Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie & Entsorgungsverantwortung

In Kürze: Wie auch in anderen Bereichen des Abfallrechts ist in der aktuellen Diskussion in Deutschland zur **Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie** die Aufteilung der Entsorgungsverantwortung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren umstritten. Die von den kommunalen Spitzenverbänden kritisierte Liberalisierungstendenz im Abfallwesen lässt sich jedoch nicht auf die Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union (EU) zurückführen. Vielmehr müssen die Grundsätze des Wettbewerbsrechts, der Warenverkehrs- und der Dienstleistungsfreiheit respektiert werden. Im Gesetzentwurf zur Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes[1] versucht das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), die Rechte der Kommunen im Bereich des Haushaltsabfalls zu festigen und gleichzeitig Kompatibilität mit dem EU-Primärrecht sicherzustellen. Dies hat jedoch zu mehr Verunsicherung auf kommunaler Seite als zu Klarstellung geführt.

Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie in Deutschland

Aktuell findet in Deutschland die Diskussion um die Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) statt. Die Umsetzungsfrist bis zum 12. Dezember 2010 konnte nicht eingehalten werden – ein Vertragsverletzungsverfahren seitens der Europäischen Kommission wurde bereits eingeleitet. Seit August 2010 ist der Referentenentwurf des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (vorher: „Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz“) verfügbar. Am 30. März 2011 wurde nun auch der endgültige Gesetzesentwurf beschlossen und der Europäischen Kommission zur Notifizierung zugeleitet. Zentrale Punkte der Novelle sind: Anpassung an die Begriffsbestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie; Einführung der neuen fünfstufigen Abfallhierarchie; Pflicht zur getrennten Sammlung von Papier, Metall, Kunststoff und Glas ab 2015; Einführung von Recycling- und Verwertungsquoten für Siedlungsabfälle sowie Bau- und Abbruchabfällen; Einführung einer flächendeckenden Getrenntsammlung von Bioabfällen; Schaffung einer verordnungsrechtlichen Grundlage für die Einführung einer "Wertstofftonne"[2]; Absicherung der "dualen Entsorgungsverantwortung" von privater und öffentlich-rechtlicher Entsorgung, insbesondere gewerbliche Sammlung von getrennt gehaltenen Haushaltsabfällen zur Verwertung. Mit den Worten des BMU: „Die Zuständigkeit kommunaler und privater Entsorgung wird klarer ausgestaltet und stärker an den Anforderungen des Ressourcenschutzes ausgerichtet.“

[1] Dieser Text basiert auf dem Entwurf zur Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, der im August 2010 veröffentlicht wurde. Am 30. März 2011 hat die Bundesregierung den endgültigen Gesetzesentwurf beschlossen. Dieser wird nun dem Bundesrat und danach dem Deutschen Bundestag zugeleitet.

[2] Aktuelle Schätzungen gehen davon aus, dass mit der Einführung der Wertstofftonne (Verpackungen & stoffgleiche Nichtverpackungen) zusätzlich rund 7 kg Wertstoffe pro Einwohner/Jahr erfasst und dem Materialkreislauf wieder zugeführt werden können. Die Frage der zu erfassenden Stoffe, der Zuständigkeitsaufteilung zwischen Kommune und Privatwirtschaft und der Finanzierung wird in der Novelle ausgeklammert. Dazu werden zurzeit Studien durchgeführt, Klärung soll in der entsprechenden Verordnung erfolgen.

Aufgabenteilung zwischen öffentlicher und privater Entsorgung

Der letzte Punkt ist Anlass für starke Konflikte zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern – unterstützt durch kommunale Spitzenverbände – auf der einen Seite und privaten Entsorgungsunternehmen auf der anderen Seite. Während die Privatwirtschaft größtenteils die Abschaffung der Überlassungspflichten an Kommunen für getrennt gesammelte Abfallfraktionen aus Haushalten und damit die mögliche Ausweitung der gewerblichen Sammlungen fordert, wollen die Kommunen die gewerbliche Sammlung einschränken. Eine entsprechende Resolution wurde von den kommunalen Spitzenverbänden als Reaktion auf die Novelle veröffentlicht und von SPD-Abgeordneten unterstützt.

Der Referentenentwurf versucht, ein Gleichgewicht zu finden zwischen der Anwendung des Verursacherprinzips (gewerbliche Erzeuger und Besitzer von Abfällen sind grundsätzlich selbst für die Entsorgung ihrer Abfälle verantwortlich) und des Prinzips der kommunalen Daseinsvorsorge (Entsorgung der Abfälle aus privaten Haushalten liegt in der Verantwortung der Kommunen als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger). Genau wie das bisher geltende Recht legt der Referentenentwurf fest, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger grundsätzlich für alle Abfälle aus privaten Haushalten zuständig sind. Dies gilt also sowohl für gemischte Siedlungsabfälle und Abfälle zur Beseitigung, die "unattraktivere" Abfallfraktion, als auch für getrennt gehaltene Abfälle zur Verwertung, die "wirtschaftlich attraktivere" Abfallfraktion, wie etwa Papier. Diese Überlassungspflicht wird jedoch begrenzt und über eine Öffnungsklausel die gewerbliche Sammlung von wertstoffhaltigen Abfällen zugelassen. Aus Sicht des BMU gewährleistet diese Öffnungsklausel die Kompatibilität mit den EU-Prinzipien der Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit.

§ 17 (Entwurf Kreislaufwirtschaftsgesetz) zu „Überlassungspflichten“ sieht vor, dass prinzipiell alle Abfälle aus privaten Haushalten den nach Landesrecht zur Entsorgung verpflichteten juristischen Personen – öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger – überlassen werden müssen. Diese Überlassungspflicht besteht allerdings nicht für Abfälle, die durch gewerbliche Sammlung einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zugeführt werden – soweit überwiegende öffentliche Interessen dieser Sammlung nicht entgegenstehen. Letztere liegen dann vor, wenn die Sammlung in ihrer konkreten Ausgestaltung die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder des von diesem beauftragten Dritten beeinträchtigt, d.h. wenn die Erfüllung der Entsorgungspflichten zu wirtschaftlichen ausgewogenen Bedingungen verhindert wird. Gewerbliche Sammlungen müssen einen Monat vor Aufnahme angezeigt werden und von der zuständigen "neutralen Behörde" – mit oder ohne Auflagen – genehmigt oder untersagt werden.

Die Kommunen[3] kritisieren diese von der Bundesregierung geplante "Öffnung des Marktes" und sehen ihre Wirtschaftlichkeit und Planungssicherheit gefährdet. Zudem wenden sie sich gegen die willkürliche Entscheidungsmacht einer „neutralen Behörde“ und wehren sich gegen den Verlust ihrer eigenen Steuerungsmöglichkeit – sie wollen selbst über die Untersagung gewerblicher Sammlung entscheiden können. Sie fürchten, dass ihnen die

[3] Positionierung vom Deutschen Städte- und Gemeindebund, vom Deutschen Städtetag, VKS im VKU.

lukrativsten Teile des Hausmülls entzogen werden: Rosinenpicken privater Unternehmen zu Lasten von Bürgern und Kommunen, d.h. nur eine temporäre Sammlung der lukrativsten Wertstoffe in Zeiten hoher Rohstoffpreise in profitablen Sammelgebieten. Die seit ein paar Jahren ausufernde Praxis privater Entsorgungsunternehmen, eigenmächtige Altpapiersammlungen bei Privathaushalten durchzuführen, schürt diese Furcht. Kurz: Privatisierung der Gewinnmöglichkeiten, Kommunalisierung der Verluste.

Private Entsorgungsunternehmen[4] hingegen kritisieren zu viel Entscheidungsmacht für die Kommunen und fordern deren Ausschreibungspflicht. Sie argumentieren, mehr Wettbewerb würde zu niedrigeren Abfallgebühren und zu verbesserter Rohstoffrückgewinnung führen – im Sinne der allseits geforderten Rohstoffeffizienz. Alle Abfälle, die die Privathaushalte getrennt vom Restabfall bzw. der grauen Tonne bereitstellen, gehörten in die Hände der Privatwirtschaft, das heißt ein Ende der Überlassungspflichten für diese Abfallfraktionen sei notwendig. Warenverkehrs- und Wettbewerbsfreiheit im Bereich der Hausmüllentsorgung wären mit der vorgeschlagenen Neuregelung keineswegs gewährleistet und ein verlässlicher Tätigkeitsspielraum für private Sammeltätigkeit würde nicht geschaffen.

Diese unterschiedlichen Interpretationen machen deutlich: die vorgeschlagene Formulierung schafft bisher keine Rechtsklarheit. Die Intention des BMU, einen Ausgleich zwischen den Maximalforderungen zu finden, die kommunalen Überlassungspflichten EU-rechtlich abzusichern und gleichzeitig den EU-Prinzipien der Warenverkehrs- und Wettbewerbsfreiheit und entsprechender Rechtsprechung gerecht zu werden, hat zu Verunsicherung geführt. Der Vorwurf: keine politische Entscheidung getroffen zu haben und die Interpretation den Gerichten zu überlassen.

Die aktuelle Diskussion zur deutschen Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie wirft folgende Fragen auf:

1. Auf sachlicher Ebene: Trägt die vorgeschlagene Regelung und Neustrukturierung der Entsorgungsverantwortlichkeiten dazu bei, dass die im Siedlungsabfall enthaltenen Wertstoffe besser erfasst und wieder in den Rohstoffkreislauf zurückgeführt werden können und damit eine der wichtigsten Herausforderungen der aktuellen Abfallpolitik – Ressourceneffizienz – angegangen wird?

2. Auf politischer Ebene: Sollten die kommunalen Forderungen nach vollständiger Überlassungspflicht und alleiniger Entscheidungskompetenz unterstützt werden?

3. Auf prozeduraler Ebene: Inwieweit sind die aktuelle Formulierung und die entsprechenden Argumente auf die EU-Verträge, -Gesetzgebung, oder -Rechtsprechung zurückzuführen?

Vor allem Punkt 3 ist für die Argumentation aus Perspektive des Europäischen Parlaments (EP) relevant: Die neue Formulierung im Referentenentwurf wird vielfach – fälschlicherweise! – auf die Abfallrahmenrichtlinie zurückgeführt. Diese macht jedoch keine Vorgaben zugunsten eines öffentlichen oder privaten Entsorgungssystems. Vielmehr ist es

[4] Positionen vom Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft (BDE), Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung (bvse), Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling- und Entsorgungsunternehmen (BDSV).

das europäische Primärrecht (Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit sowie Wettbewerbsrecht), welches hier zum Tragen kommt.

EU-rechtliche Argumentation: Die Grundprinzipien der **Warenverkehrs- und Dienstleistungsfreiheit** stehen der Überlassungspflicht der Haushaltsabfälle, sowohl zur Beseitigung als auch die getrennt gesammelt und verwertbaren Fraktionen, entgegen. Eine Einführung von Überlassungspflichten unter deutschem Recht muss daher EU-rechtlich gerechtfertigt werden. Für die gemischten Abfälle und Abfälle zur Beseitigung wird die **Abfallrahmenrichtlinie** herangezogen: Diese sieht die Grundsätze der Autarkie und Nähe vor – damit können die Überlassungspflichten an die Kommunen für diese Abfallfraktion gerechtfertigt werden. Die Überlassungspflicht für getrennt gesammelte Abfälle zur Verwertung lässt sich über **Artikel 106 Absatz 2 AEUV** rechtfertigen. Danach gelten die Vorschriften der Verträge, insbesondere die Wettbewerbsregeln, für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind, nur soweit hierdurch nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert wird. Überlassungspflichten an öffentlich-rechtliche Entsorger werden somit ermöglicht. Die Verhältnismäßigkeit der Überlassungspflichten wird sichergestellt, indem das Gesetz die Möglichkeit gewerblicher Sammlung unter bestimmten Bedingungen einräumt. So werden die **Grundfreiheiten** des Primärrechts wiederum respektiert.

Das „Altpapierurteil“: Eine wichtige Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 18. Juni 2009 ist für die Argumentation der Kommunen von Bedeutung. Bezüglich der bei Haushaltungen in der Stadt Kiel privatrechtlich aufgestellten "Blauen Tonnen" für Altpapier ist es zu der Entscheidung gelangt, dass deren Abzug schon dann verlangt werden kann, "wenn die Sammlungstätigkeit nach ihrer konkreten Ausgestaltung mehr als nur geringfügige Auswirkungen auf die Organisation und die Planungssicherheit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers nach sich zieht" – d.h. nicht erst bei einer „Existenzgefährdung“ des öffentlich-rechtlichen Entsorgungssystems. Dieses Urteil schränkt die Möglichkeit gewerblicher Sammlung stark ein. Die Kommunen verlangen nun eine 1:1-Umsetzung dieses Urteils im neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz. Diese wäre jedoch EU-rechtlich problematisch, daher schränkt der Referentenentwurf das weitgehende Urteil wieder leicht ein.

Das "Altpapierurteil" wurde vom Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft (BDE) und anderen Verbänden hinsichtlich mangelnder Kompatibilität mit EU-Recht kritisiert. Es wurden dazu zwei Beschwerden bei der Generaldirektion (GD) Wettbewerb und eine Klage beim Bundesverfassungsgericht eingereicht. Die GD Wettbewerb untersucht die Beschwerden zurzeit. Eine offizielle Stellungnahme wird erst im Zusammenhang mit der Bewertung der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes erwartet. Die offizielle Notifizierung der Kommission ist für Anfang März geplant.

In diesem Zusammenhang muss auch eine weitere Frage aus wettbewerbsrechtlicher Perspektive klargestellt werden, die die Kommunen beunruhigt: der Schutz vor Wettbewerb nach Beauftragung Dritter vs. ausschreibungsfreier Inhouse-Vergabe durch die Kommune. Die Ausschreibung und Beauftragung Dritter kann nach §22 des Referentenentwurfs unter den üblichen Bedingungen des Vergaberechts stattfinden. Sowohl bei der

ausschreibungsfreien Inhouse-Vergabe als auch bei Vergabe an Dritte über eine Ausschreibung, hätte der Schutz nach §17 Bestand, d.h. die Erfüllung der Entsorgungspflichten zu wirtschaftlich ausgewogenen Bedingungen darf nicht verhindert werden. Darüber entscheidet wiederum die neutrale Stelle. Ob diese Interpretation mit der Auffassung von DG Wettbewerb übereinstimmt, wird sich zeigen.

Frühestens im Sommer 2011 wird die Novelle des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes in den Gesetzgebungsprozess eintreten. Ein Gutachten aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände wird derzeit noch erwartet.

EU-Binnenmarktpaket und Daseinsfürsorge

Zur Ausgestaltung des Schutzes von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse ist aktuell auch die Diskussion zur Binnenmarktakte relevant. In einem Vorschlag vom Oktober 2010 "Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte" verpflichtet sich die Kommission, bis 2011 eine Mitteilung mit einem Maßnahmenpaket zu Diensten von allgemeinem Interesse vorzulegen. Die sozialdemokratischen Abgeordneten werden diese Entwicklung genau verfolgen und sich weiterhin für einen handfesten rechtlichen Rahmen für den Schutz der Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse einsetzen.

Kontext EU-Gesetzgebung: Elektroschrott

Auch im Kontext der **Elektroaltgeräte-Richtlinie** ("WEEE"[5]) – deren Neufassung zurzeit den EU-Gesetzgebungsprozess durchläuft – ist die Aufteilung der Entsorgungsverantwortung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren umstritten. Bei WEEE handelt es sich um eine sehr spezielle Abfallfraktion, die in Deutschland durch das ElektroG geregelt ist. Am 24. März 2005 ist das "ElektroG" (Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten) in Deutschland in Kraft getreten (Umsetzung RoHS[6]/WEEE). Weitere Informationen: Pressemitteilung zur Plenumsabstimmung am 3.2.2011 und EuropaThemen Direkt Elektroschrott (siehe Website von Jutta Haug).

Um die Sammlung von Elektroschrott zu maximieren, schlägt das Europäische Parlament vor, neue Finanzierungsmodelle für den WEEE-Transfer vom Haushalt zur Sammelstelle und für die Unterhaltung der Sammelstelle zu entwickeln. Eine Möglichkeit wäre, Gelder über den Verkauf von Elektrogeräten aufzubringen, die dann für Sammlung und Informationskampagnen verwendet werden. Damit wäre die finanzielle Last beim Verursacher – Herstellerin, Händler, Konsumentin – und nicht beim Steuerzahler, der die kommunale Sammelstelle finanziert. Zu diesem Aspekt besteht allerdings noch Diskussionsbedarf – er wird eine wichtige Rolle in den anstehenden Verhandlungen mit den Mitgliedsstaaten im Rat spielen.

Das Hauptziel der **WEEE-Richtlinie** besteht darin, Elektro- und Elektronikschrott zu vermeiden, eine hohe Sammelquote von Elektro-Altgeräten zu erreichen und wiederum einen hohen Anteil davon zu recyceln.

[5] Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte = Waste electrical and electronic equipment.
[6] Richtlinie zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten = Restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment.

Die Wirkung der WEEE Richtlinie blieb bis jetzt allerdings hinter der ursprünglichen Zielvorstellung zurück – nur 33% des Elektroschrotts werden aktuell getrennt gesammelt und ordnungsgemäß behandelt und nur in einigen Ländern wurde das angestrebte Ziel der 4kg jährlich gesammelter Elektrogeräte pro Einwohner erreicht (2005/2006: Deutschland 8,6kg, Schweden 12,7kg, Italien 0,8kg, 2009: Frankreich 5,7kg, Portugal, Polen, Griechenland und mehrere andere Mitgliedsstaaten: unter 4kg). Das 4kg-pro-Jahr Ziel ist zudem zu rigide und reflektiert nicht die unterschiedliche Lage auf den verschiedenen nationalen Märkten. Illegaler Handel konnte weiterhin festgestellt werden – über 155.000 Tonnen zum Teil gefährlichen, gleichzeitig wertvollen Elektroschrotts werden einer Studie zufolge jährlich aus Deutschland ins außereuropäische Ausland exportiert mit entsprechenden Problemen in Drittländern.

Kontext: Rohstoffknappheit und Ressourceneffizienz

Im Kontext der aktuellen Diskussion zur Rohstoffknappheit und Ressourceneffizienz kommt der klugen Nutzung unserer Abfallströme eine zentrale Rolle zu. Während in der abfallpolitischen Gesetzgebung anfänglich der Schutz der Gesundheit und die Daseinsfürsorge im Mittelpunkt standen, liegt der aktuellen Gesetzgebung vielmehr eine umwelt- und industriepolitische Motivation zugrunde: Wie können wir das europäische Entsorgungssystem so gestalten, dass die Wiedergewinnung von Ressourcen durch Recycling maximiert wird – Stichwort "urban mining" – und dass es zur Entwicklung einer modernen Stoffstromwirtschaft beiträgt?

Je besser die entsprechende Gesetzgebung und ihre Umsetzung, desto stärker kann die Abhängigkeit von Rohstoffimporten reduziert werden und desto mehr wird die Abfallwirtschaft auch zur Reduzierung unseres ökologischen Fußabdrucks – vor allem CO2-Emissionen – beitragen. Einer Studie des Umweltbundesamtes zufolge spart die deutsche Wirtschaft allein durch Recycling pro Jahr Rohstoffimporte im Wert von rund 3,7 Milliarden Euro. Aufgrund des hohen Gehalts an Edelmetallen und anderen Wertstoffen im **Elektroschrott**, ist ein effizientes Management dieses Abfallstroms im Kontext der Ressourcenknappheit von besonderer Bedeutung. Dies wird auch in der am 2. Februar 2011 veröffentlichten Mitteilung der Kommission zur Rohstoffstrategie deutlich.

Das Abfallrecht unterscheidet verschiedene Arten von Abfallströmen, je nach möglicher Wiederverwendung, -verwertung und -recyclebarkeit (verwertbarer/ lukrativer Abfall vs. zu beseitigender/ nicht-lukrativer Abfall) und nach Gefährlichkeit. Das allgemeine Abfallrecht wird durch getrennte Richtlinien z.B. zu Verpackungsabfällen, zu Altfahrzeugen, zu Batterien oder Elektroschrott ergänzt. Je nach Abfallstrom ändert sich auch die Entsorgungszuständigkeit – von der kommunalen Zuständigkeit für gemischte Haushaltsabfälle bis zur Anwendung des Verursacherprinzips bzw. der erweiterten Herstellerverantwortung für Elektroschrott.

Die größte Herausforderung besteht darin, ein System von ökonomischen Anreizen zu schaffen, welches die Ressourcennutzung aus verschiedenen Abfallströmen optimiert. Gleichzeitig muss ein System von rechtlicher und finanzieller Verantwortung geschaffen werden, welches sowohl das Prinzip der kommunalen Daseinsvorsorge und traditionelle Entsorgungsstrukturen berücksichtigt, als auch Effizienzvorteile des Wettbewerbs im

Bereich von Recycling und Verwertung nutzt. Diese Gratwanderung wird aktuell sowohl bei der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie ins deutsche Recht als auch bei der Neufassung der WEEE-Richtlinie vollzogen.