaft und der entsprechenden Gebührenhaushalte her betrachtet gibt es durchaus Positives zu vermelden. So werden die umfassenden Kostentragungspflichten der Hersteller im Rahmen der Produktverantwortung durch den Richtlinienentwurf stärker hervorgehoben. Damit werden die Nebenentgelte, die die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für Abfallberatung und Containerstandplatzreinigung erhalten, europarechtlich besser abgesichert.

Folgende Regelungsaspekte sind aus kommunaler Sicht allerdings noch zu hinterfragen:

1. Folgenabschätzung der neuen Berechnungsmethode vor Neufassung der Recyclingquoten

Den von der EU-Kommission vorgeschlagenen ehrgeizigeren Recyclingquoten (Art. 1 Abs. 8, Art. 1 Abs. 6 b), Art. 2 Abs. 3 und 7) stehen die kommunalen Spitzenverbände Bayerns, Baden-Württembergs und Sachsens aufgeschlossen gegenüber. Die Recyclingquoten sollen, so der Richtlinienentwurf, künftig nicht mehr input-bezogen, sondern output-bezogen berechnet werden. Hintergrund ist, dass beispielsweise für das Recyclingziel für Siedlungsabfälle vier Berechnungsmethoden angewendet werden können. Je nach der gewählten Methode können die Ergebnisse erheblich (um rund 20 %) voneinander abweichen, so die EU-Kommission in ihren Vorschlägen. Durch die Einführung einer neuen allgemein anerkannten Berechnungsmethode

¹ Vorschlag der Kommission über eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 2008/98/EG über Abfälle, 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, 1999/31/EG über Abfalldeponien, 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte

würde der Vergleich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten deutlich erleichtert werden. Hinter der Wahl einer output-bezogenen Berechnungsmethode verbirgt sich die Zielsetzung künftig nicht mehr diejenigen Müllanteile anzurechnen, die in Recyclinganlagen eingebracht werden, und zwar unabhängig davon, ob sie tatsächlich recycelt werden oder nicht. Die input-bezogenen Berechnungsmethoden erwiesen sich in der Praxis als wenig aussagekräftig und eröffneten v. a. Scheinverwertungen Tür und Tor.

Die vorgeschlagene Berechnungsmethode wird die Recyclingquoten niedriger ausfallen lassen als bisher. Zugleich sieht der Richtlinienentwurf allerdings ehrgeizigere Ziele für Recyclingquoten vor, ohne dass zuvor der Status quo anhand der neuen Methode ermittelt wurde. Dies ist ein echtes Manko in den Vorschlägen der Kommission. Es sollten nicht im „Blindflug“ neue Recyclingziele anvisiert werden, wenn unklar ist, von welchem Status quo gestartet wird.

Die Kommunen in Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen haben keine Bedenken bezüglich ehrgeizigerer Recyclingquoten, im Gegenteil. Allerdings müssen diese auf realistischen Annahmen beruhen und den unterschiedlichen Status quo in den einzelnen Mitgliedstaaten berücksichtigen

Die bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Spitzen- bzw. Landesverbände regen daher an, bei der Bestimmung der Recyclingquoten und den diesbezüglichen Berechnungsmethoden noch analytische Vorarbeit zu leisten, bevor eine Zielmarge durch die Entscheidungen im Rat und Parlament politisch gesetzt werden.

2. Anforderungen an die Erweiterte Herstellerverantwortung weiter präzisieren

Unbedingt begrüßenswert sind die in den Vorschlägen (Art. 1 Abs. 6 a) i. V. m. Anhang VII) aufgeführten Anforderungen an die Produktverantwortung oder – europarechtlich – an die „erweiterte Herstellerverantwortung“ (Extended Producer Responsibility, EPR). Die desaströse Situation der dualen Systeme in Deutschland belegt, dass ein strikteres Reglement bitter nötig ist. Es muss sich die Überlegung festsetzen, dass kein Produkt auf den Markt gebracht wird, für das es kein klares Ressourcenkonzept gibt, das sowohl Müllvermeidungsmaßnahmen als auch die Art der Wiederverwendung oder des Recyclings von Materialkomponenten am Ende des Lebenszyklus betrifft. Das Ziel von EPR-Systemen sollte ebenso immer die vollständige Internalisierung der umweltbezogenen Kosten in den Produktpreis gemäß dem Verursacherprinzip sein (Sammelkosten, Kosten des Müllmanagements und der Behandlung des betreffenden Abfallstroms, Kosten der Information sowie Kosten für ein angepasstes Produktdesign).

Den bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Spitzen- bzw. Landesverbände geht der in den Vorschlägen gesteckte Rahmen für EPR nicht weit genug. Die Richtlinien sollten detaillierter aufzeigen, wie die erweiterte Herstellerverantwortung im Einzelnen implementiert werden kann. Es muss unbedingt klargestellt werden, dass Produktverantwortung sich auch über ein System von Herstellerabgaben Bahn brechen kann. Des Weiteren sind Konkretisierungen der Herstellerverantwortung im Hinblick auf das sog. Littering (Vermüllung des öffentlichen Raums) erforderlich. Hier müssten die Hersteller europarechtlich zu einer Standardkostenvergütung verpflichtet werden.

3. Klärungsbedarf bei der Definition des Siedlungsabfalls

Ein europaweit einheitliches Verständnis von Siedlungsabfällen ist aus kommunaler Sicht sehr erstrebenswert. Die Definition von Siedlungsabfall und die Verantwortlichkeiten für seine Sammlung sind in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgestaltet. Mit den Kommissionsvorschlägen vom Juli 2014 soll ein EU-weit einheitliches Verständnis von Siedlungsabfällen geschaffen werden (Art. 1(1)a i. V. m. Anhang VI). Siedlungsabfälle umfassen von oder im Auftrag von Kommunen gesammelte Haushaltsabfälle sowie Abfälle aus dem Einzelhandel, von kleinen Unternehmen, aus Bürogebäuden und Einrichtungen (wie Schulen, Krankenhäuser, Regierungsgebäude), die von der Art und Zusammensetzung her mit Haushaltsabfällen vergleichbar sind.

Zu ihnen gehören:

- Sperrgut (z. B. Elektrogeräte, Möbel, Matratzen)
- Gartenabfälle, Laub, Rasenschnitt, der Inhalt von Abfallbehältern, Straßenreinigungs- und Marktabfälle,
- Abfälle bestimmter kommunaler Dienste, d. h. Pflege von Parks und Gärten, Abfälle von Straßenreinigungsdiensten.

Zu ihnen gehören auch aus denselben Quellen stammende Abfälle ähnlicher Art und Zusammensetzung, die:

- nicht im Namen von Gemeinden, sondern direkt im Rahmen von Herstellerverantwortungsregelungen oder von privaten gemeinnützigen Einrichtungen zur Wiederverwendung oder zum Recycling hauptsächlich getrennt gesammelt werden,
- aus ländlichen Gebieten ohne regelmäßige Müllabfuhr stammen.

Zu ihnen gehören nicht:

- Abfälle aus dem kommunalen Abwassernetz und kommunalen Kläranlagen, einschließlich Klärschlämme.

Die Vorschläge würden sicherlich zur besseren Vergleichbarkeit der Sammelleistung zwischen den Mitgliedstaaten beitragen. Dennoch besteht bei der Definition aus kommunaler Sicht noch Klärungsbedarf. Ziel sollte es sein, das Sammelergebnis bestimmter Abfallströme besser abbilden zu können und nicht die Leistung einer für die Sammlung zuständigen Behörde zu messen. Hinzu kommt, dass in Deutschland nicht nur die Verwaltungen kreisfreier Städte sondern auch Landratsämter für die Sammlung zuständig sind. Unklar ist weiter, ob die Liste im Anhang abschließend ist, oder nur Beispiele aufzeigen möchte.

Die bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Spitzen- bzw. Landesverbände begrüßen den Vorschlag, EU-weit eine einheitliche Auffassung von Siedlungsmüll zu schaffen. Bei der Begriffsbestimmung sollten aber weder die Größe eines Unternehmens noch der Erfassungsweg herangezogen werden. Siedlungsabfälle sollten ausschließlich herkunftsbezogen und aufgrund ihrer Beschaffenheit definiert werden. Die Definition von Siedlungsabfällen sollte sich dabei an der Begriffsbestimmung im Europäischen Abfallkatalog orientieren und auf Abfälle aus privaten Haushalten und ähnlichen Abfällen abstellen.

4. Deponierungsverbot: Ein Europa der zwei Geschwindigkeiten

Langfristig die Deponierung wiederverwertbaren Mülls zu verbieten ist begrüßenswert (Art. 3 Abs. 2 a) i. V. m. Art. 3 Abs. 2 d)). Die Kommission schlägt hierfür lange Übergangsfristen bis zum Jahr 2025 vor und zieht dadurch die großen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten richtigerweise in Betracht. Es fehlt allerdings – mit Blick auf die gewaltigen Folgekosten von Deponien, die einen nur kurzen Betrieb irrsinnig machen – ein Verbot des Neubaus von Deponien. Es ist unverständlich, dass in verschiedenen Mitgliedstaaten die Anlage von Mülldeponien immer noch durch EU-Mittel gefördert wird.

Aus Sicht der bayerischen, baden-württembergischen und sächsischen Kommunen muss die schrittweise Rückführung der Deponierung sowohl mit der Förderung des Recyclings als auch mit der thermischen Verwertung einhergehen. Letzteres kann gerade für Mitgliedstaaten, die einen Großteil allen Mülls deponieren, eine gute Alternative darstellen. Die Eingrenzung der Deponierung und die Förderung des Recyclings sollten weiter nicht durch Mengengrenzungen, sondern durch Qualitätsanforderungen umgesetzt werden. Daher sollte die Regelung 2003/33/EG entsprechend ergänzt werden. Als Beispiel kann das deutsche Deponien-Gesetz herangezogen werden, bei dem Grenzwerte für Heizwerte, Glühverlust und TOC-Emissionen sicherstellen, dass nur Inertabfälle oder Abfälle mit wenig Heizwert in Deponien abgelegt werden.

Darüber hinaus sollte der Neubau von Deponien verboten werden.

5. Fazit

Abfalldienstleistungen sind Teil der Daseinsvorsorge – oder im europarechtlichen Sprachgebrauch der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Damit sind sie EU-rechtlichen Bestimmungen unterworfen. Hierbei ist darauf zu achten, dass durch klare Regelungen der Verantwortlichkeiten, jeder Akteur seine Rolle im System kennt und diese auch ausfüllt. Der Übergang zu einer echten Kreislaufgesellschaft kann zudem nur gelingen, wenn Recycling und Abfallverbrennung zu Energiezwecken als zwei Stufen eines Konzepts betrachtet werden. Gerade für Mitgliedstaaten mit hoher Deponierungsquote kann die Müllverbrennung eine Möglichkeit darstellen, besser in der Abfallhierarchie abzuschneiden.

Brüssel, 27. November 2014

Kontakt:

Frau Natalie Häusler
Europabüro der bayerischen Kommunen
Rue Guimard 7
1040 Brüssel

Tel.: 0032 2 549 07 00

E-Mail: natalie.haeusler@ebbk.de