

**Beschluss**des Bundesrates

---

**Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle****COM(2015) 595 final; Ratsdok. 14975/15**

Der Bundesrat hat in seiner 942. Sitzung am 26. Februar 2016 gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

Zum Paket der Kreislaufwirtschaft

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Kommission mit der Vorlage eines Pakets zur Kreislaufwirtschaft am Ziel, die Ressourceneffizienz zu verbessern und einer Kreislaufwirtschaft in ganz Europa näher zu kommen, festhält. Mit dem überarbeiteten Vorschlag geht die Kommission den Weg zur Erreichung dieses Ziels weiter.
2. Er betont aber erneut, dass eine konsequente EU-weite Umsetzung der geltenden Anforderungen der abfallrechtlichen Richtlinien absolut vordringlich ist, bevor neue, noch anspruchsvollere Anforderungen gesetzt werden. Er verweist insofern auf Ziffer 4 seiner Stellungnahme zum Kreislaufwirtschaftspaket von 2014 (BR-Drucksache 311/14 (Beschluss)). Leider lässt die Vorlage wirksame Maßnahmen zur Erreichung dieses Zieles immer noch zu wenig erkennen.

### Zur Vorlage allgemein

3. Der Bundesrat begrüßt den Richtlinienvorschlag mit den Verbesserungen gegenüber dem alten Paket von 2014 und das Ziel der Kommission, die Umwelt zu schützen und eine stärker kreislauforientierte Wirtschaft zu schaffen. Dazu gehören auch die Verbesserung der Abfallbewirtschaftungspraktiken, die Anregung von Innovationen im Recyclingsektor und die Schaffung von Anreizen zur Änderung des Verbraucherverhaltens. Insgesamt sollen dadurch nachhaltiges Wachstum und neue Arbeitsplätze geschaffen, weniger Treibhausgasemissionen erzeugt und direkte Einsparungen dank besserer Abfallbewirtschaftungspraktiken erreicht werden. Der vorgelegte Richtlinienvorschlag sollte jedoch noch verbessert werden.
4. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den weiteren Beratungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass durch die Änderungen der Richtlinie 2008/98/EG keine zusätzliche Bürokratie für Verwaltung und Wirtschaft in Deutschland entsteht.
5. Er hält Änderungen am Richtlinienvorschlag für notwendig und bittet die Bundesregierung, bei den anstehenden Verhandlungen auf EU-Ebene den nachfolgenden Bedenken Rechnung zu tragen:

### Im Einzelnen

#### Zu Artikel 1 allgemein

6. Der Bundesrat begrüßt, dass der Vorschlag der Kommission auch die Steigerung der Ressourceneffizienz zum Ziel hat. Allerdings vermisst er die Aufnahme konkreter umsetzbarer Regelungen zur Erreichung dieses Ziels.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass die zur Erreichung dieses Ziels notwendigen Maßnahmen, wie sie zum Teil in der Mitteilung der Kommission "Den Kreislauf schließen - Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft" (COM(2015) 614 final) enthalten sind, zügig im geltenden Recht verankert werden.

7. Der Bundesrat begrüßt die Aktivitäten der Kommission, der Vermeidung, der Wiederverwendung und dem Recycling von Abfällen künftig ein noch größeres Gewicht einzuräumen und beim Recycling über die zahlenmäßigen Quoten hinaus auch die Qualität stärker in den Vorgaben zu verankern, um Rohstoffe und Umwelt zu schonen.
8. Der Bundesrat weist darauf hin, dass nach der Abfallhierarchie des Artikels 4 das Recycling gegenüber der energetischen Verwertung und der thermischen Behandlung vorrangig ist. Er bittet die Bundesregierung, auf klare Signale für eine konsequente Umsetzung dieses Vorrangs hinzuwirken und sich insbesondere dafür einzusetzen, dass das Verbot der Ablagerung nicht vorbehandelter Abfälle mit deutlichen Impulsen zugunsten einer vorrangigen stofflichen Verwertung verknüpft wird.
9. Der Bundesrat stellt fest, dass der Vorschlag der Kommission Impulse zum Aufbau der Recyclingnetze in Europa vermissen lässt, und bittet die Bundesregierung sicherzustellen, dass die hierfür notwendigen Maßnahmen verankert werden.

10. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a (Artikel 3 Nummer 1a)

Definition "Siedlungsabfall"

Der Begriff "Weißware" in Buchstabe a zweiter Spiegelstrich kann gestrichen werden. Er taucht in der gesamten Richtlinie und deren Begründung nicht auf, wird auch in der Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte nicht verwendet; die damit gewöhnlich umschriebenen großen Elektroaltgeräte sind bereits mit Nummer 1a Buchstabe a erster Spiegelstrich vollständig abgedeckt.

11. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe c (Artikel 3 Nummer 4)

Definition "Bioabfall"

Bioabfälle schließen definitionsgemäß auch Abfälle aus Nahrungsmittelverarbeitungsbetrieben ein. Hier ist auszuschließen, dass auch Abfälle aus dem Kapitel 02 darunter fallen. Denn diese fallen meist in größeren Mengen an; es ist nicht eindeutig, ob die "vergleichbare Menge" eine nachvollziehbare

Begrenzung darstellt. So können zum Beispiel in einer Kommune 5 000 Mg Bioabfälle aus Haushalten erfasst werden, gleichzeitig entstehen in einzelnen Betrieben Abfallmengen von einigen 100 Mg oder wenigen 1 000 Mg, die durchaus vergleichbar sind. Diese Mengen können in erheblichem Umfang zur Erreichung der Quoten beitragen, ohne dass der betreffende Entsorgungsträger sich bei der Bioabfallsammlung aus Haushalten anstrengen muss.

Bei der Definition der Bioabfälle in Artikel 3 Nummer 4 sollte daher geprüft werden, ob auf geeignete Schlüssel des Europäischen Abfallartenkatalogs verwiesen werden kann, um solche produktionsspezifischen Abfälle auszuschließen.

12. Zu Artikel 1 Nummer 2 (Artikel 3 Nummer 3)

Definition "Altöl"

Aus vergleichbaren Gründen sollte ebenfalls geprüft werden, ob auch bei der geltenden Definition in Artikel 3 Nummer 3 "Altöl" zur Klarstellung auf die entsprechenden Schlüssel des Europäischen Abfallartenkatalogs verwiesen werden kann.

13. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe d (Artikel 3 Nummer 4a)

Definition "Bauabfälle"

Bei der Definition der Bauabfälle in Artikel 3 Nummer 4a sollte aus den vorgenannten Gründen geprüft werden, ob zur Klarstellung auf die entsprechenden Schlüssel des Europäischen Abfallartenkatalogs verwiesen werden kann. In den Beispielen sollte ergänzt werden, dass auch gefährliche Abfälle zu den Bauabfällen gehören.

14. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe e und f (Artikel 3 Nummer 16 und 17b)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den weiteren Beratungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass in Artikel 1 Nummer 2 der vorgeschlagenen Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG die folgenden Änderungen an Begriffsbestimmungen vorgenommen werden:

- "Vorbereitung zur Wiederverwendung": Die derzeit geltende Definition der Vorbereitung zur Wiederverwendung soll beibehalten werden. Die in der neuen Definition vorgesehene Ausweitung der Vorbereitung zur Wiederverwendung auf Produkte verwässert die Vorschriften zur Abfallhierarchie und erschwert es, zwischen Verwertungsverfahren und einfacher Wiederverwendung, die sich auf Produkte und nicht auf Abfall bezieht, zu unterscheiden.
- "Verfüllung": Um Verwechslungen bloßer Verfüllmaßnahmen mit dem Einsatz von Recyclingbaustoffen in technischen Bauwerken zu vermeiden, sollten die Wörter "im Bau" durch die Wörter "bei vergleichbaren Baumaßnahmen" ersetzt werden.

15. Zu Artikel 1 Nummer 3 (Artikel 4 Absatz 3)

Der Bundesrat wendet sich gegen die vorgesehene Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, zur Umsetzung der fünfstufigen europäischen Abfallhierarchie obligatorisch wirtschaftliche Instrumente zu nutzen. Nach seiner Überzeugung sollte es den Mitgliedstaaten fortgesetzt überlassen bleiben, mit welchen Mitteln sie die Beachtung der Abfallhierarchie forcieren wollen, wie dies das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorsehen, um den Mitgliedstaaten die Wahl der Mittel in Abhängigkeit ihrer spezifischen Abfallbewirtschaftungssituation freizustellen.

Deutschland hat zum Beispiel bei der Beendigung der Ablagerung von Abfällen mit hohem organischen Anteil sehr guten Erfolg mit einem rein ordnungsrechtlichen Ansatz erzielt. Wirtschaftliche Instrumente bergen erfahrungsgemäß stets das Risiko, unkontrollierte Ausweichbewegungen in solche Entsorgungsverfahren zu provozieren, die auf Grund niedriger technischer Anforderungen besonders billig sind, aber den Umweltschutz nicht befriedigend gewährleisten.

16. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe a (Artikel 5 Absatz 1)

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Formulierung "die Mitgliedstaaten stellen sicher" eine Handlungspflicht der Mitgliedstaaten normiert, bestimmte Stoffe aus dem Abfallbegriff herauszunehmen. Damit bekommt die Richtlinie eine Tendenz, den Abfallbegriff und damit auch den Geltungsbereich der Richtlinie selbst durch voll überprüfbare Handlungspflichten der Mitgliedstaaten zu beschränken. Dies steht im Widerspruch zur EuGH-Rechtsprechung,

die eine weite Auslegung des Abfallbegriffs fordert. Zudem geschieht die Einstufung von Abfall/Nicht-Abfall bislang zunächst durch die Erzeuger und Besitzer. Nunmehr könnte beziehungsweise müsste sogar von der Behörde auch gegen den Willen des Erzeugers oder Besitzers entschieden werden und die aus dem Abfallbegriff fallenden Stoffe könnten beziehungsweise müssten ohne Zutun der Erzeuger in das REACH-Regime überführt werden. Dies lehnt der Bundesrat ab.

17. Zu Artikel 1 Nummer 4 Buchstabe b, Nummer 5 Buchstabe b, Nummer 6 Buchstabe a, Nummer 11, 14, 15 Buchstabe a und b und Nummer 23 ("Delegierte Rechtsakte")

Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass die Möglichkeiten der Kommission, im Zusammenhang mit der Änderung der Abfallrahmenrichtlinie delegierte Rechtsakte zu erlassen, entfallen sollten.

Zahlreiche Änderungen der Abfallrahmenrichtlinie beziehen sich auf die Ersetzung des Komitologie-Verfahrens durch das Verfahren der delegierten Rechtsakte im Sinne von Artikel 290 AEUV. Die delegierten Rechtsakte sollen dabei von der Kommission erlassen werden. Dies betrifft zum Beispiel die

- Festlegung der Kriterien, nach denen bestimmte Stoffe als Nebenprodukt anzusehen sind (Änderung Artikel 5 Absatz 2 der Abfallrahmenrichtlinie),
- Festlegung von Kriterien und von betroffenen Abfallarten zum Ende der Abfalleigenschaft (Änderung Artikel 6 Absatz 2 der Abfallrahmenrichtlinie),
- Aktualisierung des Abfallverzeichnisses (Änderung Artikel 7 Absatz 1 der Abfallrahmenrichtlinie) beziehungsweise
- Änderung der Anhänge I bis V der Abfallrahmenrichtlinie unter Berücksichtigung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts (Änderung Artikel 38 Absatz 2 der Abfallrahmenrichtlinie).

Die Delegation ist nach Artikel 290 Absatz 1 AEUV auf die "Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsaktes" beschränkt. Damit sind lediglich Konkretisierungen und technische Aspekte des jeweiligen Gesetzgebungsaktes gemeint. Oben genannte Änderungsvorschläge gehen aber weit über solche Maßnahmen hinaus. Der Bundesrat hat sich im Hinblick auf das erste kreislaufwirtschaftsbezogene Regelungspaket der Kommission von Sommer 2014 (COM(2014) 397 final) ablehnend gegenüber der Regulierung durch delegierte Rechtsakte ausgesprochen

(vergleiche BR-Drucksache 308/14 (Beschluss) vom 10. Oktober 2014). So sind die Anforderungen nach Artikel 5 und 6 der Abfallrahmenrichtlinie maßgeblich für die Beurteilung, ob und wann von einem Abfall auszugehen ist beziehungsweise wann Stoffe oder Gegenstände aufgrund ihrer Beschaffenheit und Eigenschaften, nichtabfallrechtlicher Vorgaben oder Verwendungsmöglichkeiten dem Abfallrecht nicht oder nicht länger unterliegen. Auch die Ausgestaltung des Abfallverzeichnisses (Änderung Artikel 7 der Abfallrahmenrichtlinie) ist von großer rechtlicher Relevanz, da die Einstufung als "gefährlich" unmittelbare weitere rechtliche Pflichten zur Folge hat (zum Beispiel Nachweispflicht).

18. Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe a (Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a)

Der Bundesrat weist darauf hin, dass die neue "Kann"-Formulierung in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a, wonach Abfälle, die ein Verwertungsverfahren durchlaufen haben, nicht mehr als Abfälle betrachtet werden, "wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind: a) Der Stoff oder Gegenstand kann für bestimmte Zwecke verwendet werden", eine Abschwächung des bisherigen Standards darstellt; nunmehr könnten auch hypothetische Nutzungen ausreichen. Gemäß der EuGH-Rechtsprechung ist der Abfallbegriff jedoch weit auszulegen. Durch die neue Formulierung (zuvor: "wird ... verwendet") erfolgt eine implizite, materielle Abschwächung des Abfallbegriffs, die der Bundesrat ablehnt.

19. Zu Artikel 1 Nummer 5 Buchstabe b (Artikel 6 Absatz 3)

Der Bundesrat begrüßt die Klarstellung, dass Abfälle, die das Ende der Abfalleigenschaft erreicht haben, im Rahmen der in den Mitgliedstaaten zu ermittelnden Recyclingquoten als recycelt anzusehen sind, soweit sie nicht zu Zwecken der Verfüllung oder als Brennstoff bestimmt sind.

Um die Vollziehbarkeit dieser Regelung sicherzustellen, bittet er die Bundesregierung, sich in den weiteren Ratsverhandlungen dafür einzusetzen, dass hierzu geeignete Grundlagen zur statistischen Datenerfassung geschaffen werden. Diese Grundlagen müssen es ermöglichen, dass die für die Ermittlung der Verwertungsquote erforderlichen Massenangaben über die aus dem Abfallrecht entlassenen Abfälle von der Umweltstatik bereitgestellt werden.

20. Zu Artikel 1 Nummer 7 Buchstabe a und b ("Herstellerverantwortung und Würdigung der Stoffhaltung") und Nummer 8 (Artikel 8 Absatz 1 Unterabsatz 3 und Artikel 8a Absatz 1 bis 3)

Nach Auffassung des Bundesrates sollten Eingriffe in Märkte immer in maßvoller Weise erfolgen. Dies gilt auch für die Einrichtung von Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung. Belastungen dürfen keinesfalls über den eigentlichen Aufwand hinausgehen. Finanzielle Verpflichtungen für die Hersteller von Produkten müssen daher zwingend in angemessener Weise ausgestaltet werden.

Wenn Stoffe oder Gegenstände in der Gesellschaft wiederholt eingesetzt werden können und der Kreislaufwirtschaft dauerhaft erhalten bleiben, ohne die ihnen innewohnenden Eigenschaften zu verlieren, so ist dem eine besondere Bedeutung zuzumessen. Dies gilt insbesondere für Stoffe oder Gegenstände, die zum multiplen Recycling geeignet sind.

Zu Artikel 1 Nummer 9 (Artikel 9)

21. Der Bundesrat weist daraufhin, dass mit der Neuregelung vorgesehen ist, die in der geltenden Richtlinie enthaltenen Pflichten der Kommission aufzuheben. Aus seiner Sicht ist es jedoch wichtig, dass die Kommission weiterhin verpflichtet wird, in bestimmten Zeitintervallen Berichte mit konzeptionellen Vorschlägen zur Abfallvermeidung zu erstellen. Weiterhin sollte auch die Kommission eigene Maßnahmen zur Förderung der Abfallvermeidung treffen, wie die Erarbeitung eines Aktionsplans zum Zweck der Änderung des derzeitigen Konsumverhaltens. Sinnvoll wäre darüber hinaus auch ein von Seiten der Kommission initiiertes verstärkter Informationsaustausch zum Stand und Erfolg von Abfallvermeidungsmaßnahmen in den einzelnen Mitgliedstaaten. Zudem sind die beispielhaft aufgezählten Maßnahmen nur zum Teil der Abfallvermeidung zuzuordnen (vergleiche Definition in Artikel 3 Nummer 12).

22. Darüber hinaus bittet der Bundesrat die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass die landwirtschaftliche Erzeugung zur Klarstellung auch ausdrücklich in die Kette der betrachteten Stationen (verarbeitendes Gewerbe, Handel, Vertrieb et cetera) einbezogen wird.



23. Der Bundesrat bedauert, dass das im Kreislaufwirtschaftspaket von 2014 noch vorgesehene Reduktionsziel für Lebensmittelabfälle im nun vorliegenden Vorschlag der Kommission nicht mehr enthalten ist.

Angesichts der negativen Auswirkungen der Lebensmittelverschwendung auf die Umwelt sollten die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass die Mitgliedstaaten den Umfang der Lebensmittelabfälle in allen Sektoren auf vergleichbare Weise erfassen und melden, und nationale Pläne zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen aufgestellt werden, die darauf abzielen, das Aufkommen an Lebensmittelabfällen bis 2025 um 30 Prozent zu verringern.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung darauf hinzuwirken, dass das ursprünglich vorgesehene Reduktionsziel für Lebensmittelabfälle wieder aufgenommen wird.

24. Zu Artikel 1 Nummer 9 und Nummer 21 (Artikel 9 Absatz 5 und Artikel 37 Absatz 3)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den weiteren Beratungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass

- der in Artikel 1 Nummer 9 der vorgeschlagenen Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG vorgesehene Bericht zur Entwicklung der Abfallvermeidung für jeden Mitgliedstaat und für die Union insgesamt durch die Europäische Umweltagentur in einem Intervall von nicht weniger als drei Jahren zu erstellen ist, weil im Fall einer jährlichen Berichterstattung mit einem nicht unerheblichen Aufwand für die Mitgliedstaaten und deren Untergliederungen zur Meldung entsprechender Daten an die Europäische Umweltagentur zu rechnen ist und sich die Nachhaltigkeit von Vermeidungsmaßnahmen nicht an Mengenänderungen binnen eines Jahres, sondern nur über einen längeren Zeitraum sachgerecht bewerten lässt,
- die in Artikel 1 Nummer 21 der vorgeschlagenen Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG vorgesehene Verkürzung der Berichtsintervalle auf ein Jahr gestrichen und das derzeit geltende Intervall von drei Jahren beibehalten wird, weil eine Verkürzung der Intervalle einen unangemessenen Verwaltungsaufwand zur Folge hätte.

25. Zu Artikel 1 Nummer 13 (Artikel 22)

Der Bundesrat bedauert, dass nach dem Vorschlag der Kommission die Pflicht zur getrennten Sammlung von Bioabfällen entgegen dem Vorschlag von 2014 nun nur noch unter sehr weit gefassten Voraussetzungen besteht. Es ist zu befürchten, dass mit diesen Einschränkungen die Pflicht zur getrennten Sammlung von Bioabfällen unter dem Einwand mangelnder ökonomischer Durchführbarkeit weitgehend leerläuft. Er bittet die Bundesregierung daher darauf hinzuwirken, dass die Pflicht zur Getrenntsammlung von Bioabfällen nicht unter den Vorbehalt der Wirtschaftlichkeit gestellt wird.

Der Kommissionsvorschlag knüpft die Pflicht zur Getrenntsammlung von Bioabfällen an die Voraussetzung der Einhaltung der Wiederverwertungs- und Recyclingquoten für Siedlungsabfälle. Der Bundesrat lehnt eine Abschwächung der Getrenntsammlungspflicht durch die Verknüpfung mit der Erreichbarkeit der Wiederverwertungs- und Recyclingquoten für Siedlungsabfälle ab und sieht Klärungsbedarf hinsichtlich der rechtlichen Verknüpfung der Getrenntsammlungspflicht und den Wiederverwertungs- und Recyclingquoten für Bioabfälle.

26. Zu Artikel 1 Nummer 19 Buchstabe b (Artikel 35 Absatz 4 und 5) in Verbindung mit Nummer 24 (Artikel 39 Absatz 2)

Der Richtlinienvorschlag sieht den Erlass von Durchführungsrechtsakten vor, um einheitliche Mindestbedingungen für den Betrieb elektronischer Register für die Verbleibskontrolle gefährlicher Abfälle nach Absatz 4 festzulegen. Dies kann für Deutschland je nach Kompatibilität mit dem vorhandenen nationalen System erheblichen bürokratischen Aufwand für die Behörden und die betroffenen Unternehmen bedeuten. Der Bundesrat hat Bedenken, ob ein Erlass derartiger Mindestbedingungen per Durchführungsrechtsakt durch die Kommission zulässig ist und ob die wesentlichen Elemente eines solchen Systems im Richtlinienvorschlag selbst geregelt sind. Der Bundesrat lehnt daher die Ermächtigung an die Kommission zum Erlass von Durchführungsrechtsakten nach Artikel 39 Absatz 2 im Hinblick auf die Einrichtung eines elektronischen Registers ab. Mit dem System ASYS verfügen die Länder bereits über ein funktionierendes elektronisches System der Stoffstromüberwachung. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung außerdem, im weiteren Verfahren dafür Sorge zu tragen, dass das bestehende nationale System möglichst unverändert integriert werden kann.

Die der Kommission eingeräumte Befugnis birgt die Gefahr, dass künftige detaillierte Anforderungen auf europäischer Ebene zu erheblichen zusätzlichen finanziellen Anstrengungen auf nationaler Ebene führen können, falls das bestehende nationale System nicht mit den europäischen Vorgaben kompatibel ist. Auch in diesem Fall sollte daher das europäische Recht sich auf das Ziel (Errichtung eines elektronischen Systems zur Abfallstromüberwachung) beschränken und auf weitergehende Detailregelungen verzichten.