

Forderungen der kommunalen Spitzenverbände zur Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie in nationales Recht

Die kommunalen Spitzenverbände plädieren im Grundsatz für eine schlanke Lösung, die auf der einen Seite rechtliche Klarheit bringt, aber andererseits weitere bürokratische Regelungen vermeidet. Diese beinhaltet folgende Forderungen/Eckpunkte:

1. Die Richtlinie über Abfälle enthält eine Fülle von Regelungen, die im Ausschussverfahren präzisiert, das heißt letztlich überhaupt erst anwendbar, durchsetzbar und ggf. sanktionierbar gemacht werden. Dies betrifft etwa die Feststellung des Endes der Abfalleigenschaft (Artikel 6) und Konkretisierungen des Begriffs Nebenprodukte (Artikel 5). Die Bundesvereinigung fordert die Bundesregierung auf, die Voraussetzungen für eine systematische und stärkere Einbindung der Länder, der kommunalen Spitzenverbände und der beteiligten Kreise in das Komitologieverfahren zu schaffen, die sicherstellen, dass zumindest mehrheitlich von Ländern, nach Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und der beteiligten Kreise, abgegebene Voten im Ausschuss vertreten werden.

Ferner fordert die Bundesvereinigung die Bundesregierung auf, darauf hinzuwirken, dass das Ausschussverfahren (jedenfalls) im Bereich des Abfallrechts auf seine ursprüngliche Funktion, nämlich die Entlastung der europäischen Beschlussgremien von kleinen und kleinsten technischen Detailfragen zurückgeführt wird.

2. Die Richtlinie sieht eine fünfgliedrige Abfallhierarchie (Artikel 4 Abs. 1) vor. Die neuen Begrifflichkeiten wie „Vorbereitung zur Wiederverwendung“, „Recycling“ und „sonstige Verwertung, z. B. energetische Verwertung“ sind in dieser Form dem geltenden deutschen Abfallrecht fremd. Trotz verbleibender Unschärfen bei der Umsetzung der Richtlinie empfiehlt die Bundesvereinigung, insoweit den Richtlinientext im Verhältnis 1:1 in nationales Recht zu übernehmen.
3. Die Definition des Abfallbegriffs im geltenden deutschen Recht (§ 3 Abs. 1 KrW-/AbfG) wird sich mit Blick auf den Abfallbegriff der Richtlinie (Artikel 3 Nr. 1) nicht (mehr) auf bewegliche Sachen beschränken können. Auch insoweit empfiehlt die Bundesvereinigung eine Übernahme des Richtlinientextes im Verhältnis 1:1.
4. Der Anteil bestimmter im Hausmüll oder „ggf.“ in hausmüllähnlichen Abfällen enthaltenen Fraktionen („- zumindest – Papier, Metall, Kunststoff und Glas“) (Artikel 11 Abs. 2 Buchstabe a), die durch Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden, soll bis 2020 „auf mindestens 50 Gewichtsprozent insgesamt“ erhöht werden. Die Bundesvereinigung empfiehlt, die Bezugsgröße für die genannten 50 Gewichtsprozent bei der Umsetzung in nationales Recht zu konkretisieren und zumindest in der Gesetzesbegründung zu verdeutlichen, wie sich diese Regelungen zu den in produktbezogenen Verordnungen und Gesetzen (Verpackungsverordnung, ElektroG usw.) enthaltenen Vorgaben verhalten.
5. Die Bundesvereinigung empfiehlt, die Vorschriften zur Abfallvermeidung (Artikel 9, Artikel 29 Abs. 1, Anhang IV) im Wege der Übernahme des Richtlinientextes im Verhältnis 1:1 in nationales Recht zu übernehmen. Zugleich empfiehlt die Bundesvereinigung ihren Mitgliedern, im Beschaffungsbereich und bei sonstigen Ausschreibungen Anforderungen

an die Abfallvermeidung zu konzipieren, zu ergreifen, sie umzusetzen und zu dokumentieren. Ein solches Vorgehen bietet nach Einschätzung der Bundesvereinigung den größten Schutz davor, mit weiteren überbordenden Präzisierungen und bürokratischen Anforderungen zur Abfallvermeidung überzogen zu werden.

6. Das in der Richtlinie (Verfahren R1 des Anhangs II, Fußnote (*)) eingeführte Kriterium der Energieeffizienz für Verbrennungsanlagen für Siedlungsabfälle löst nicht alle bestehenden Probleme bei der Abgrenzung von Verwertungs- und Beseitigungsanlagen. Die Bundesvereinigung empfiehlt gleichwohl auch hier eine Umsetzung der Richtlinie im Verhältnis 1:1.
7. Hinsichtlich der vorgesehenen weiteren Konkretisierung von Vorgaben zur Behandlung von Bioabfällen (Artikel 22 Unterabsatz 2) fordert die Bundesvereinigung, dass jedenfalls die Entscheidungsfreiheit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger unter Berücksichtigung der regionalen Spezifika bei der Entscheidung über eine Getrenntsammlung, auch unter Berücksichtigung der jeweils bestehenden Möglichkeiten zur Eigenkompostierung, nicht eingeschränkt werden darf.
8. Die Bundesvereinigung regt an, die produktbezogenen Richtlinien um Regelungen zu ergänzen, die es gewährleisten, dass individuelle Anstrengungen eines Herstellers zur umweltschonenden Produktion und/oder zur Abfallvermeidung (nach der Produktion) diesem unmittelbare wirtschaftliche Vorteile garantieren.
9. Die Bundesvereinigung weist darauf hin, dass die Verpflichtung zur Getrenntsammlung insbesondere wertstoffhaltiger Abfallfraktionen unter den Vorbehalt der ökonomischen Durchführbarkeit gestellt worden ist (Artikel 11 Abs. 1 Unterabsatz 2). Eine Umsetzung dieser Vorschrift in das deutsche Abfallrecht darf nicht dazu führen, dass – soweit die Getrenntsammlung aus der Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger genommen wird – die Wirtschaftsbeteiligten sich jederzeit unter Hinweis auf die wirtschaftliche Unauskömmlichkeit der Getrenntsammlung von ihr zurückziehen können, wie dies derzeit bei der rechtlichen Ausgestaltung der gewerblichen Sammlung der Fall ist. Die Bundesvereinigung wiederholt in diesem Zusammenhang ihre Forderung, unabhängig von der Notwendigkeit zur Umsetzung der Abfallrichtlinie im KrW-/AbfG eine Begrenzung der Zulässigkeit gewerblicher Sammlungen vorzusehen. Im Interesse der Planungssicherheit fordert die Bundesvereinigung bei der Umsetzung des Artikels 11 mit Blick auf die bestehenden produktbezogenen Vorschriften widerspruchsfreie und klare Abgrenzungen ermöglichende Regelungen. Die relativ kurzen Revisionszeiträume für Getrenntsammlungsquoten (z. B. Artikel 11 Abs. 4) dürfen nicht dazu führen, dass getätigte Investitionen entwertet werden.
10. Die Bundesvereinigung begrüßt, dass in Artikel 15 Abs. 1 und Artikel 28 Abs. 4 Buchstabe a sowohl private als auch öffentliche Formen der Entsorgung festgeschrieben worden sind. Diese Vorschriften sichern die Wahlfreiheit der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei einer Entscheidung über Ausgestaltung und Rechtsform der operativen Durchführung der Entsorgung. Sie begrüßt ferner, dass zukünftig gemischte Siedlungsabfälle aus Haushalten und hausmüllähnliche Gewerbeabfälle als Beseitigungs- und Verwertungsabfälle den Grundsätzen der Entsorgungsautarkie und der Nähe unterfallen und damit auch einem Anschluss- und Benutzungszwang unterliegen können.

11. Gemäß Artikel 14 Abs. 2 können die Mitgliedstaaten beschließen, dass die Kosten der Abfallbewirtschaftung teilweise oder vollständig von dem Hersteller des Erzeugnisses, dem der Abfall entstammt, zu tragen sind. Hinsichtlich der Umsetzung dieser Vorschrift in nationales Recht weist die Bundesvereinigung darauf hin, dass insoweit der Batterie-Richtlinie, deren Artikel 16 Abs. 1 Buchstabe a) die Hersteller zur Übernahme „aller Nettokosten“ u. a. der Sammlung von Altbatterien verpflichtet, eine Vorbildfunktion zukommt. Bei der anstehenden Ergänzung des § 22 KrW-/AbfG muss der Gesichtspunkt der erweiterten Herstellerverantwortung deutlich berücksichtigt werden.
12. Die Bundesvereinigung fordert, den Aufwand bei der Berichterstattung bezüglich der Abfallvermeidungsprogramme (Artikel 29) für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger möglichst gering zu halten.