Mitteilung 303

Mitteilung der Kommission - SG(2011) D/51545

Richtlinie 98/34/EG

Notifizierung: 2011/0148/D

Bemerkungen der Kommission (Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG). Diese Bemerkungen verlängern nicht die Stillhaltefrist.

Observaciones - připomínky - Bemärkninger - Bemerkungen - Märkused - Παρατηρήσεις - Comments - Observations - Osservazioni - Piezīmes - Komentarai - Megjegyzések - Kummenti - Opmerkingen - Uwagi - Observacoes - Komentáre-Pripombe - Huomautuksia - Synpunkter - Коментари - Comentarii.

Sin plazo de statu quo - Doba pozastavení prací se neaplikuje - Ingen status quo frist - Keine Stillhaltefrist - Ooteaeg ei ole kohaldatav - Δεν υπάρχει statu quo - Standstill period does not apply - Pas de délai de statu quo - Termine di status quo non previsto - Bezdarbības periods netiek piemērots - Atidėjimo periodas netaikomas - A halasztási időszak nem alkalmazandó - Il-perijodu ta' waqfien ma japplikax - Geen status quo-periode - Okres odroczenia nie ma zastosowania - Prazo do statu quo não previsto - Perióda pozastavenia neplatí - Obdobje mirovanja ne velja - Ei status quon määräaikaa - Ingen tidfrist för status quo - Не се прилага период на прекъсване - Perioada de stagnare nu se aplică.

(MSG: 201101545.DE)

1. MSG 303 IND 2011 0148 D DE 29-06-2011 29-06-2011 COM 8.2 29-06-2011

2. Kommission

3. GD ENTR/C/3 - BREY 08/94

4. 2011/0148/D - S20E

5. Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG

6. am 28. März 2011 haben die deutschen Behörden den Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts notifiziert.

Nach Prüfung des notifizierten Textes bringt die Kommission folgende Bemerkungen vor:

1. Der notifizierte Gesetzentwurf betrifft Abfallmaterialien und soll die Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Abfallrahmenrichtlinie) umsetzen.

Gemäß Artikel 10 Absatz 1 der Richtlinie 98/34/EG sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten oder freiwillige Vereinbarungen zu notifizieren, durch die die Mitgliedstaaten den verbindlichen Gemeinschaftsrechtsakten, mit denen technische Spezifikationen oder Vorschriften betreffend Dienste in Kraft gesetzt werden, nachkommen. Für die Bestimmungen des notifizierten Gesetzentwurfs, welche die Umsetzung der Richtlinie 2008/98/EG zum Ziel haben, behält sich die Kommission daher das Recht vor, zu beurteilen, ob die Richtlinie 2008/98/EG korrekt umgesetzt wurde, nachdem der endgültige Wortlaut ihren Dienststellen im Rahmen dieser Richtlinie mitgeteilt wurde. Anlässlich dieser Notifizierung teilt die Kommission den deutschen Behörden jedoch bereits gewisse Bedenken im Hinblick auf die geplante Umsetzung mit:

a) Begriffsbestimmung von Abfällen

In § 3 Absatz 1 des notifizierten Gesetzentwurfs werden Abfälle als alle Stoffe oder Gegenstände, deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss, definiert. Außerdem wird in demselben Absatz festgelegt, dass Wirtschaftsdünger im Sinne der geltenden nationalen Rechtsvorschriften und zur Verwendung in Biogasanlagen kein Abfall ist.

Nach Artikel 3 der Richtlinie 2008/98/EG bezeichnet der Begriff Abfall „jeden Stoff oder Gegenstand, dessen sich sein Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss“, während Artikel 2 der Richtlinie 2008/98/EG Bedingungen dafür vorsieht, dass bestimmte Abfälle vom Anwendungsbereich dieser Richtlinie ausgenommen werden. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in seiner Rechtsprechung betont (siehe beispielsweise die Rechtssachen C-418/97 und C-419/97, Slg. 2000, I-04475 (Randnr. 88); Rechtssache C-176/05, Slg. 2007, I-1721 (Randnr. 63); Rechtssache C-235/02, Slg. 2004, I-1005 (Randnr. 40); Rechtssache C-195/05, Slg. 2007 (Randnr. 53); Rechtssache C-283/07, Slg. 2008 (Randnr. 52)), dass eine Entscheidung, ob es sich bei einem bestimmten Stoff um Abfall handelt, von den zuständigen Behörden von Fall zu Fall abhängig von der

konkreten Sachlage getroffen werden muss. Zudem hat der EuGH ebenfalls entschieden, dass jede nationale Bestimmung, die die Tragweite der Richtlinie 2008/98/EG allgemein über das in oben genanntem Artikel 2 zugelassene Maß hinaus einschränkt, zwangsläufig den Geltungsbereich der Richtlinie verkennt.

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission der Ansicht, dass der notifizierte Gesetzentwurf dadurch, dass Wirtschaftsdünger zur Verwendung in Biogasanlagen aus der Begriffsbestimmung von Abfällen ausgeschlossen wird, den Geltungsbereich der Richtlinie 2008/98/EG zu verkennen scheint. Insbesondere in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der Richtlinie 2008/98/EG wird der oben genannte Wirtschaftsdünger, soweit er durch die Verordnung (EG) Nr. 1069/2009 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1774/2002 als tierisches Nebenprodukt eingestuft wird und zur Verwendung in einer Biogasanlage bestimmt ist, nicht ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen.

Daher fordert die Kommission die deutschen Behörden auf, in Übereinstimmung mit der Richtlinie Wirtschaftsdünger zur Verwendung in Biogasanlagen nicht aus der Begriffsbestimmung von Abfällen auszuschließen.

b) Abfallhierarchie

In § 6 Absatz 1 des notifizierten Gesetzentwurfs wird die Rangfolge in der Abfallhierarchie wie folgt festgelegt: Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung und Beseitigung. § 7 legt nur für die Abfallvermeidung und die Abfallverwertung einen Vorrang fest, ohne eine Rangfolge zwischen den anderen drei Abfallbewirtschaftungsoptionen im Verwertungskonzept, namentlich Vorbereitung von Abfällen zur Wiederverwendung, Recycling und sonstige Verwertung, vorzusehen. Die Rangfolge zwischen diesen drei Optionen unterliegt § 8, der die Wahl zwischen mehreren Verwertungsoptionen Einzelfallentscheidungen mit dem Ziel des besten Ergebnisses unter dem Aspekt des Umweltschutzes überlässt. Darüber hinaus wird in § 8 Absatz 3 des notifizierten Gesetzentwurfs eine allgemeine Annahme festgelegt, dass stoffliche Verwertung und energetische Verwertung in der Abfallhierarchie gleichrangig sind, wenn der Abfall einen Heizwert von mindestens 11.000 kJ/kg hat.

Artikel 4 der Richtlinie 2008/98/EG legt eine fünfstufige Abfallhierarchie fest, die den Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen im Bereich der Abfallvermeidung und -bewirtschaftung als Prioritätenfolge zugrunde liegt. In dieser Prioritätenfolge gilt die Vermeidung als wünschenswerteste Option, gefolgt von der Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling und sonstiger Verwertung, mit der Beseitigung (z. B. Deponierung) als letztes Mittel. Diese Abfallhierarchie wird als wesentliche Bestimmung der Richtlinie 2008/98/EG angesehen, welche die

Abkopplung des Wirtschaftswachstums von nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt zum Ziel hat und die Abfallpolitik zu einer effizienten und nachhaltigen Ressourcennutzung beitragen lässt.

Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie 2008/98/EG fördern die Mitgliedstaaten bei Anwendung der Abfallhierarchie diejenigen Optionen, die insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbringen. Dies kann erfordern, dass bestimmte Abfallströme von der Abfallhierarchie abweichen, sofern dies durch Lebenszyklusdenken hinsichtlich der gesamten Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung dieser Abfälle gerechtfertigt ist. Die Abfallhierarchie wurde unter Berücksichtigung der Lebenszykluskonzepte aufgestellt. Sie legt im Allgemeinen eine Prioritätenfolge dafür fest, was ökologisch gesehen die insgesamt beste abfallrechtliche und abfallpolitische Option ist (siehe diesbezüglich Erwägungsgrund 31). Bei bestimmten Abfallströmen kann jedoch ein Abweichen von dieser Hierarchie erforderlich sein, wenn dies durch Lebenszyklusdenken hinsichtlich der gesamten Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung dieser Abfälle gerechtfertigt ist und Gründe wie etwa die technische Durchführbarkeit oder wirtschaftliche Vertretbarkeit und der Umweltschutz dies rechtfertigen. Im Allgemeinen sollte die Einhaltung der Abfallhierarchie daher dazu führen, dass Abfälle möglichst ressourceneffizient und umweltverträglich behandelt werden. Ein Abweichen von der Prioritätenfolge sollte bei einzelnen Abfallströmen die Ausnahme darstellen und muss gerechtfertigt sein. Somit schreibt Artikel 4 den Mitgliedstaaten vor, die Prioritätenfolge der Abfallhierarchie im Allgemeinen zu befolgen. Abweichungen sind möglich, sollten jedoch einzelne Abfallströme betreffen, soweit dies mit der Methodik des Lebenszyklusdenkens zu rechtfertigen ist. Des Weiteren müssen die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 15 Absatz 1 der Richtlinie 2008/98/EG die erforderlichen Maßnahmen treffen, um sicherzustellen, dass jeder Abfallerzeuger oder sonstiger Abfallbesitzer die Abfallbehandlung oder -beseitigung selbst durchführt oder von einer dritten Person im Einklang mit den Artikeln 4 und 13 durchführen lässt.

Vor diesem Hintergrund ist die Kommission besorgt, dass der in § 8 des notifizierten Gesetzentwurfs geplante Einzelfallansatz das Konzept der Abfallhierarchie als Prioritätenfolge nicht angemessen widerspiegeln würde, da er eine Abweichung von der Abfallhierarchie ermöglichen würde, ohne sicherzustellen, dass die oben genannten Bedingungen erfüllt sind.

Ferner stellt die Kommission fest, dass § 8 Absatz 3 des notifizierten Gesetzentwurfs eine allgemeine Annahme enthält, dass stoffliche Verwertung und energetische Verwertung in der Abfallhierarchie gleichrangig sind, wenn der Abfall einen Heizwert von mindestens 11.000 kJ/kg hat. Diese Abweichung ist allgemeiner Natur, da sie nicht auf einen bestimmten Abfallstrom beschränkt ist. Die Kommission ist sich dessen bewusst, dass der Begriff „Abfallstrom“ zwar in der Richtlinie 2008/98/EG nicht definiert wird, jedoch häufig verwendet wird, um einen bestimmten Abfall nach Art und Beschaffenheit zu beschreiben (siehe Artikel 3 Absatz 11 der Richtlinie 2008/98/EG), wie zum Beispiel Altpapier aus Haushalten oder ähnliche Abfallströme. Folglich sollte ein Heizwert von mindestens 11.000 kJ/kg nach Ansicht der Kommission nicht als einzelner Abfallstrom nach Art und Beschaffenheit, sondern als eine allgemeine Kennzeichnung potenziell vieler verschiedener Abfallströme betrachtet werden.

Des Weiteren hat die Kommission gewisse Zweifel, ob diese Abweichung durch Lebenszyklusdenken zu rechtfertigen sein könnte. Die Kommission versteht, dass Recycling von Abfällen mit einem niedrigeren Heizwert vorzuziehen sein könnte, weil der Heizwert für eine effiziente Energieerzeugung nicht ausreichen würde. Es interessiert die Kommission jedoch, ob die deutschen Behörden alle Umweltaspekte berücksichtigt haben, die diese Abweichung aufgrund der Lebenszyklusmethodik rechtfertigen würden. Nach Ansicht der Kommission kann nicht allgemein angenommen werden, dass das Recycling eines Abfalls mit mehr als 11.000 kJ/kg ungünstiger als oder gleich günstig wie eine energetische Verwertung wäre. Reines Altpapier hat beispielsweise einen hohen Heizwert, aber seine Verwendung in der Papierherstellung ist viel ressourceneffizienter.

Der notifizierte Gesetzentwurf würde somit zu einer Schwächung der Priorität für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling führen, die nicht mit der Abfallhierarchie und den Zielen der Richtlinie 2008/98/EG in Einklang steht. Dies ist besonders wichtig, da die meisten Verbrennungsanlagen für Siedlungsabfälle mit der R1-Formel aus Anhang II dieser Richtlinie vermutlich als Verwertungsverfahren anerkannt werden. Eine effiziente Umsetzung der Recyclingpriorität wird daher für die Abfall- und Recyclingmärkte von größter Wichtigkeit sein.

Vor diesem Hintergrund fordert die Kommission die deutschen Behörden auf, § 7 und § 8 des notifizierten Gesetzentwurfs zu überarbeiten, um das in der Richtlinie 2008/98/EG vorgesehene Konzept der Abfallhierarchie besser widerzuspiegeln.

c) Abfallbewirtschaftungspläne

Artikel 28 der Richtlinie 2008/98/EC legt Anforderungen für Abfallbewirtschaftungspläne fest. Nach Erwägungsgrund 37 der Richtlinie 2008/98/EG hat diese Bestimmung den Zweck, Umfang und Inhalt der Anforderungen an die Abfallwirtschaftsplanung genauer festzulegen. Gemäß Artikel 28 Absatz 3 enthalten die Abfallbewirtschaftungspläne, soweit zweckmäßig und unter Berücksichtigung der geografischen Ebene und der geographischen Erfassung des Planungsgebiets, mindestens den anschließend beschriebenen Inhalt. Während Artikel 28 Absatz 3 den vorgeschriebenen Inhalt solcher Pläne definiert, wird in Artikel 28 Absatz 4 weiterer optionaler Inhalt beschrieben.

Die Kommission stellt fest, dass gemäß § 30 Absatz 6 des notifizierten Entwurfs der vorgeschriebene Inhalt nur vorzusehen ist, soweit dies zweckmäßig ist, wodurch unklar bleibt, ob die folgenden Kriterien zum Mindestinhalt gehören, den jeder Abfallbewirtschaftungsplan aufweisen muss. Die Kommission weist darauf hin, dass die Formulierung „soweit zweckmäßig“ in Artikel 28 Absatz 3 der Richtlinie 2008/98/EC nicht den Mindestinhalt von Abfallbewirtschaftungsplänen als solchen einschränkt, was durch die Verwendung des Wortes „mindestens“ und durch die Tatsache, dass Artikel 28 Absatz 4 im Unterschied zu Absatz 3 optionale Informationen vorsieht, nachgewiesen

wird. Die Formulierung „soweit zweckmäßig“ ist als Präzisierung des Umfangs und des Detaillierungsgrads, in dem solche Aspekte in einem Plan zu behandeln sind, abhängig von Faktoren wie der geografischen Ebene und der geographischen Erfassung des Planungsgebiets, zu verstehen. Die Kommission hat daher Bedenken, dass § 30 Absatz 6 des notifizierten Gesetzentwurfs die Anforderungen von Artikel 28 Absatz 3 der Richtlinie 2008/98/EG an den vorgeschriebenen Inhalt von Abfallbewirtschaftungsplänen nicht vollständig umsetzt.

Des Weiteren sieht Artikel 30 Absatz 1 der Richtlinie 2008/98/EG vor, dass die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die Abfallwirtschaftspläne und Abfallvermeidungsprogramme mindestens alle sechs Jahre bewertet und soweit erforderlich überarbeitet werden. Die Worte „mindestens alle sechs Jahre“ lassen zu, dass auch eine Bewertung durchgeführt wird, wenn dies aufgrund einer Änderung wichtiger Umstände notwendig erscheint. Die deutschen Behörden werden daher gebeten, zu prüfen, ob der notifizierte Gesetzentwurf nicht eine solche Möglichkeit der Bewertung vor dem sechsten Jahr enthalten sollte.

2. Während die Kommission im Allgemeinen der Auffassung ist, dass der notifizierte Entwurf in seiner derzeitigen Form die Möglichkeit zum Wettbewerb auf dem Markt für die Sammlung von Haushaltsabfällen zur Verwertung im Einklang mit den Artikeln 106 und 102 AEUV wesentlich verbessert, möchte die Kommission die deutschen Behörden auf Folgendes aufmerksam machen:

§ 17 Absatz 3 des notifizierten Entwurfs enthält Bedingungen, unter denen überwiegende öffentliche Interessen einer gewerblichen Sammlung entgegenstehen, und sieht vor, dass diesbezüglich „Auswirkungen der gewerblichen Sammlung auf die Planungssicherheit und die Organisation der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger“ zu berücksichtigen sind. Die Kommission gewinnt den Eindruck, dass die Funktionsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gemäß dieser Bestimmung bereits gefährdet sein kann, wenn die gewerbliche Sammlung z. B. strukturelle Änderungen im System des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers erforderlich macht.

Die Kommission befürchtet, dass diese Bestimmung die Möglichkeit zum Wettbewerb reduzieren kann, da der Zugang eines neuen Wettbewerbers zwangsläufig Änderungen und letztlich auch strukturelle Änderungen erfordert. Vor dem Hintergrund der Artikel 106 und 102 AEUV schlägt die Kommission daher vor, dass es in dem notifizierten Gesetzentwurf „wesentliche Auswirkungen“ anstelle von „Auswirkungen“ heißen müsste.

Dies würde auch der Begründung entsprechen, in der es heißt, dass es von Bedeutung sein kann, dass ein öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger zu einer „wesentlichen Änderung oder Anpassung seiner Entsorgungsstruktur“ gezwungen wäre.

Schließlich heißt es in der Begründung für § 17 Absatz 3 Satz 3 Teil 2 wie folgt: „Mit dieser Schranke folgt das Gesetz der vom EuGH in ständiger Rechtsprechung konkretisierten Grenzziehung

des Artikels 106 Absatz 2 AEUV (vgl. nur EuGH C-162/06 – ‚International Mail Spain', Rn. 34; EuGH C-340/99 – ‚TNT Traco', Rn. 54)." Die Kommission weist darauf hin, dass Artikel 106 Absatz 2 AEUV in den beiden in der Begründung zitierten Urteilen sehr weit ausgelegt wurde. Da andere Urteile des EuGH eine engere Auslegung von Artikel 106 Absatz 2 AEUV vorsehen (siehe beispielsweise Rechtssache C-203/96, Slg. 1998, I-04075, EuGH), könnte die derzeitige Bezugnahme auf die oben genannten Urteile als voreingenommen erachtet werden und zu Missverständnissen führen. Die Kommission bittet die deutschen Behörden daher, zu prüfen, ob eine weiter gefasste Bezugnahme auf die Urteile des EuGH statt einer Bezugnahme auf diese beiden konkreten Urteile nicht angemessener wäre.

Catherine Day

Generalsekretärin

Europäische Kommission

Allgemeine Kontaktinformationen Richtlinie 98/34

Fax: (32-2) 296 76 60

email: dir83-189-central@ec.europa.eu