



1030 Wien  
Lothringerstrasse 12  
T (01) 7130253  
F (01) 7152107  
[voeb@voeb.at](mailto:voeb@voeb.at)  
[www.voeb.at](http://www.voeb.at)

# **EU-Abfallvermeidungs- und Recyclingstrategie**

## **Revision der Abfallrahmenrichtlinie**

**Stellungnahme des**  
**Verband Österreichischer Entsorgungsbetriebe**  
**(VÖEB)**

**25. Januar 2006**

## **I. Abfallrahmenrichtlinie**

Die Europäische Kommission hat zu Beginn des Jahres 2005 Konsultationen gestartet, in denen mit Mitgliedstaaten und Interessensvertretern zu Kernpunkten eine Überarbeitung der Abfallrahmenrichtlinie diskutiert wurde. Aus diesen Konsultationen haben sich vier Kernpunkte heraus kristallisiert, welche die Europäische Kommission in die Neugestaltung der Abfallrahmenrichtlinie einfließen lassen möchte. Diese Punkte sind:

- a) Mangel an Genauigkeit und Klarheit in den Regelungen der Richtlinie;
- b) keine klare Aussage zum Zweck der Richtlinie und ihrer Anwendung;
- c) einige Definitionen und andere rechtliche Punkte arbeiten nicht reibungslos;
- d) Ausweitung des Anwendungsbereiches ist erforderlich.

Laut Kommission soll die Überarbeitung der Abfallrahmenrichtlinie auf einem neuen Ansatz basieren und sich am Produktlebenszyklus orientieren, auf Umwelteinflüsse konzentrieren, auf Standards basieren und ein System der Vermeidung einführen. Als zentrale Probleme, die einer Lösung in der Abfallrahmenrichtlinie zugeführt werden sollen, wurden das Abfallende, die Unterscheidung zwischen Verwertung und Beseitigung und der Begriff des Recycling identifiziert. Bereiche, bei denen eine Veränderung nützlich scheint, sollen erneuert, vereinfacht und geklärt werden. Elemente hingegen, die sich in der Praxis bewährt haben, sollen unverändert bleiben.

### **1. Neues Umweltschutzziel**

Nach den Ausführungen der Kommission mangelt es der Abfallrahmenrichtlinie an einem eindeutigen Umweltschutzziel. Ein solches Umweltschutzziel soll in die Abfallrahmenrichtlinie aufgenommen werden. Das Umweltschutzziel wäre dann die Grundlage für die Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie.

Als Umweltschutzziel der Abfallrahmenrichtlinie nennt die Kommission die Reduzierung des Umwelteinflusses von Abfällen. Wie dies im österreichischen AWG bereits festgelegt wird, soll dies durch die Grundsätze Vermeidung vor Verwertung vor Beseitigung erreicht werden.

Prinzipiell ist eine Einführung eines Umweltschutzzieles in der Abfallrahmenrichtlinie zu begrüßen. Es sollte jedoch zur Diskussion gestellt werden, ob nicht der Ressourcenschutz stärker betont werden soll und diese beiden Ziele (Reduzierung des Umwelteinflusses von

Abfällen und Ressourcenschutz) als gleichrangig in der Abfallrahmenrichtlinie genannt werden. Im Kommissionsvorschlag wird weiters klargestellt, dass im Bereich der Verwertungsverfahren keine Hierarchie bestehen soll. Wiederverwendung, energetische und stoffliche Verwertung werden als gleichrangige Verwertungsverfahren genannt und es soll dem Entsorgungsverpflichteten frei stehen, zwischen diesen Verfahren zu wählen.

## **2. Fiskalische Instrumente**

Nach Meinung der Kommission zeigt die Einführung einer in Österreich seit längerem bestehenden Deponiesteuern die besten Ergebnisse zur Förderung von Verwertung und Recycling. Die Verankerung einer solchen Deponiesteuern in der Abfallrahmenrichtlinie erfordert jedoch die Einstimmigkeit im Rat. Es ist fraglich, ob eine solche Einstimmigkeit tatsächlich erzielt werden kann. Als Ausweichmöglichkeit sieht die Kommission die Einführung einer generellen Vorschrift vor, welche die Mitgliedstaaten zur Nutzung fiskalischer (wirtschaftlicher) Instrumente auffordert.

Eine solche Vorschrift findet sich im vorliegenden Kommissionsvorschlag.

Um europaweit einheitliche Instrumente zur Erreichung der Ziele der Richtlinie und um gerade in diesem Bereich Wettbewerbsgleichheit zwischen den Mitgliedsstaaten zu gewährleisten, sollte diese Vorschrift so ausgestaltet sein, dass sie der Kommission die Möglichkeit gibt, europaweit einheitliche wirtschaftliche (fiskalische) Instrumente zur Erreichung der Ziele der Richtlinie zu schaffen.

Dieses Ziel kann auch durch die Nutzung bestehender rechtlicher Instrumente wie dem in der österreichischen Deponieverordnung oder in der deutschen Tasi normierten Ablagerungsverbot für nicht vorbehandelte Abfälle erreicht werden.

## **3. Abfallbegriff**

Eine Änderung des Abfallbegriffs ist nicht angedacht, da laut Kommission große Übereinstimmung bezüglich des bestehenden Abfallbegriffs herrsche.

Der Kommissionsvorschlag für den Abfallbegriff lautet wie folgt:

Abfall: alle Stoffe oder Gegenstände, deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss.

In ihrem Vorschlag streicht die Kommission damit auch die im Anhang 1 der bestehenden Abfallrahmenrichtlinie aufgezählten Abfallgruppen. Eine rege Diskussion herrscht derzeit, ob und inwieweit so genannte „Nebenprodukte“ vom Abfallbegriff umfasst sein sollen.

Es wird notwendig sein, eine klare Grenzlinie zwischen Abfall- und Produktrecht festzulegen. Ein Weg, diese klare Grenzlinie zu ziehen wäre, den Entledigungsbegriff in der Abfallrahmenrichtlinie genau zu definieren.

#### **4. Nicht ausgehobenes verunreinigtes Erdreich**

Es ist eine rege Diskussion innerhalb der Europäischen Union im Gange, ob und inwieweit verunreinigtes Erdreich von der Abfallrahmenrichtlinie und damit vom Abfallbegriff umfasst sein soll. Laut Vorschlag der Kommission, der in Folge des EU-GH Urteils C-1/03 „Van de Walle“ in den Abfallrahmenrichtlinienvorschlag der Kommission eingeflossen ist, soll verunreinigtes, nicht ausgehobenes Erdreich aus dem Anwendungsbereich der Abfallrahmenrichtlinie herausfallen, soweit andere Gemeinschaftsregeln für nicht ausgehobenes, verunreinigtes Erdreich bestehen. Derzeit bestehen keine anderen Gemeinschaftsregelungen in diesem Bereich.

Prinzipiell wäre wünschenswert wenn nur bewegliche Sachen von der Abfallrahmenrichtlinie umfasst sind. Es sollte daher ein Beweglichkeitskriterium in die Definition des Abfallbegriffs nach Abfallrahmenrichtlinie aufgenommen werden. Dies entspricht auch der Begriffsbestimmung des § 2 AWG.

#### **5. Verwertung und Beseitigung**

Nach den Ausführungen der Kommission versucht man mit der Neudefinition von Verwertung und Beseitigung die Schaffung von Rechtssicherheit und stärkerer Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten zu implementieren. Die neue Verwertungsdefinition basiert auf dem Prinzip der Substitution. Demnach ist Verwertung der Ersatz von natürlichen Rohstoffen in der Wirtschaft. Es ist beabsichtigt, dass diese Definition objektiv und nicht subjektiv gehandhabt wird und

Zwischenbehandlungsverfahren in den Verwertungs begriff mit eingeschlossen werden. Die bestehenden Anhänge sollen in Zukunft nur mehr eine sekundäre Rolle spielen. Nach dem Vorschlag der Kommission werden die Begriffe folgendermaßen definiert:

„Beseitigung“ ist jede Behandlungsmaßnahme, die nicht Verwertung ist, einschließlich der Maßnahmen, die im Anhang 1 angeführt sind.

„Verwertung“ ist jede Behandlungsmaßnahme, bei der Abfälle einem nützlichen Zweck dienen, indem sie andere Rohstoffe, sei es in der Anlage oder der weiteren Wirtschaft, ersetzen, die sonst zu diesem Zweck benutzt worden wären, oder bei der Abfälle für einen solchen Einsatz vorbehandelt werden.

Die damit einhergehende Abkehr vom Hauptzweck der Abfallbehandlungsmaßnahme als entscheidendes Kriterium für die Unterscheidung zwischen Verwertung und Beseitigung ist ausdrücklich zu begrüßen. Ebenfalls zielführend ist die Einbeziehung von Vorbehandlungsmaßnahmen in die Verwertung. Kritisch ist jedoch, dass die Kommission eine Korrekturmöglichkeit für die Definitionen als Verwertung oder Beseitigung vorsieht, die ohne Beteiligung des Parlaments oder des betroffenen Wirtschaftszweiges (also nur zwischen Kommission und den Mitgliedstaaten) durchgeführt werden kann. Diese Korrekturmechanismen sollen dann durchgeführt werden können, wenn Verfahren, die aus Umweltgesichtspunkten als nicht wünschenswert gelten nach der Definition des Kommissionsvorschlages als Verwertungsverfahren einzuordnen sind. Sollten diese Verfahren konträr zu den Umweltgesichtspunkten sein, können sie im Wege dieses Komitologieverfahrens als Beseitigungsverfahren eingeordnet werden. Darüber hinaus soll es möglich sein für Grauzonen Effizienzwerte zu setzen.

Gerade in Ländern, in denen der technische Stand der Abfallwirtschaft sehr hoch ist, besteht damit die Gefahr, dass der Verwertungs begriff künstlich eingeschränkt wird. Sollte tatsächlich ein Korrekturmechanismus eingeführt werden, sollte dieser ausschließlich auf Missbrauchsfälle beschränkt sein.

#### b) Anhänge zur Beseitigung und Verwertung

Die Anhänge zur Beseitigung und Verwertung bleiben im Großen und Ganzen unverändert. Einzige Ausnahme ist der Verwertungspunkt R1, der festlegt, dass die Verbrennung von Abfällen in Müllverbrennungsanlagen mit Energierückgewinnung unter der Anwendung einer bestimmten Formel bei einer mindestens 70%igen Energieeffizienz als Verwertung eingestuft wird.

Grundsätzlich ist eine Einstufung von Siedlungsabfallverbrennungsanlagen als Verwertungsanlagen zu begrüßen. Da jedoch die Formel, die die Energieeffizienz der Verbrennungsanlagen darstellen soll, noch nicht besteht und eine allgemeine Formel wahrscheinlich nicht möglich ist, ist dieser Punkt kritisch zu hinterfragen.

## **6. Abfallende**

Das Abfallende ist eines der Hauptanliegen der Kommission bei der Revision der Abfallrahmenrichtlinie. Bei sämtlichen Konsultationsverfahren wurde dieser Punkt auch von den Mitgliedstaaten als einer der Hauptpunkte für die Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie genannt. Die Kommission versucht mit ihrem Vorschlag ausgesuchte Abfallströme früher als bisher aus dem Abfallregime zu entlassen. Durch die vorgeschlagene Zwei-Stufen-Regelung meint die Kommission einen Schritt setzen zu können, der von der Kontrolle der Abfälle hin zu deren Nutzung führt.

Der Kommissionsvorschlag lautet folgendermaßen:

1. Festschreibung eines allgemeinen Verfahrens in der Abfallrahmenrichtlinie;
2. Festlegung der geeigneten Abfallströme sowie der Umwelt- und Qualitätskriterien im Komitologieverfahren.

Es stellt sich die Frage, ob hier nicht eine konkretere Definition des Abfallendes für mehr Rechtssicherheit sorgen würde. Mit dem Abfallendebegriff muss jedoch garantiert bleiben, dass nur solche Stoffe aus dem Abfallbegriff entlassen werden, von denen keine besondere Gefährdung für die menschliche Gesundheit und die Umwelt mehr ausgeht. Dies ist in der Regel sichergestellt, wenn die Abfälle in einem Verfahren zur Herstellung eines neuen Produktes eingesetzt werden.

Werden Abfälle zu früh aus dem Abfallbegriff entlassen, besteht auch die Gefahr, dass es zu einem erhöhten administrativen und finanziellen Aufwand kommt. So sind Abfälle nach der derzeitigen Fassung von REACH aus der Chemikalienverordnung ausgenommen, Sekundärmaterialien jedoch miteinbezogen. Es könnte also dazu kommen, dass Abfälle, die aus dem Abfallbegriff entlassen werden, automatisch den Anforderungen der Chemikalienverordnung unterliegen. Dies würde eine starken Einschränkung der Wettbewerbsfähigkeit von Sekundärmaterialien bedeuten und damit zum Ende von Recyclingaktivitäten führen.

Auch hier ist es unbedingt notwendig, dass zur Festlegung der geeigneten Abfallströme von der EU ein Verfahren gewählt wird, bei dem das Parlament und die betroffenen Wirtschaftszweige mit eingebunden sind.

## **7. Recycling und Wiederverwendung**

Ursprüngliches Ziel der Kommission war es, auch allgemeine Definitionen für die Begriffe Recycling und Wiederverwendung in die Rahmenrichtlinie einzufügen. Im Kommissionsvorschlag ist nunmehr jedoch nur der Begriff der Wiederverwendung genannt. Dieser Begriff lautet:

„Wiederverwendung“ ist jede Verwertungsmaßnahme, bei der Produkte oder Produktteile, die Abfall geworden sind, wieder für den gleichen Zweck gebraucht werden, für den sie hergestellt wurden.

Diese Definition entspricht der Definition in der Verpackungsrichtlinie. Durch die Definition wird sichergestellt, dass die Wiederverwendung eine Unterart der Verwertung und damit Teil des Abfallrechts ist.

Da das Recycling eine stoffliche Verwertung darstellt und damit Teil des Verwertungsbegriffes ist, scheint eine eigene Recyclingdefinition in der Abfallrahmenrichtlinie nicht notwendig.

## **8. Best verfügbare Technik (BAT)**

Derzeit bestehen Regelungen für die best verfügbare Technik für die Beseitigung in der Abfallrahmenrichtlinie und die Verwertung von gefährlichen Abfällen in der IVU-Richtlinie. In der IVU-Richtlinie sind die Genehmigungsanforderungen strenger als in der Abfallrahmenrichtlinie. Die Kommission schlägt vor, die best verfügbare Technik in der Rahmenrichtlinie auszudehnen. Dazu sollten nach dem Vorschlag der Kommission die Genehmigungsanforderungen der IVU-Richtlinie auch auf die Abfallrahmenrichtlinie ausgedehnt werden.

## **9. Lösung des Problems der Doppelgenehmigung**

Laut dem Vorschlag der Kommission sollen Überschneidungen zwischen Abfallrecht und anderen Rechtsvorschriften vermieden und somit unnötige bürokratische Hürden abgebaut werden. Die Kommission schlägt hier vor, dass Entsorgungsunternehmen, die

Abfallbehandlungsmaßnahmen nach einer Genehmigung der IVU-Richtlinie durchführen, keiner weiteren Genehmigung nach der Abfallrahmenrichtlinie bedürfen.

Ein solcher Schritt der Konzentration der Genehmigungsverfahren ist wünschenswert.

## **10. Autarkie für gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushalten**

Offensichtlich ist innerhalb einiger Mitgliedstaaten entgegen dem Trend einer Liberalisierung der Märkte eine Rekommunalisierung der Abfallwirtschaft für gemischte Siedlungsabfälle gewünscht.

Dieser Punkt ist zwar im Kommissionsvorschlag kein Thema, aufgrund der Nennung dieses Themas von einigen Mitgliedstaaten wird die Frage der Autarkie für gemischte Siedlungsabfälle aus privaten Haushalten bei der Revision der Abfallrahmenrichtlinie bei den Arbeiten im Rat eine Hauptrolle spielen.

Es wäre kontraproduktiv, die von einigen Mitgliedstaaten offensichtlich beabsichtigte Aufteilung des Abfallmarktes zwischen kommunaler und privater Abfallwirtschaft europarechtlich abzusichern. Eine nationale Marktregelung auf Europaebene dient nicht dem Umweltschutzziel der Abfallrahmenrichtlinie. Sie ist abzulehnen. Die Zulassung von Autarkie Freiräumen würde den einheitlichen Binnenmarkt für die Verwertung von Abfällen zersplittern. Die europarechtliche Zulässigkeit einer solchen Regelung unter den Gesichtspunkten der Warenverkehrsfreiheit und des Wettbewerbsrechtes ist fraglich.