BDE

BUNDESVERBAND DER DEUTSCHEN ENTSORGUNGS-,
WASSER- UND ROHSTOFFWIRTSCHAFT E.V.
WIRTSCHAFTS- UND ARBEITGEBERVERBAND
VERTRETUNG BRÜSSEL

VÖEB
VERBAND ÖSTERREICHISCHER ENTSORGUNGSBETRIEBE

EUROPASPIEGEL

© finecki - Fotolia.com

April 2013

INHALTSVERZEICHNIS

DOSSIER

04 EU-VERGABERECHT und KONZESSIONEN: EU-Parlament und Rat verhandeln Richtlinien

EU SCHWERPUNKTE

13 EU-ABFALLRECHT: Überprüfung von Kernzielen gestartet
18 EU-INNOVATIONSPARTNERSCHAFT ROHSTOFFE: Strategieplan in Vorbereitung
22 7. UMWELTAKTIONSPROGRAMM: Umweltausschuss diskutiert Berichtsentwurf

UMWELT ABFALL

26 EU-STRUKTURFÖRDERUNG: Kritik an der Mittelvergabe für Abfallbewirtschaftung
29 ABFALLBEWIRTSCHAFTUNG IN DER EU: Aktuelle Eurostat-Daten
33 UNGARISCHES ABFALLGESETZ: Vertragsverletzungsverfahren steht bevor
35 ABFALLENDE: Aktuelle Entwicklungen
36 KUNSTSTOFFABFÄLLE: Kommission präsentiert Grünbuch

IMPRESSUM
BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V.
BDE Vertretung Brüssel
Anne Baum-Rudischhauser, Geschäftsführerin, Leiterin der Brüsseler Vertretung
31, Rue du Commerce, B-1000 Brüssel
Redaktionsschluss: 16. April 2013,
Nachdruck und Veröffentlichung nur mit Zustimmung des BDE und mit Quellennachweis.
Titelbild: Europäisches Parlament Brüssel
Fotonachweis: Fotolia, Europäisches Parlament

40 EUROPÄISCHES ABFALLVERZEICHNIS: UBA-Kurzgutachten zu Überarbeitung
42 RECYCLING: Studie sieht ungenutztes Potential

UMWELT VERSCHIEDENES

44 EU-UMWELTRECHT: Parlament fordert vollständige Umsetzung
48 EU-STRUKTURFÖRDERUNG: Verhandlungen zwischen EU-Parlament und Rat
49 EU-FÖRDERMITTEL: Umweltprogramm LIFE+ geht in die 7. Runde
51 UMWELTRECHT: Stärkere Einhaltung durch Umweltinspektionen
53 GD UMWELT: Kommission erwägt Umstrukturierung
55 RESSOURCENEFFIZIENZ: Einsparungen von bis zu 604 Milliarden Euro möglich
57 UVP-RICHTLINIE: Orientierungsdebatte im Rat
59 PRIORITÄRE STOFFE: Verhandlungen zwischen EU-Parlament und Rat

BINNENMARKT

61 DIENSTLEISTUNGEN: Kommission legt neue DAWI-Leitlinien vor
65 BINNENMARKTANZEIGER: Richtlinien werden besser umgesetzt
68 RECHNUNGSLEGUNG: Neue EU-Vorschriften zu Nachhaltigkeit

TERMINVORSCHAU

71 Kalender

DOSSIER

Neufassung des EU-Vergaberechts: EU-Kommission, Europäisches Parlament und Mitgliedstaaten verhandeln im sogenannten Trilog über die Vergaberichtlinien und die Konzessionsrichtlinie

Anfang März sind das Europäische Parlament, vertreten durch seinen Binnenmarktausschuss (IMCO), der Rat der Europäischen Union und die EU-Kommission im Rahmen des sogenannten Trilogs in Verhandlungen über die Vorschläge für eine Neufassung der Vergaberichtlinien und für eine Richtlinie über die Vergabe von Konzessionen eingetreten. Bis Juni 2013 sollen die Verhandlungen abgeschlossen sein. Bereits im Vorfeld hat sich Binnenmarktkommissar Barnier offenbar auf massiven politischen und medialen Druck deutscher Kommunen hin für weitere Erleichterungen für die ausschreibungsfreie Vergabe von Wasserkonzessionen an kommunale Unternehmen ausgesprochen. Der BDE lehnt diesen Vorstoß, der gezielt auf die Interessen deutscher Kommunen und Stadtwerke zugeschnitten ist, vehement ab.

Das Trilogverfahren

Der Trilog ist im Grunde ein informelles Schlichtungsverfahren zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat als den beiden Institutionen, die von der EU-Kommission vorgeschlagene Richtlinien- und Verordnungsvorschläge beschließen müssen. Da auch die Kommission daran teilnimmt, heißt das Verfahren Trilog. Trilogverfahren finden oft parallel zu dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, d.h. zu den Beratungen und Abstimmungen in den zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments und des Rates statt. Ziel ist es, frühzeitige Einigungen zwischen Europäischem Parlament und Rat zu ermöglichen, um Blockaden während der Gesetzgebung und formelle Vermittlungsverfahren – wenn das Parlament oder der Rat mit den von der jeweils anderen Institution beschlossenen Änderungen an Gesetzesvorschlägen nicht einverstanden ist – zu vermeiden. Aufgrund des ständig zunehmenden Aufwands für die Gesetzgeber in der EU wird der Trilog als flexibles Einigungsinstrument immer bedeutsamer. Problematisch ist jedoch, dass eine Transparenz für die EU-Bürger und Interessengruppen kaum gegeben ist, da die Verhandlungen hinter verschlossenen Türen stattfinden.

Teilnehmer des Trilogs sind auf Seiten des Europäischen Parlaments normalerweise der Vorsitzende des federführenden Ausschusses, der jeweilige Berichterstatter und unter Umständen noch die Schattenberichterstatter der anderen Fraktionen. Für die Neufassung der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe sind dies der englische Konservative Malcolm Harbour (ECR) als Vorsitzender des IMCO und der belgische Sozialist Marc Tarabella als Berichterstatter. Bei den Verhandlungen über die Konzessionsrichtlinie nimmt neben dem Ausschussvorsitzenden Harbour der französische Konservative Philippe Juvin als Berichterstatter teil. Der Rat wird in den Verhandlungen von Repräsentanten des Mitgliedstaats vertreten, der die Ratspräsidentschaft inne hat. Zur Zeit ist dies Irland. Die Europäische Kommission wird von einem hochrangigen Beamten der für den Gesetzesvorschlag zuständigen Generaldirektion vertreten, in diesem Fall der Generaldirektion Markt. Die Kommission hat formell im Trilog eigentlich kein Mitspracherecht, ihr kommt eine Mediatorfunktion und die Funktion eines Beistands und technischen Ratgebers zu, der die von Rat und Parlament gefundenen Kompromisse in Textform bringt. Dadurch und aufgrund ihres Sachverstandes hat sie faktisch jedoch große Einflussnahmemöglichkeiten.

Ablauf des Trilogs zu den Vergaberichtlinien und zur Konzessionsrichtlinie

Der Trilog zur Neufassung der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe und der Richtlinie über die Vergabe von Aufträgen durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie der Postdienste (Sektorenrichtlinie) soll sieben Sitzungen umfassen; die erste Sitzung hat am 06. März 2013 stattgefunden, die letzte Sitzung soll am 04. Juni 2013 stattfinden. Die Verhandlungen sind wie schon die vorangegangenen Diskussionen der Richtlinienvorschläge in Rat und Parlament in 10 thematische Cluster eingeteilt (siehe Artikel zur öffentlichen Auftragsvergabe in Europaspiegel Mai 2012), jeweils mehrere Cluster werden in den verschiedenen Sitzungen behandelt.

Die Verhandlungen über die Konzessionsrichtlinie sollen fünf Sitzungen zwischen dem 12. März und dem 03. Juni 2013 umfassen. Es ist geplant, eine der Sitzungen mit den Verhandlungsführern der Vergaberichtlinien und der Konzessionsrichtlinie zusammen abzuhalten und die Regelungen zu behandeln, die allen Richtlinien gemeinsam sind. Dies betrifft die Ausnahmevorschriften über die Beziehungen zwischen öffentlichen Stellen, d.h. ausschreibungsfreie In-House-Vergaben und horizontale öffentlich-öffentliche Kooperationen sowie die ausschreibungsfreie Vergabe von öffentlichen Aufträgen und Konzessionen in den Sektoren an verbundene Unternehmen. Diese Ausnahmevorschriften sind angesichts der in Deutschland zu beobachtenden zunehmenden Rekommunalisierung von Entsorgungsleistungen für den BDE, Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V., von besonderem Interesse.

Haltung von Europäischem Parlament und Rat zu Ausnahmevorschriften für In-House-Vergaben und öffentlich-öffentlichen Kooperationen

Der Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments hat in seinen Berichten zur Richtlinie

über die öffentliche Auftragsvergabe vom 18. Dezember 2012 und zur Konzessionsrichtlinie vom 24. Januar 2013 erhebliche Änderungen der Regelungen für ausschreibungsfreie In-House-Vergaben und öffentlich-öffentliche Kooperationen gefordert (siehe Europaspiegel Januar 2013). Diese zielen durchweg auf eine Erleichterung ausschreibungsfreier Auftrags- und Konzessionsvergaben unter bzw. an öffentliche(n) Einrichtungen.

Erleichterung der ausschreibungsfreien In-House-Vergabe

So sollen In-House-beauftragte Stellen bis zu 20% ihrer Tätigkeiten für Dritte, d.h. am Markt in Konkurrenz zu privaten Unternehmen, anbieten dürfen, ohne die In-House-Fähigkeit zu verlieren. Die Kommission hatte in ihrem Richtlinienentwurf in Anlehnung an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) eine maximal zulässige Marktausrichtung von 10% vorgesehen.

Darüber hinaus will der Binnenmarktausschuss – entgegen dem strikten Verbot privater Beteiligungen nach der EuGH-Rechtsprechung und dem Kommissionsvorschlag – eine private Beteiligung an In-House-Stellen zulassen, wenn diese nach mitgliedstaatlichem Recht gesetzlich vorgesehen ist.

Ausnahme von Aufgabenübertragungen aus dem Vergaberecht

Besonders weit geht der Binnenmarktausschuss in seiner Forderung, die Übertragung der Erledigung von öffentlichen Aufgaben zwischen öffentlichen Einrichtungen dem Anwendungsbereich der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe zu entziehen. Damit setzt sich der Binnenmarktausschuss in Widerspruch zur Rechtsprechung des EuGH und der deutschen Oberlandesgerichte, die – in Auslegung des EU-Primärrechts – unisono Aufgabenübertragungen nur dann nicht als ausschreibungspflichtige Auftragsvergaben ansehen, wenn nicht nur die Erledigung einer Aufgabe übertragen wird, sondern auch die mit der Aufgabe verbundenen Rechte und Pflichten. Nach der Rechtsprechung ist eine Aufgabenübertragung also nur dann ausschreibungsfrei, wenn auch die Pflicht zur Erledigung der Aufgabe übertragen wird, so dass die übertragende Stelle keinerlei Einfluss auf die Erfüllung der Aufgabe mehr hat. Im Bericht zur Konzessionsrichtlinie hat der Binnenmarktausschuss sich interessanter Weise darauf beschränkt, die Übertragung von Pflichten bzw. Befugnissen („powers“) in Bezug auf die Erfüllung öffentlicher Aufgaben aus dem Anwendungsbereich des Vergaberechts herausnehmen zu wollen.

Erleichterungen für horizontale öffentlich-öffentliche Kooperationen

Erleichterungen sieht der Binnenmarktausschuss auch für öffentlich-öffentliche Kooperationen vor. So sollen keine Beschränkungen für die Marktausrichtung der Kooperation und für Finanztransfers zwischen den kooperierenden Stellen vorgesehen sein; die Kommission wollte entsprechend der EuGH-Rechtsprechung die Marktausrichtung auch von horizontalen Kooperationen auf 10% beschränkt sehen und keine Finanztransfers zwischen den beteiligten Stellen zulassen, die über die Erstattung der bei der gegenseitigen Leistungserbringung tatsächlich angefallen Kosten hinausgeht. Entsprechend der

In-House-Vergabe fordert der Binnenmarktausschuss auch bei öffentlich-öffentlichen Kooperationen private Beteiligung an der Kooperation zuzulassen, sofern sie nach mitgliedstaatlichem Recht vorgesehen ist. Auch hier setzt sich der Binnenmarktausschuss mit seiner Forderung in Widerspruch zur EuGH-Rechtsprechung und zum Kommissionsvorschlag.

Keine wesentlichen Ausnahmeerweiterungen nach den Vorstellungen des Rates

Der Rat hingegen hat in seiner „allgemeine Ausrichtung" genannten Stellungnahme zu den Kommissionsvorschlägen keine derart weitgehenden Erleichterungen für In-House-Vergaben und öffentlich-öffentliche Kooperationen gefordert. Im Wesentlichen hat der Rat die von der Kommission vorgegebenen Kriterien beibehalten. Allein die mögliche Marktausrichtung von In-House-Einrichtungen und öffentlichen Kooperationen hat er wie der Binnenmarktausschuss des Parlaments auf 20% gegenüber 10% im Kommissionsvorschlag erweitert. Vor allem hat der Rat sich nicht dafür ausgesprochen, private Beteiligungen zuzulassen und Aufgabenübertragungen grundsätzlich vom Anwendungsbereich der Vergaberichtlinie auszunehmen.

Debatte über die Anwendung der Konzessionsrichtlinie auf den Wassersektor

In Deutschland hat sich insbesondere auf Seiten der Länder und Kommunen starker Widerstand gegen den Vorschlag für eine Konzessionsrichtlinie formiert. Es wird bezweifelt, dass eine europaweite Regelung der Konzessionsvergabe notwendig sei. Vor allem aber befürchten die Gegner der Richtlinie, dass Städte und Gemeinden durch die Richtlinie gezwungen werden könnten, ihre Wasserversorgung zu privatisieren. Den Kommunalvertretern ist es gelungen, in Deutschland massiven politischen Druck aufzubauen. Nahezu alle Parteien in Deutschland fordern, die Konzessionsrichtlinie abzulehnen oder zumindest den Wassersektor aus dem Anwendungsbereich herauszunehmen. Auch die Bundesländer haben sich im Bundesrat gegen die Richtlinie und die Erfassung des Wassersektors ausgesprochen. Dabei wird die politische Diskussion über den Richtlinienvorschlag von einer bemerkenswerten und nicht immer sachgemäßen Berichterstattung in den Medien begleitet.

Wirtschaftlicher Hintergrund des kommunalen Widerstandes gegen die Anwendbarkeit der Konzessionsrichtlinie auf den Wassersektor

Grund für die Befürchtung, dass eine Vielzahl von Kommunen künftig Wasser- und Abwasserkonzessionen ausschreiben werden müssen ist, dass eine Vielzahl der kommunalen Unternehmen bzw. Stadtwerke, die als rechtlich selbstständige Eigengesellschaften der Kommunen

die Wasserversorgung und Abwasserentsorgung inne haben, nicht die Voraussetzungen für ausschreibungsfreie In-House-Vergaben und ausschreibungsfreie Vergaben an verbundene Unternehmen erfüllen. Die ausschreibungsfreie Konzessionsvergabe an In-House-Einrichtungen oder verbundene Unternehmen setzt voraus, dass diese Einrichtungen bzw. Unternehmen im Wesentlichen für die konzessionsvergebende Stelle tätig sein müssen, d.h., dass mindestens 80% ihres Gesamtumsatzes mit Leistungen für die konzessionsvergebende Stelle erwirtschaften müssen. Die überwiegende Zahl der deutschen Stadtwerke sind in einer Reihe von Wirtschaftsbereichen aktiv, vor allem auch im Energiesektor. Im liberalisierten Energiebereich agieren sie wie gewöhnliche Unternehmen in Konkurrenz zu privaten Anbietern und erwirtschaften einen erheblichen Teil ihrer Umsätze mit Dritten, nämlich mit Strom- oder Gaskunden außerhalb ihrer Gemeinde. Diesen sogenannten Mehrsparten-Stadtwerken gelingt es daher unter Umständen nicht, das Wesentlichkeitskriterium zu erfüllen, so dass sie in Zukunft nicht direkt ohne Ausschreibung eine Konzession zur Wasserversorgung von der Kommune erhalten könnten.

Auf Grund der Liberalisierung im Bereich der Energieversorgung und dem damit einhergehenden Wettbewerb haben die Kommunen heute nur noch die Chance, über die sehr hohen Wasserrenditen (Preise oder Gebühren für die Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung) nennenswerte Erträge zu erwirtschaften. Für den Fall, dass auch die Wasserkonzessionen ausgeschrieben werden müssten, befürchten die Kommunen als Eigentümer bzw. „Shareholder" der Stadtwerke eine Reduzierung dieser Renditen durch sinkende Trinkwasserpreise und Abwassergebühren.

Vorschlag des Binnenmarktausschusses für eine Übergangsregelung für Wasserkonzessionen, die von kommunalen Unternehmen gehalten werden

Die Frage nach dem Ausschluss des Wassersektors aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie haben – fraktionsübergreifend – deutsche Abgeordnete des Europaparlaments in die parlamentarische Debatte auf europäischer Ebene eingeführt. Vor allem CDU/CSU-Abgeordnete der Fraktion der Europäischen Volkspartei, aber auch die Grüne Abgeordnete Heide Rühle hatten im Binnenmarktausschuss Anträge zur Komplettausnahme des Wassersektors aus der Konzessionsrichtlinie gestellt. Zwar konnten sie sich mit dieser Forderung nicht durchsetzen, da die Ausschreibung und Vergabe von Wasserkonzessionen an private Unternehmen von den Abgeordneten der meisten anderen Mitgliedstaaten offenbar als unproblematisch angesehen wird. Allerdings hat sich der französische Berichterstatter des Binnenmarktausschusses und mit ihm der Ausschuss dem deutschen Druck ein Stück weit gebeugt und eine Übergangsregelung in den Bericht aufgenommen, die es den kommunalen Unternehmen (Stadtwerken) ermöglichen würde, sich umzustrukturieren und so die Voraussetzungen für ausschreibungsfreie Konzessionsvergaben an In-House-Einrichtungen oder verbundene Unternehmen zu erfüllen.

So sollen nach den Vorstellungen des Binnenmarktausschusses Konzessionen im Wasserbereich, die von verbundenen Unternehmen gehalten werden, innerhalb einer Frist von drei Jahren ab Inkrafttreten der Richtlinie ohne

Ausschreibungen verlängert werden können, wenn das verbundene Unternehmen in den der Verlängerung vorangegangenen Jahren 100% seiner Leistungen im Wasserbereich für die konzessionsvergebende Stelle erbracht hat (90%, wenn ansonsten nur benachbarte Gebietskörperschaften mitversorgt wurden). Derart ohne Ausschreibung verlängerte Konzessionsverträge sollen jedoch längstens bis Juli 2020 laufen dürfen.

Bereitschaft von Binnenmarktkommissar Barnier zu weitergehenden Ausnahmen

Am 21. Februar 2013 erklärte der für die Vergaberichtlinien und die Konzessionsrichtlinie zuständige Binnenmarktkommissar Michel Barnier vor dem Binnenmarktausschuss des Europäischen Parlaments völlig überraschend, dass er in den anstehenden Trilogverhandlungen zur Konzessionsrichtlinie bereit wäre, eine Regelung zu unterstützen, der zu Folge

- bei der Vergabe von Wasserkonzessionen für die Ermittlung der wesentlichen Ausrichtung (80%-Regel) des Konzessionärs grundsätzlich nur die wasserbezogenen Tätigkeiten berücksichtigt werden würden und nicht die gesamte Bilanzsumme der Stadtwerke oder kommunalen Unternehmen,
- sich diese 80%-Regel nur auf die wasserbezogenen Aktivitäten beziehen würde, die für die Gemeinde erbracht werden.

Allerdings müssten die Stadtwerke bzw. kommunalen Unternehmen nach den Vorstellungen von Kommissar Barnier eine strukturelle Trennung oder eine getrennte buchhalterische Erfassung der wasserbezogenen und der sonstigen Aktivitäten, wie etwa im Bereich der Energieversorgung, vornehmen.

Haltung des BDE

Ablehnung der Forderungen des Binnenmarktausschusses

Der BDE lehnt die Forderungen des Binnenmarktausschusses nach weiteren Aufweichungen der Voraussetzungen für ausschreibungsfreie In-House-Vergaben und öffentlich-öffentliche Kooperationen bei der Auftrags- und der Konzessionsvergabe sowie die Ausnahme von Aufgabenübertragungen aus dem Anwendungsbereich der Vergaberichtlinie entschieden ab. Der Kommissionsvorschlag setzt mit seinen Kriterien die Rechtsprechung des EuGH um. Der Gerichtshof hat erst kürzlich in einem zweiten Urteil zu horizontalen öffentlich-öffentlichen Kooperationen (Urteil vom 18.12.2012 in der Rechtssache C-159/11 „Lecce“) klargestellt, dass die von ihm für die Ausnahme von der Ausschreibungspflicht aufgestellten Kriterien sowohl für die Auslegung des sekundären Vergaberechts als auch für die Auslegung der betreffenden Grundregeln und Grundsätze des AEUV gelten. Die EU-Gesetzgeber sollten bei der Schaffung des sekundären Gemeinschaftsrechts daher die aus dem primären Gemeinschaftsrecht abgeleiteten Vorgaben des EuGH beachten und nicht hinter diese zurückgehen.

Insofern ist zu begrüßen, dass der Rat im Wesentlichen an den Vorschlägen der Kommission zur Ausgestaltung der Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Vergaberechts und

der Konzessionsrichtlinie festgehalten hat. Es bleibt zu hoffen, dass es Rat und Kommission im Trilog gelingt, den Binnenmarktausschuss des Parlaments von seinen Vorstellungen abzubringen.

Ablehnung der von Kommissar Barnier vorgeschlagenen Lockerungen für die Vergabe von Wasserkonzessionen an kommunale Unternehmen

Auf ebenso vehemente Kritik des BDE stößt der Vorstoß von Binnenmarktkommissar Barnier vom 21. Februar 2013 zur Lockerung der ausschreibungsfreien Vergabe von Konzessionen im Wasserbereich an kommunale Unternehmen. Er ist unter wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Erwägungen unbedingt abzulehnen:

- Die von Kommissar Barnier vorgestellte Lockerung würde de facto in Deutschland zu einer Ausnahme des Wassersektors aus dem Anwendungsbereich der Konzessionsrichtlinie führen. Denn die weit überwiegende Zahl der kommunalen Wasserbetriebe (Regiebetriebe, Eigenbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts, Eigengesellschaften und ÖPP-Gesellschaften) erbringen ihre Wassertätigkeiten nahezu ausschließlich für ihre Kommunen bzw. die in Zweckverbänden zusammengeschlossenen Gebietskörper schaften, so dass bei einer separaten Betrachtung der Wassertätigkeiten das Wesentlichkeitskriterium in der Regel erfüllt wäre und die Ausschreibungspflicht entfiele. Der Markt für Wasserkonzessionen bliebe so abgeschottet.

- Durch die separate Betrachtung und die daraus folgende Abschottung der kommunalen Wassermonopole würde der Wettbewerb in anderen Wirtschaftsbereichen verzerrt und einige private Unternehmen würden besser gestellt als ihre Mitbewerber. Zum einen könnten die kommunalen Unternehmen die so weiter gesicherten Monopolrenditen aus der Wasserver- und Abwasserentsorgung zu Quersubventionierung ihrer Tätigkeiten in liberalisierten Wirtschaftsbereichen wie etwa der Energieversorgung oder der Entsorgung von Verpackungsabfällen nutzen und so private Unternehmen auch in diesen Bereichen vom Markt verdrängen. Zum anderen würden einzelne private Unternehmen, die im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften an kommunalen Wasserbetrieben beteiligt sind, von der Marktabschottung profitieren. Diese Wettbewerbsverzerrung könnte erhebliche Ausmaße annehmen, da davon auszugehen ist, dass zwischen 26 und 39% allein des Trinkwassers in Deutschland durch ÖPP-Gesellschaften bereitgestellt wird.

- Die faktische Abschottung des Konzessionsmarktes im Wasserbereich zu Gunsten kommunaler Unternehmen würde den Bürger als Wassernutzer und Zahler der Abwassergebühren belasten. Öffentliche Ausschreibungen von Konzessionen im Wasser- bzw. Abwasserbereich würden nicht erfolgen, so dass die Wasserversorgung der Transparenz entzogen wird und keine Qualitäts- und Kostenkontrolle durch einen Vergleich mit anderen Anbietern erfolgt. Die Folge sind die bereits beschriebenen überhöhten Wasser- und Abwasserpreise bzw. -gebühren.
- Die Privilegierung der Vergabe von Wasser-

konzessionen an In-House-Einrichtungen und verbundene Unternehmen könnte im Widerspruch zum europäischen Beihilfe- und Kartellrecht stehen. Die durch die Privilegierung erleichterten Quersubventionierungen anderer Tätigkeiten mit Mitteln, die im „geschützten" Wasserbereich erwirtschaftet werden, könnten unzulässige staatliche Beihilfen nach Art. 107 AEUV darstellen. Insofern der Zugriff der Gemeinden auf die lokalen Wasserquellen ein natürliches Monopol darstellt, könnte die ausschreibungsfreie Vergabe von Wasserkonzessionen durch die Gemeinden an ihre kommunalen Wasserbetriebe auch als Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung im Sinne von Art. 102 AEUV zu werten sein.

- Eine getrennte Betrachtung der verschiedenen Aktivitäten von Mehrsparten-Unternehmen, wie von Kommissar Barnier für die Wassersparte kommunaler Unternehmen angedacht, deckt sich auch nicht mit der EuGH-Rechtsprechung. Der Gerichtshof hatte in mehreren Verfahren über die wesentliche Ausrichtung von In-House-beauftragten Unternehmen, die eine Vielzahl von wirtschaftlichen Tätigkeiten ausübten, zu entscheiden; dabei hat der Gerichtshof nicht zwischen den einzelnen Tätigkeitsbereichen unterschieden, sondern die gesamten Aktivitäten in den Blick genommen.

- Die Überlegungen von Kommissar Barnier verstoßen auch gegen das Prinzip der besseren Rechtsetzung. Das EU-Konzept der besseren Rechtsetzung soll zur Vereinfachung und Verbesserung bestehender Rechtsvorschriften, der besseren Gestaltung neuer Vorschriften und der Stärkung ihrer Beachtung und Wirksamkeit beitragen. Mit seinem Vorschlag untergräbt Kommissar Barnier indes den Anwendungsbereich und damit die Wirksamkeit seines eigenen Richtlinienvorschlags. Ziel und Zweck der Konzessionsrichtlinie ist – bzw. war – es, Transparenz, Fairness und Rechtssicherheit bei der Konzessionsvergabe sowie einen besseren Zugang für Unternehmen zu den Konzessionsmärkten in Europa zu garantieren und so zu besseren Investitionsmöglichkeiten und zu einem größeren und hochwertigerem Angebot an Bau- und Dienstleistungskonzessionen zu führen. Diese Ziele würden im Wassersektor in Deutschland durch die Marktabschottung zu Gunsten kommunaler Unternehmen nicht mehr erreicht werden.

Schließlich ist auch nicht nach zu vollziehen, weshalb Kommissar Barnier weitergehende Ausnahmen vom Anwendungsbereich der Richtlinie ins Spiel bringt, ohne dass diese zuvor in dieser Art und Reichweite vom Parlament oder vom Rat als den beiden entscheidenden gesetzgebenden Institutionen überhaupt gefordert worden wären. Der Binnenmarktausschuss hat eine zeitlich befristete Übergangslösung vorgesehen, die zudem noch an schärfere Voraussetzungen (100% der Wasserleistungen für die konzessionsvergebende Stelle) geknüpft ist und im Rat sind Ausnahmen für Wasserleistungen zuvor nie thematisiert, geschweige denn diskutiert worden. Kommissar Barnier macht sich mit seinem Vorstoß zum Sachwalter deutscher kommunaler Interessen. Das entspricht nicht der Aufgabe der EU-Kommission, ohne Ansehung von Partikularinteressen Regelungen für alle 27 EU-Mitgliedstaaten vorzuschlagen.

DOSSIER

Der BDE appelliert daher an die Vertreter des Europäischen Parlaments und an den Rat, keine weitergehenden Ausnahmen für Konzessionsvergaben im Wasserbereich zum Gegenstand der Trilogverhandlungen zu machen.

Überprüfung von Kernzielen des EU-Abfallrechts gestartet – öffentliche Konsultation im April 2013

Die Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission hat offiziell den Prozess zur Überprüfung der gemeinsamen Zielvorgaben für die Abfallbewirtschaftung in der Europäischen Union (EU) gestartet. Der Prozess ist im Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2013 angelegt und dient der Anpassung des europäischen Abfallrechts an die innerhalb der letzten Jahre auf politischer Ebene neu definierten Ansprüche an die Abfallbewirtschaftung in den Bereichen Ressourceneffizienz, Rohstoffversorgung sowie Umwelt- und Klimaschutz.

Hintergrund

Zu Beginn des Jahres 2013 hatte die Europäische Kommission einen unverbindlichen Fahrplan vorgelegt, der die geplante Überprüfung der im EU-Abfallrecht festgelegten Zielvorgaben sowohl auf ihr Fortentwicklungspotential als auch auf ihre Kohärenz zu weiteren Politiken und Rechtsgebieten der Union hin skizziert. Die Ergebnisse des Gesamtprozesses sollen in der ersten Hälfte des Jahres 2014 von der Kommission präsentiert werden und ggf. zu konkreten Überarbeitungsvorschlägen existierender Rechtsvorschriften führen.

Thematisch ist der jüngst angestoßene Prozess in drei Schwerpunkte gegliedert:

1. Eine Überprüfung und ggf. Anpassung der Quoten zur Verminderung der Abfalldeponierung sowie zur Steigerung des Recyclings und der Verwertung. Dabei handelt es sich um Regelungen der Deponierichtlinie 1999/31/EG, der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG sowie der Verpackungsrichtlinie 94/62/EG (zuletzt geändert durch Richtlinie 2005/20/EG);
2. Eine Überprüfung der Wirksamkeit (sog. „Fitness Check") der fünf stoffstromspezifischen Richtlinien des Abfallrechts: Der Klärschlammrichtlinie 86/278/EWG, der PCB/PCT-Richtlinie 96/59/EG, der Verpackungsrichtlinie 94/62/EG, der Batterierichtlinie 2006/66/EG und der Richtlinie über Altfahrzeuge 2000/53/EG;
3. Eine Analyse zur qualitativ hochwertigeren Bewirtschaftung von Kunststoffabfällen in der Europäischen Union (siehe dazu: Artikel zum Grünbuch über Kunststoffabfälle in dieser Ausgabe).

Noch im April soll zunächst eine öffentliche Konsultation über die mögliche Weiterentwicklung der Recycling- und Deponieziele lanciert werden.

EU-SCHWERPUNKTE

Die Notwendigkeit eines europäischen Vorbehandlungsgebots für Siedlungsabfälle

Wie die jüngst von Eurostat, dem Statistikamt der Europäischen Kommission, veröffentlichten Kennzahlen zur Abfallwirtschaft in den Staaten der EU-27 des Jahres 2011 deutlich gemacht haben, werden jährlich immer noch 37% der EU-weit anfallenden Menge an Siedlungsabfällen deponiert (siehe dazu Artikel zu den Kennzahlen des Jahres 2011 in dieser Ausgabe) – ein Großteil davon, ohne zuvor einem Vorbehandlungsverfahren unterzogen worden zu sein. Risiken, die dabei für die Umwelt entstehen können, werden dadurch nicht ausgeschlossen.

Die ökologische Bedeutung der Deponierung wurde bereits in den 1990er Jahren von der Europäischen Kommission erkannt. Die damalige Diskussion war von dem Anspruch geprägt, gemeinsame Vorgaben für den Bau, den Betrieb und die Nachsorge von Deponien zu schaffen sowie verschiedene Deponieklassen für unterschiedliche Abfälle zu definieren. Im Jahr 1997 legte die Europäische Kommission hierzu einen Richtlinienentwurf vor, welcher nach Beratungen in Rat und Parlament zur 1999 verabschiedeten Deponierichtlinie (RL 1999/31/EG) führte. Die Regelungen der Richtlinie dienen seither dem Ziel, die Verschmutzung von Oberflächenwasser, Grundwasser, Boden und Luft, sowie jegliche damit verbundene Risiken für die menschliche Gesundheit weitest möglich zu kontrollieren und zu vermindern.

In den letzten Jahren traten neben die umweltpolitische Ausrichtung abfallwirtschaftlicher Regelungen zwei neue Anforderungen hinzu: Zum einen die Nutzung des Rohstoffpotentials von Abfällen und zum anderen das Klimaschutzpotential durch die Einsparung von Treibhausgasemissionen durch eine Optimierung der abfallwirtschaftlichen Maßnahmen.

Der allgemeinen Diskussion zur zukünftigen Rohstoffversorgung und der Steigerung der Effizienz bei der Verwendung von Ressourcen in Europa wurde im Jahr 2011 mit der Veröffentlichung des Fahrplans für ein Ressourcenschonendes Europa (KOM(2011) 571) durch die Europäische Kommission Rechnung getragen (vgl. mehrere Artikel im Europaspiegel ab dem Jahr 2011). Der Fahrplan legt erstmals das politische Ziel auf europäischer Ebene fest, die Deponierung von Abfällen in der EU zu beenden, um so das Rohstoffpotenzial der bisher deponierten Abfälle nutzbar zu machen. Analog definiert der im Dezember 2012 von der Kommission vorgelegte Vorschlag für ein siebtes Umweltaktionsprogramm (7. UAP) das Ziel, Abfall als Ressource zu nutzen. Entsprechend fordert das Programm die Deponierung von Siedlungsabfällen nach und nach abzuschaffen (siehe dazu Artikel zum Vorschlag eines 7. Umweltaktionsprogramms in dieser Ausgabe).

Die zweite Herausforderung für die Abfallwirtschaft der Zukunft, welche im engen Zusammenhang zur Deponierung von Abfällen steht, stellt das Ziel der EU im Bereich des Klimaschutzes dar. So soll der Ausstoß von Treibhausgasen in der EU im Vergleich zum Referenzjahr 1990 bis 2020 um mindestens 20% reduziert werden. Dies entspricht etwa 600 Millionen Tonnen an CO2-Äquivalenten pro Jahr. Entsprechend ist auch der Entwurf zum 7. UAP darauf ausgerichtet, den Klimaschutz in der EU weiter voranzutreiben.

Dies findet seinen Ausdruck u.a. in der Forderung nach einer Beteiligung aller Wirtschafssektoren bei der Einsparung von Treibhausgasen.

Im Zusammenhang mit der Deponierung unvorbehandelter Abfälle ist vor allem das Treibhausgas Methan zu berücksichtigen, welches eine ca. 21-mal stärkere Wirkung auf den Klimawandel hat als CO2 (eine Tonne Methan-Emissionen entsprechen ca. 21 Tonnen CO2-Emissionen). Dass die europäische Abfallwirtschaft ein erhebliches Potential zur Einsparung von Treibhausgasen aufweist, hat nicht zuletzt die gemeinsam vom BDE und deutschen Umweltbundesamt (UBA) in Auftrag gegebene Studie "Klimaschutzpotenziale der Abfallwirtschaft" des Öko-Instituts und des Instituts für Energie- und Umweltforschung aus dem Jahr 2010 gezeigt. Demzufolge ist ein Großteil der Deponie-Emissionen auf entweichendes Methan zurückzuführen. Weiterhin kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass ein striktes Deponieverbot für unvorbehandelte Siedlungsabfälle einen entscheidenden Beitrag zur Verbesserung der Klimaschutzbilanz der Abfallwirtschaft leisten würde. Denn so könnten die durch abgelagerte organische Materialien verursachten Faulprozesse minimiert werden. Zusammen mit einer Erhöhung der Recyclingquoten könnten laut Studie EU-weit Treibhausgasemissionen von insgesamt 142 bis 192 Millionen Tonnen CO2-Äquivalente pro Jahr bis 2020 eingespart werden. Das entspräche dem durchschnittlichen CO2-Ausstoß von über 20 Millionen PKW pro Jahr. Daraus folgt, dass allein die Abfallwirtschaft der EU – bei entsprechenden Weichenstellungen – ca. ein Viertel der CO2-Einsparungen leisten könnte, die die EU bis zum Jahr 2020 erreichen will.

14 Jahre nach Verabschiedung der europäischen Deponierichtlinie ist festzuhalten, dass die 1999 geschaffenen Regelungen den heutigen politischen Ansprüchen an die Abfallbewirtschaftung in der EU nicht mehr gerecht werden. Viele Mitgliedstaaten der EU haben erhebliche Probleme, das Ziel der Deponierichtlinie, nämlich den biologisch abbaubaren Anteil des deponierten Siedlungsabfalls bis 2016 (bzw. in Ausnahmefällen bis 2020) im Vergleich zum Jahr 1995 auf 35 Gewichtsprozent zu reduzieren, zu erreichen. Hinzu kommen unterschiedliche Interpretationen des Begriffs "Siedlungsabfall", die parallel in den Mitgliedstaaten existieren und die eine schwer vergleichbare Datenlage der „biologisch abbaubaren Anteile im Siedlungsabfall“ verursachen.

Ein weiteres Problem der geltenden Deponierichtlinie stellt die Regelung des Art. 6a dar, wonach Siedlungsabfälle nicht ohne ein vorheriges Behandlungsverfahren deponiert werden sollen. Sie verbietet indes nicht die Deponierung unvorbehandelter Siedlungsabfälle, so dass weiterhin jährlich große Mengen abgelagert werden und dieses Vorgehen bisher noch in keinem Fall Gegenstand eines abgeschlossenen Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) war. Ein erstes Verfahren gegen Italien befindet sich jedoch aktuell in der vorprozessualen Phase (siehe dazu Artikel zum Bericht des Europäischen Rechnungshofs in dieser Ausgabe).

Überprüfung und Weiterentwicklung der Recyclingziele der Abfallrahmen- und Verpackungsrichtlinie

Die Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG sieht in

EU-SCHWERPUNKTE

Art. 11 Abs. 2, lit. a) vor, dass bis 2020 alle Mitgliedstaaten 50% der Abfallströme Papier, Metall, Kunststoff und Glas aus privaten Haushalten zur Wiederverwendung vorbereiten oder recyceln müssen. Darüber hinaus sieht die Richtlinie unter lit. b) ein separates Ziel für nicht gefährliche Bau- und Abbruchabfälle vor. Diese sollen zu mindestens 70% zur Wiederverwendung vorbereitet, recycelt oder einer sonstigen stofflichen Verwertung, zu der auch die Verfüllung zählt, zugeführt werden.

Nach den bisherigen Untersuchungen der Kommission zeichnet sich ein sehr unterschiedliches Bild bei der Erfüllung der vorgeschriebenen Quoten der Abfallrahmenrichtlinie ab. Während einige Mitgliedstaaten – zu denen etwa Deutschland, Österreich, Niederlande, etc. gehören – die Quoten bereits übererfüllen, sind andere Mitgliedstaaten, wie etwa Griechenland, Italien und zahlreiche jüngere Mitgliedstaaten noch weit davon entfernt. Dementsprechend breit ist auch das Spektrum an möglichen Reaktionen der Kommission auf die Ergebnisse der Studie; neben einer Erhöhung oder Erweiterung der Recyclingziele könnte auch die Beibehaltung des Status-quo der Recyclingziele der Abfallrahmenrichtlinie erwogen werden. Grundsätzlich hat die Kommission bereits angekündigt, einen möglichen legislativen Vorschlag zur Überarbeitung der Recyclingziele einer Gesetzesfolgenabschätzung (Impact Assessment) zu unterziehen. Ergänzend könnten sog. „soft law" Instrumente, wie etwa Leitfäden oder eine Plattform zum Austausch von „best practice" Beispielen, von der Kommission eingesetzt werden, um die Recyclingquoten zu erhöhen.

Neben einer möglichen Anpassung der Zielbestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie wird auch die bisherige Berechnungsgrundlage für die Recyclingquoten überprüft, die von den nationalen Behörden an Eurostat gemeldet werden müssen. Derzeit können die Mitgliedstaaten zwischen vier Methoden zur Berechnung ihrer Recyclingquote nach Art. 11 Abs. 2, lit. a) wählen. Die Berechnungsmethoden sind im Beschluss 2011/753/EU vom 18. November 2011 festgelegt. Demnach kann sowohl die Menge der anfallenden Haushaltabfälle als auch die Gesamtmenge der Siedlungsabfälle als Berechnungsgrundlage der Recyclingquoten gewählt werden. Außerdem haben die Mitgliedstaaten hinsichtlich der in die Quoten-Berechnung einbezogenen Stoffströme – nur die getrennt erfassten Stoffströme Papier, Metall, Kunststoff und Glas bis hin zur Gesamtmenge der recycelten Siedlungsabfälle – einen erheblichen Spielraum. Schließlich gibt es auch bei der Berechnung – Abfallinput vs. Abfalloutput von Sortieranlagen – große Schlupflöcher.

Für Verpackungsabfälle sieht die Verpackungsrichtlinie 94/62/EG in Art. 6 Abs. 1 vor, dass spätestens bis zum 31. Dezember 2008 die Mitgliedstaaten die folgenden Mindestzielvorgaben für die stoffliche Verwertung von Materialen aus Verpackungsabfällen erzielt habe müssen: 60 Gewichtsprozent für Glas, Papier und Karton, 50 Gewichtsprozent für Metalle, 22,5 Gewichtsprozent für Kunststoffe und 15 Gewichtsprozent für Holz. Diese Mindestziele werden, wie bisherige Untersuchungen der Kommission zeigen, von einer Vielzahl von Mitgliedstaaten bereits erfüllt bzw. nahezu erfüllt. Nur einige wenige Mitgliedstaaten sind davon noch weit entfernt. Insgesamt sieht die Kommission nach einer ersten Einschätzung durchaus Potential für eine Erhöhung

der Ziele aus der Verpackungsrichtlinie.
Vor dem Hintergrund des im „Fahrplan für ein Ressourcenschonendes Europa“ und in der „Rohstoffinitiative“ (KOM(2011) 25) von der Kommission skizzierten Bildes eines wachsenden Drucks auf Ressourcen und Rohstoffe, sieht die Kommission einen tragenden Pfeiler zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft in der verstärkten Nutzung von Abfällen als Ressource. Um dies zu erreichen, setzt die Kommission in erster Linie auf eine Anpassung der Kernzielbestimmungen der Abfallrahmen-, Verpackungs-, und Deponierichtlinie.

Weiteres Vorgehen

Interessierte Kreise können alle aktuellen Entwicklungen zur Konsultation sowie zum gesamten Überarbeitungsprozess unter folgendem Link abrufen: *http://www.wastetargetsreview.eu/*
Der BDE hatte bereits über seinen europäischen Dachverband FEAD (Föderation der Europäischen Entsorgungswirtschaft) die Möglichkeit, an einem Austausch mit der Consultancy EUNOMIA teilzunehmen, die den Überarbeitungsprozess für die Kommission organisiert. Auch wird der BDE sich neben der Teilnahme an der öffentlichen Konsultation während des gesamten Vorhabens aktiv in die Diskussionen auf europäischer Ebene einbringen.

Bewertung

Der BDE sieht den aktuell begonnen Überprüfungsprozess der Deponierichtlinie als wichtigen Schritt an, um vorhandene Lücken im europäischen Regelungswerk zu schließen. Er wird daher auf europäischer Ebene für ein strenges Vorbehandlungsgebot für Abfälle zur Deponierung eintreten. Damit kann in Europa ein erheblicher Beitrag zum Ressourcen-, Umwelt- und Klimaschutz geleistet werden. Die Erfahrungen aus Mitgliedstaaten wie Deutschland und Österreich zeigen, dass ein solches Vorbehandlungsgebot technisch realisierbar ist. Parallel müssen frühzeitig Infrastrukturen geschaffen werden, die eine hochwertige Abfallbehandlung im Sinne der fünfstufigen Abfallhierarchie ermöglichen. In den Kernzielbestimmungen der Abfallrahmen-, Verpackungs- und Deponierichtlinie sieht die Kommission zu Recht zentrale Instrumente, um das Recycling in der EU zu stärken. Vor dem Hintergrund einer global wachsenden Nachfrage nach Rohstoffen ist es gerade für die EU von großer Bedeutung, eine weitest mögliche Kreislaufführung von Rohstoffen zu gewährleisten. Die Anstrengungen der Europäischen Kommission in diese Richtung werden vom BDE ausdrücklich begrüßt.

Die private Entsorgungswirtschaft ist bereit ihren Beitrag zur Erreichung dieser Ziele weiter zu steigern und als treibende Kraft zu fungieren. Dies ist jedoch nur möglich, sofern die richtigen Rahmenbedingungen dafür geschaffen werden. Dazu zählen neben einer strikten Umsetzung und Anwendung der EU-Abfallgesetzgebung auch die Durchsetzung der europäischen Wettbewerbs- und Binnenmarkts-Regelungen sowie die Abschaffung der Privilegierung öffentlicher gegenüber privaten Unternehmen bei der Mehrwertsteuerpflicht. Nur wenn ein verlässlicher Ordnungsrahmen in der EU geschaffen und in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen durchgesetzt wird, lässt sich die Vision einer europäischen Kreislaufwirtschaft verwirklichen.

EU-SCHWERPUNKTE

Startschuss für EU-Innovationspartnerschaft für Rohstoffe

Am 12. Februar 2013 hat erstmals die hochrangige Lenkungsgruppe (HLG) der Europäischen Innovationspartnerschaft für Rohstoffe (EIP Raw Materials) getagt. Ein Strategischer Implementierungsplan (SIP), der Mitte des Jahres veröffentlicht wird, soll innovative Lösungen entlang der gesamten Wertschöpfungskette anbieten, darunter auch im Bereich der Abfallbewirtschaftung.

EU-Industriekommissar Antonio Tajani hat zusammen mit EU-Umweltkommissar Janez Potocnik und Maire Geoghegan Quinn, EU-Kommissarin für Forschung und Innovation, auf dem ersten konstituierenden Treffen der HLG am 12. Februar 2012 den Startschuss für die Europäische Innovationspartnerschaft zu Rohstoffen (EIP Raw Materials) gegeben. Mit Hilfe dieser Initiative, an der sich auch nationale Minister, Forschungseinrichtungen sowie Vertreter aus der Industrie beteiligen, soll Europa bis 2020 unabhängiger von Rohstoffimporten werden. Das soll vor allem durch innovative Lösungen in Bereichen wie Rohstofferkundung, -gewinnung und -verarbeitung sowie Recycling und Substitution erreicht werden. Derzeit wird ein Strategischer Implementierungsplan erarbeitet, in dem auch die Verbesserung des regulatorischen Rahmens für die Abfallwirtschaft thematisiert werden soll.

Konkrete Ziele bis 2020

Im Rahmen der Innovationspartnerschaft sollen jeweils bis zu zehn Pilotprojekte zur Rohstofferkundung, -gewinnung und -verarbeitung sowie zum Recycling durchgeführt werden. Es sollen bei mindestens drei Schlüsselanwendungen Substitute für kritische und knappe Rohstoffe gefunden werden. Ziel ist auch ein effizienterer Materialeinsatz sowie besseres Recycling wertvoller Rohstoffe aus Abfällen. Der Aufbau von Forschungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungszentren soll die Primärrohstoffgewinnung nachhaltiger machen. Verbesserungen sollen auch bei der statistischen Erfassung bestehender Rohstoffreserven und bei der Entwicklung von Analyseinstrumenten zur genaueren Abschätzung von Angebots- und Nachfragetrends erzielt werden. Mit Hilfe der Innovationspartnerschaft möchte die EU auch eine internationale Kooperationsstrategie für Rohstoffe, sowohl auf bilateraler, als auch auf multilateraler Ebene, erarbeiten.

Arbeitsweise und thematische Schwerpunkte

Die EIP Rohstoffe wird angeführt von der High-

Level-Group (HLG), welche die strategische Ausrichtung bestimmt. Die EU-Kommissare Tajani, Potocnik und Quinn beteiligen sich als assoziierte Mitglieder. Zum Teilnehmerkreis der HLG gehören aber auch Minister von EU-Mitgliedstaaten aus den Bereichen Industrie/Wirtschaft, Umwelt und Forschung – Deutschland ist durch Wirtschaftsminister Philipp Rösler vertreten. Universitäten und Forschungseinrichtungen vertreten die Wissenschaft. Aus der Industrie sind Geschäftsführer von Unternehmen aus verschiedenen Branchen wie Bergbau und Baustoffherstellung, Holzindustrie, Maschinenbau und Abfallwirtschaft vertreten. HLG-Mitglieder aus der Entsorgungswirtschaft sind Peter Hoffmeyer (Nelsen AG) sowie Christophe Cros (Suez Environnement).

Jedem Teilnehmer der HLG arbeitet ein sog. Sherpa zu. Sie fungieren als Bindeglied zwischen der HLG und den operationellen Gruppen, in denen im Rahmen von festgelegten Arbeitsschwerpunkten die inhaltliche Arbeit stattfindet. Diese insgesamt fünf Arbeitsgruppen beraten die HLG und sind für die Umsetzung des Strategischen Umsetzungsplans verantwortlich. Sie setzen sich aus einem breiten Spektrum an Sachverständigen sowie Vertretern von Behörden, Unternehmen, Verbänden sowie Nichtregierungsorganisationen zusammen.

Die erste Arbeitsgruppe beschäftigt sich thematisch mit einer nachhaltigen und sicheren Rohstoffversorgung, z.B. durch fortschrittliche Explorationstechnologien. Der Schwerpunkt der zweiten Arbeitsgruppe liegt auf der Substitution von kritischen und knappen Rohstoffen. Der Aufbau einer innovativen Wissens- und Infrastrukturbasis zu den Ressourcen der EU liegt im Verantwortungsbereich der dritten Arbeitsgruppe. Die vierte Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit Sammlung, Sortierung und Recycling von Abfällen. Ziel ist die fortschrittlichsten Methoden der Abfallbewirtschaftung möglichst weit in der EU zu verbreiten sowie durch wirtschaftliche Instrumente die Nachfrage nach Sekundärrohstoffen zu erhöhen. Thematisiert werden darüber hinaus die Überwachung von Abfallströmen innerhalb und außerhalb der EU sowie Zertifizierungsregelungen für Recyclinganlagen. Die fünfte Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit einem angemessenen internationalen Rahmen, beispielsweise zur Verbesserung der geologischen Wissensbasis oder zur verstärkten Zusammenarbeit in internationalen Organisationen in Rohstofffragen.

Entwurf des Strategischen Implementierungsplans

Derzeit erarbeiten die Arbeitsgruppen einen Strategischen Implementierungsplan, in dem Prioritäten festgelegt und spezifische Maßnahmen zu deren Verwirklichung vorgeschlagen werden sollen. Inhaltlich basiert der Strategische Implementierungsplan auf drei Säulen: einer Technologie-Säule, einer nicht-technologischen, regulatorischen Säule sowie einer Säule zu internationalen Kooperationen.

Die Weiterentwicklung des regulatorischen Rahmens zur Verbesserung der Abfallbewirtschaftung in der EU ist Teil der nicht-technologischen Säule und fällt in den Aufgabenbereich der Arbeitsgruppe 4. Derzeit werden Vorschläge für spezifische Aktionen und Maßnahmen gesammelt. Als Prioritäten im Bereich Abfallbewirtschaftung werden insbesondere der regulatori-

EU-SCHWERPUNKTE

sche Rahmen (Abfall und Produkte), Wissen und Monitoring, Standardisierung bzw. Zertifizierung sowie innovative Geschäftsmodelle und Partnerschaften diskutiert. Es ist eine Beschränkung auf zehn konkrete Maßnahmen vorgesehen.

Auf der Agenda der Arbeitsgruppe 4 stehen u.a. anspruchsvolle Recyclingziele für einzelne Stoffströme; ein besonderes Augenmerk wird dabei auf kritische Industriemetalle gelegt. Auch eine Harmonisierung der Berechnungsmethoden der Recyclingraten wird erwogen. Außerdem soll die Qualität von recycelten Materialien verbessert werden. Auch eine Erweiterung der Herstellerverantwortung im Rahmen der Überarbeitung der EU-Abfallgesetzgebung sowie eine Einbeziehung der Rohstoffdimension und Recyclingfähigkeit von Produkten im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie werden erwogen. Weitere zur Diskussion stehende Aspekte sind gezieltere Kontrollen bei der Verbringung gefährlicher Abfälle und sektorenübergreifende Partnerschaften entlang der gesamten Wertschöpfungskette. Ebenfalls im Gespräch sind eine Zertifizierung von Recyclinganlagen und eine Integration der Abfallverbrennung in das EU-Emissionshandelssystem.

Hintergrund

Die Europäische Innovationspartnerschaft zu Rohstoffen geht auf die Mitteilung der Kommission „Rohstoffe für das künftige Wohlergehen Europas nutzbar machen“ (KOM(2012) 82 final) zurück. Hintergrund sind die Bemühungen der Kommission, die Versorgung der europäischen Industrie mit Rohstoffen auch in der Zukunft sicherzustellen, da sich Versorgungsschwierigkeiten negativ auf deren Leistungsfähigkeit auswirken. Europa ist beinahe vollständig auf Importe wichtiger Technologierohstoffe wie Platin oder Kobalt angewiesen. Zu den wichtigsten Exportländern gehören China, die Demokratische Republik Kongo oder Südafrika.

Ausblick

Im April und Mai 2013 findet die zweite Runde der inhaltlichen Abstimmungen zum Strategischen Implementierungsplan zwischen den Arbeitsgruppen und Sherpas, der High-Level-Group sowie der Europäischen Kommission statt. Der finale Entwurf soll am 5. Juni 2013 von den Sherpas beraten und der HLG am 17. Juni 2013 zur Abstimmung vorgelegt werden. Nach erfolgreicher Annahme werden alle interessierten Kreise durch die Kommission voraussichtlich zwischen September und Dezember 2013 aufgerufen, sich an der Ausschreibung der vorgeschlagenen Forschungs- und Pilotprojekte zu beteiligen. Die Kommission wird nach der Veröffentlichung des SIP eine Mitteilung vorlegen.

Bewertung

Aus Sicht des BDE ist die Initiative der Europäischen Innovationspartnerschaft zu Rohstoffen positiv zu bewerten. Zu begrüßen ist insbesondere das Ziel, den regulatorischen Rahmen der EU im Bereich der Abfallbewirtschaftung zu verbessern.

Die derzeit diskutierten Prioritäten im Bereich Abfallwirtschaft gehen grundsätzlich in die richtige Richtung. Die Verbreitung der Getrennt-

sammlung von Abfällen, die Erweiterung der Herstellerverantwortung, die Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie und anspruchsvolle Recyclingziele sowie die Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie können die Quantität und Qualität des Recyclings erhöhen. Ebenfalls positiv sind Signale, illegale Abfalltransporte zu unterbinden und Rohstoffpartnerschaften entlang der gesamten Wertschöpfungskette, die Entsorgungs- und Recyclingunternehmen einschließen, zu entwickeln.

Kritisch ist indes die Idee zu sehen, Behandlungs- und Recyclinganlagen zu zertifizieren, um die illegale Verbringung von Abfällen zu unterbinden. Dies lässt sich auch durch eine Zertifizierung nicht verhindern – hier handelt es sich um eine Frage des Vollzugs. Darüber hinaus müsste die Vereinbarkeit mit dem Welthandelsrecht kritisch geprüft werden, denn dies erlaubt – unter Berücksichtigung der EU-Abfallverbringungsverordnung (EG) Nr. 1013/2006 – den Export von grün gelisteten, ungefährlichen Abfällen, wie Schrotten, Altpapier oder Altkunststoffen. Eine exakte Differenzierung ist folglich unerlässlich, um nicht geltendes internationales Recht zu verletzen und an dem eigentlichen Ziel der illegalen Abfallverbringung vorbei zu regulieren.

Der BDE wird sich künftig aktiv in die Diskussion einbringen und sicherstellen, dass angemessene Rahmenbedingungen für die Entsorgungsbranche in Deutschland und Europa geschaffen werden. So empfiehlt der BDE, bisher unbeachtete Aspekte mit in die Beratungen zum Strategischen Umsetzungsplan einfließen zu lassen. Um z.B. das ganze ökonomische und ökologische Potential der europäischen Kreislaufwirtschaft zu nutzen, müsste die vollständige Umsetzung des EU-Abfallrechts sowie dessen Vollzug in allen EU-Mitgliedstaaten sichergestellt werden. Darüber hinaus müssten die bestehenden EU-Wettbewerbsregeln besser angewendet und durchgesetzt werden. Denn nur ein freier Markt, in dem getrennt erfasste Abfälle aus privaten Haushalten frei zirkulieren können, gewährleistet, dass diese Abfälle einer hochwertigen Verwertung zugeführt werden können.

EU-SCHWERPUNKTE

7. Umweltaktionsprogramm: Umweltausschuss diskutiert Berichtsentwurf

Bei der Aussprache im Umweltausschuss des Europäischen Parlaments über den Berichtsentwurf des französischen Berichterstatters Gaston Franco (EVP) zum 7. Umweltaktionsprogramm war die Zukunft der europäischen Abfallbewirtschaftung ein zentrales Thema. Die Abstimmung findet am 24. April statt.

Nachdem die Europäische Kommission ihren Vorschlag für das 7. Umweltaktionsprogramm (UAP) „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten" (KOM(2012) 710) Ende November 2012 vorgestellt hat (siehe Europaspiegel 01/2013), positionieren sich derzeit die Abgeordneten des federführenden Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments (ENVI). Die Schattenberichterstatter haben bereits in der ersten Aussprache am 20. März signalisiert, dass sie im Rahmen des 7. UAP eine ambitionierte EU-Abfallpolitik unterstützen und die Absicht des Berichterstatters Gaston Franco nicht mittragen, im Abfallbereich lediglich den Status Quo erhalten zu wollen.

Diskussionen im ENVI-Ausschuss

Franco hatte Anfang März seinen Berichtsentwurf vorgelegt. Darin schwächt er die von der Kommission vorgeschlagenen ambitionierten Ziele und Maßnahmen für den Abfallbereich maßgeblich ab. Beispielsweise streicht er die nachdrückliche Maßgabe, dass die Abfallhierarchie strikt einzuhalten sei. Anstatt – wie von der Kommission vorgeschlagen – die energetische Verwertung auf nicht-recyclierbare Abfälle zu begrenzen sowie die Deponierung schrittweise abzuschaffen, beschränkt sich Franco darauf, zu fordern, recyclierbare und kompostierbare Abfälle schrittweise von der Deponierung weg und dem Recycling sowie der Verwertung zuzuführen. Während der Aussprache im Umweltausschuss begründete der Berichterstatter seinen Vorschlag damit, dass ein allgemeines Deponierungsverbot von Abfällen vor 2020 unrealistisch sei. Zunächst müsse überprüft werden, welche Abfälle überhaupt unter ein Deponierungsverbot fallen sollten.

Die Schattenberichterstatter kritisierten unisono diese Position. Jo Leinen, der deutsche Schattenberichterstatter (S&D), warnte vor einer Aufweichung der Kommissionsvorschläge. Die Abfallhierarchie müsse strikt angewendet werden, die entsprechenden Änderungsanträge des Berichterstatters zur Hierarchie seien zudem nicht kohärent und stifteten dadurch mehr Verwirrung als dass sie Klarheit schafften. Der liberale Schattenberichterstatter

© European Union 2012 PE-EP

Gerben-Jan Gerbrandy (Niederlande, ALDE) betonte insbesondere, dass das 7. UAP nicht nur als Umwelt-, sondern auch als Wirtschaftsprogramm zu sehen sei. Margrete Auken (Dänemark), die Berichterstatterin der Grünen, kritisierte nachdrücklich die Verbrennung von recyclierbaren und kompostierbaren Abfällen. Grundsätzliche Kritik an der Müllverbrennung übte Anna Rosbach (Dänemark), die Schattenberichterstatterin der Europäischen Konservativen und Reformisten. Karl-Heinz Florenz (Deutschland, EVP), Fraktionskollege des Berichterstatters, sprach sich ebenfalls dafür aus, die Verbrennung künftig weiter zu beschränken. Diese Entsorgungsoption sei nicht mehr zeitgemäß. Der Berichterstatter hingegen würde der Verbrennung einen „Blankocheck" ausstellen. Florenz plädierte für die verstärkte stoffliche Verwertung und eine Verschärfung der Deponierichtlinie.

Zusammen mit den 75 Änderungsvorschlägen des Berichtsentwurfs wurden insgesamt 503 Änderungsanträge zum Kommissionsvorschlag eingereicht. Florenz sowie die Schattenberichterstatter Leinen, Auken und Gerbrandy – letztere in teilweise fraktionsübergreifenden Anträgen – wollen die abfallrelevanten Regelungen stärken. So wird u.a. ein EU-weites, generelles Deponierungsverbot gefordert. Öffentliche Mittel sollten nicht mehr für den Bau von Abfalldeponien verwendet und die EU-Strukturförderung im Abfallbereich an der fünfstufigen Abfallhierarchie ausgerichtet werden. Die Abgeordneten sprechen sich in ihren Änderungsanträgen auch für ambitionierte Recyclingziele, die Steigerung der Wirtschaftlichkeit von Recycling sowie den Ausbau der Getrenntsammlung aus. Um die Rohstoffversorgung zu sichern, sollen Innovationspartnerschaften zwischen Industrie und Entsorgungswirtschaft ausgebaut sowie die Forschung zur Recyclingfähigkeit wichtiger Technologierohstoffe gestärkt werden. Auf der anderen Seite wurden aber auch Anträge eingereicht, die hinter den Maßgaben der Kommission zurückbleiben und lediglich eine schrittweise Steigerung der stofflichen Verwertung bedeuten.

Ausblick

Die Abstimmung über den Bericht im federführenden Umweltausschuss findet am 24. April 2013 statt, die im Plenum voraussichtlich Anfang Juli. Nach Auskunft der irischen Ratspräsidentschaft sind die Beratungen im Rat bereits weit fortgeschritten. Eine Einigung der Gesetzgeber in erster Lesung wird als realistisch eingestuft.

Bewertung

Der BDE spricht sich gemeinsam mit dem Bun-

EU-SCHWERPUNKTE

desverband Sekundärrohstoffe (bvse), der Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling- und Entsorgungsunternehmen e.V. (BDSV) sowie dem Verband Österreichischer Entsorgungsbetriebe (VÖEB) für eine ambitionierte Weiterentwicklung des EU-Abfallrechts aus. Das 7. UAP muss die Weichen für eine zukunftsfähige Abfallwirtschaft in der EU bis 2020 und darüber hinaus stellen. Auch wenn der Vorschlag der Kommission wichtige Voraussetzungen zur Stärkung des Recyclings nennt, ist das Programm zu vage. In seiner derzeitigen Form fehlt es bereits an einem konkreten Zeitplan zur Weiterentwicklung des Europäischen Umweltrechts. Änderungsanträge, die den Kommissionsvorschlag weiter verwässern, sind daher strikt abzulehnen.

Das 7. Umweltaktionsprogramm sollte nicht nur die vollständige Umsetzung des EU-Umweltrechts sicherstellen, sondern auch Lösungen für das Problem des häufig fehlenden oder mangelhaften Vollzugs durch die nationalen Behörden vorschlagen. Aufgrund der unzureichenden Anwendung der EU-Abfallgesetzgebung existieren bei der Leistungsfähigkeit der Abfallbewirtschaftung noch immer gravierende Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten.

Um die Prioritätenfolge der besten Abfallbehandlungsoptionen nicht aufzuweichen, muss die fünfstufige Abfallhierarchie strikt angewendet werden. Abweichungen – wie in Art. 4 Abs. 2 der Abfallrahmenrichtlinie vorgesehen – sind nur unter Umweltschutzaspekten für bestimmte Abfallströme und unter Berücksichtigung der gesamten Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung dieser Abfälle zu rechtfertigen.

Aus Sicht der privaten Entsorgungswirtschaft sollte das Auslaufen der Deponierung konkretisiert und vor allem ein EU-weites Deponierungsverbot unvorbehandelter Abfälle eingeführt werden. Grundlage könnte ein Grenzwertsystem sein, wie es beispielsweise das deutsche Deponierecht vorsieht.

Auch die vage Formulierung, Recycling-Hemmnisse im Binnenmarkt zu beseitigen, ist unzureichend. Dies wird indes in den Änderungsanträgen nicht näher präzisiert. Um wettbewerbsrechtliche Hemmnisse tatsächlich zu beseitigen, müssen die EU-Wettbewerbsregeln in allen Mitgliedstaaten angewendet und durchgesetzt, eine faire und transparente öffentliche Auftragsvergabe gewährleistet und die steuerliche Ungleichbehandlung des öffentlichen und privaten Sektors beendet werden.

Die Kommission hat in ihrem Vorschlag die Europäische Strukturpolitik im Bereich Abfallbewirtschaftung unerwähnt gelassen. Damit zukünftig EU-Fördergelder in den neuen Mitgliedstaaten nicht mehr vornehmlich für den Bau von Deponien verwendet werden, sollte – wie in Änderungsanträgen vorgeschlagen – die EU-Förderpolitik im Bereich Abfallwirtschaft konsequent an der fünfstufigen Abfallhierarchie ausgerichtet werden.

Bei Recyclingverfahren können im Zusammenhang mit der Chemikaliengesetzgebung praktische Fragen und Unsicherheiten aufgeworfen werden, wenn Stoffidentität mit bereits unter REACH registrierten Stoffen vorliegt. Bei der von der Kommission angekündigten Überarbeitung des Chemikalienrechts muss deshalb die Kompatibilität mit dem Abfallrecht berücksichtigt werden.

Im Übrigen zeigt die Kommission keine konkreten Instrumente auf, um Beschwerdeverfahren aufgrund von Verstößen gegen EU-Umweltrecht zu erleichtern und zu beschleunigen. Der BDE erneuert daher seine Forderung nach einer Ausweitung des Verfahrens „EU-Pilot" auf nationale Gesetze im Entwurfsstadium. Damit könnte bereits frühzeitig und adäquat auf eine unsachgemäße Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften reagiert werden und die teilweise massiven Unsicherheiten für Unternehmen und Bürger – wie im Falle des neuen ungarischen Abfallgesetzes (wir berichten in dieser Ausgabe) – vermieden werden.

UMWELT ABFALL

EU-Rechnungshof: Strukturförderung verfehlt die Ziele der EU-Abfallpolitik

Der Europäische Rechnungshof (EuRH) hinterfragt in seinem Ende Januar veröffentlichten Prüfbericht die Wirksamkeit der EU-Förderung von Infrastrukturmaßnahmen für die Bewirtschaftung von Abfällen aus privaten Haushalten. Die Prüfer raten u.a. dazu, schwerpunktmäßig Behandlungsanlagen für getrennt erfasste Abfälle zu fördern sowie die in Art. 6 a der Deponierichtlinie aufgeführte Regelung, wonach Siedlungsabfälle nicht ohne ein vorheriges Behandlungsverfahren deponiert werden dürfen, zu präzisieren.

Die Europäische Union hat zur Förderung von Infrastrukturprojekten für die Abfallbewirtschaftung im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und des Kohäsionsfonds (KF) im Zeitraum von 2000 bis 2013 Mittel in Höhe von 10,8 Milliarden Euro bereitgestellt – allerdings nur mit begrenztem Erfolg. Zu diesem Ergebnis kommen die Prüfer aus Luxemburg in ihrem Sonderbericht (SB Nr. 20/2012) vom 31. Januar 2013. Darin werden geförderte Projekte in acht europäischen Regionen aus Spanien, Italien, Portugal und Rumänien einer umfassenden Überprüfung unterzogen. Ein entscheidender Faktor für eine erfolgreiche und wirksame Kofinanzierung von Abfallwirtschaftsprojekten ist dem Bericht zufolge eine wirksame Getrenntsammlung von Abfällen am Entstehungsort. Auch flankierende Maßnahmen wie Informations- und Sensibilisierungskampagnen, geänderte Verfahrensabläufe in der Verwaltung sowie finanzielle Anreize und Sanktionen beeinflussen das Ergebnis positiv.

Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick

Sortieranlagen wiesen in allen Regionen zufriedenstellende Ergebnisse auf. Auch die Leistung von Anlagen zur Behandlung getrennt gesammelter biologisch abbaubarer Abfälle war hoch. Allerdings verfehlten diejenigen mechanisch-biologischen Behandlungsanlagen die Zielvorgaben der EU-Abfallpolitik, bei denen unsortierte Abfälle angeliefert wurden. In allen untersuchten Deponien wurden die Abfälle entweder ohne jegliche Vorbehandlung oder nur unzureichend vorbehandelt abgelagert.

Erhebliche Mängel stellte der Rechnungshof bei der Berichterstattung der Mitgliedstaaten fest. Problematisch sei dabei, dass die Kommission die übermittelten Zahlen lediglich auf Kohärenz überprüfe, nicht aber deren Zuverlässigkeit bewerte. Trotz genereller Verbesserungen der Abfallbewirtschaftung bemängeln die Prüfer in sechs der untersuchten acht Regionen einen Anstieg des

Pro-Kopf-Abfallaufkommens. In lediglich einem Viertel der untersuchten Regionen stieg die Getrenntsqmmlung an und nahm gleichzeitig die Deponierungsrate ab. In vielen der untersuchten Regionen wurden bzw. werden Abfälle noch immer ohne vorherige Behandlung auf Deponien abgelagert. Dies entspricht nicht den Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG. Lediglich zwei der untersuchten Regionen erreichten die EU-Zielvorgaben – in beiden Fällen wurden biologisch abbaubare Abfälle getrennt gesammelt und eine Deponieabgabe erhoben.

Der Kommission werden in dem Bericht Schwachstellen beim EU-Abfallrecht und bei den entsprechenden Leitlinien vorgehalten. Zum einen werde der Schwerpunkt nicht deutlich genug auf das Ziel der Abfallvermeidung gelegt. Zum anderen müsse Art. 6 a der Deponierichtlinie (1999/31/EG), wonach Siedlungsabfälle nicht ohne ein vorheriges Behandlungsverfahren deponiert werden dürfen, präzisiert werden. Es sei nicht klar, was mit dem Begriff der „Behandlung" gemeint sei. Kritisiert werden außerdem das Fehlen EU-weiter Standards für Kompost sowie einheitlicher Leitlinien zur Finanzierung der Stilllegungs- und Nachsorgekosten für Deponien. Die Prüfer bezweifeln, dass aufgrund unterschiedlicher Berechnungsmethoden sämtliche Deponierungskosten für einen Zeitraum von 30 Jahren, wie in der Deponierichtlinie vorgegeben, gedeckt seien.

Empfehlungen des EU-Rechungshofs

Der Europäische Rechnungshof empfiehlt den Mitgliedstaaten, im Rahmen der Strukturförderung den Schwerpunkt auf Abfallbewirtschaftungsprojekte zur Behandlung getrennt erfasster Abfälle zu legen und zuverlässige Datenbanken über die Abfallbewirtschaftung einzurichten. Außerdem empfehlen die Prüfer, Finanzhilfen aus dem EU-Haushalt künftig mit dem Erreichen der Ziele der EU-Abfallpolitik zu verknüpfen. Weiterhin werden Deponieabgaben sowie Anreize zur Abfallvermeidung und zum Recycling empfohlen. Der Kommission raten die Prüfer, die EU-Strukturförderung an die Durchführung flankierender Maßnahmen zu binden, Ziele zur Abfallvermeidung zu erarbeiten und den Begriff der Vorbehandlung in der Deponierichtlinie klarzustellen.

Antworten der Kommission

Die Kommission verweist in ihrer Antwort auf den Prüfbericht des Europäischen Rechnungshofes darauf, dass zum Zeitpunkt der Genehmigung und Durchführung der untersuchten Abfallbewirtschaftungsprojekte die getrennte Abfallsammlung noch nicht gesetzlich vorgeschrieben war. Die Abfallrahmenrichtlinie schreibt die Einrichtung getrennter Sammlungen von Papier, Glas, Metall und Kunststoff bis 2015 vor.

In der für 2014 geplanten Überarbeitung der EU-Abfallpolitik werde die Kommission u.a. die Recyclingziele der Abfallrahmenrichtlinie in den Mittelpunkt stellen. Ebenfalls würden mit der Überarbeitung der Deponierichtlinie die Ziele zur Verringerung der Deponierung von biologisch abbaubaren Abfällen angepasst. Darüber hinaus prüfe die Kommission derzeit die Erarbeitung von Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft für biologische Abfälle, um damit die Erzeugung

von qualitätsgeprüftem Kompost zu verbessern.

Was den Begriff „Behandlung" in der Deponierichtlinie angeht, verweist die Kommission auf ein gegen Italien eingeleitetes Vertragsverletzungsverfahren wegen der Deponierung unbehandelter Abfälle. Sofern das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof eröffnet werde, erwarte die Kommission auch eine Klärung dieses Begriffs.

Im Rahmen der Kohäsionspolitik für den Zeitraum von 2014 bis 2020 werde die Kommission die Mittelvergabe für Abfallwirtschaftsprojekte an sog. Ex-Ante-Konditionalitäten gemäß den Bestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie knüpfen. Damit sollten in Zukunft nur noch diejenigen Projekte gefördert werden, die den Vorgaben der europäischen Abfallpolitik entsprechen.

Hintergrund zum EuRH-Sonderbericht

Der Sonderbericht 20/2012 mit dem Titel „Gewährleistet die Förderung von Infrastrukturprojekten für die Siedlungsabfallwirtschaft im Rahmen von Strukturmaßnahmen eine wirksame Unterstützung der Mitgliedstaaten beim Erreichen der Ziele der EU-Abfallpolitik?" untersuchte im Zeitraum von Januar bis November 2011 insgesamt 26 Infrastrukturprojekte für die Abfallbewirtschaftung. Zu den Projekten gehörten fünf Sortieranlagen, sieben Kompostier- oder Vergärungsanlagen, sieben Anlagen zur mechanisch-biologischen Behandlung sowie sieben Abfalldeponien.

Bewertung

Die Ergebnisse und Empfehlungen des Europäischen Rechnungshofs bestätigen die Forderungen des BDE, die Getrenntsammlung und das Recycling voranzutreiben und die Deponierung von unvorbehandelten Abfällen EU-weit abzuschaffen.

Die Analyse zeigt deutlich, dass die Getrenntsammlung eine Grundvoraussetzung für eine leistungsstarke Abfallbewirtschaftung und erfolgreiches Recycling ist. Gleichzeitig führt die Getrenntsammlung von Abfällen zu geringeren Deponierungsquoten. Der BDE begrüßt die Empfehlung des EuRH, das Konzept der Vorbehandlung von Abfällen vor ihrer Deponierung klarzustellen. Ein Grenzwertsystem, wie es das deutsche Deponierrecht vorsieht, könnte als Vorbild dienen und wäre ein wirksames Instrument für ein EU-weites Deponierungsverbot für unvorbehandelte Abfälle. Die fehlerhafte Berechnung und mangelnde Finanzierung der Folge- und Nachsorgekosten machen EU-weit strenge Standards umso erforderlicher.

Der BDE begrüßt daher auch die Empfehlung des EuRH, im Rahmen der EU-Förderpolitik für die Periode von 2014 bis 2020 künftig den Schwerpunkt auf Behandlungsanlagen für getrennt erfasste Abfälle zu legen. Wie von der Kommission vorgesehen, muss EU-Förderpolitik im Bereich Abfallwirtschaft konsequent an der fünfstufigen Abfallhierarchie ausgerichtet sein.

Eurostat veröffentlicht Kennzahlen der Abfallbewirtschaftung der EU-27 für das Jahr 2011

Eurostat, das Statistikamt der Europäischen Kommission, hat im März 2013 die Kennzahlen für die Abfallbewirtschaftung des Jahres 2011 präsentiert. Demnach existieren weiterhin erhebliche Differenzen in Bezug auf die Behandlungsmethoden in den 27 Mitgliedstaaten. Seitens der Europäischen Kommission werden daher seit einigen Monaten mit den zehn Mitgliedstaaten intensive Gespräche geführt, die gemessen an der fünfstufigen Abfallhierarchie der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG das qualitativ geringste Niveau bei der Bewirtschaftung ihrer Siedlungsabfälle aufweisen.

Konstante Entwicklung des Gesamtabfallaufkommens

Im Jahr 2011 wurden in der EU-27 durchschnittlich 503 kg Siedlungsabfälle pro Person erzeugt. Damit ist das Gesamtabfallaufkommen im Vergleich zum Jahr 2001 um 20 kg pro Person gesunken. Allerdings variieren die veröffentlichten Werte deutlich zwischen den Mitgliedstaaten. Dänemark, mit 718 kg pro Person, wies dabei im Jahr 2011 das höchste Siedlungsabfallaufkommen pro Person auf, gefolgt von Luxemburg, Zypern und Irland mit Werten zwischen 600 und 700 kg. Deutschland, die Niederlande, Österreich, Italien, Spanien, Frankreich und das Vereinigte Königreich belegen mit Werten zwischen 500 und 600 kg Plätze im „oberen Mittelfeld" der Gesamtstatistik. Einige Mitgliedstaaten weisen allerdings auch ein signifikant geringeres Abfallaufkommen auf. Dabei handelt es sich um die Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union 2004 bzw. 2007 beigetreten sind. So wurde u.a. von Ungarn, Bulgarien, Rumänien, Lettland, der Tschechischen Republik und von Polen ein durchschnittliches Aufkommen von unter 400 kg Siedlungsabfall pro Person gemeldet. Die aktuellen Daten zum Gesamtabfallaufkommen müssen jedoch unter Berücksichtigung mehrerer Faktoren interpretiert werden. Hier sind z.B. die Auswirkungen der ökonomischen Krise, mit welcher generell ein geringerer Konsum einhergeht, und unter den Mitgliedstaaten differierende Definitionen des Begriffs Siedlungsabfall zu nennen. Daher kann aus den von Eurostat präsentierten Daten, zumindest für die gesamteuropäische Ebene, keine direkte Aussage abgeleitet werden, ob hinsichtlich der Abfallvermeidung als oberster Priorität der Abfallhierarchie in den vergangenen Jahren Fortschritte erzielt werden konnten.

UMWELT ABFALL

Stoffliche Verwertung und Kompostierung EU-weit gesteigert

Im Jahr 2011 wurden laut Eurostat 40% der behandelten Siedlungsabfälle recycelt. Damit erreichen stoffliche Verwertung (25%) und Kompostierung (15%) als Behandlungsmethoden der dritten Stufe der Abfallhierarchie einen neuen Höchstwert in der EU-27. Die neuen Daten bedeuten einen Anstieg von 16% innerhalb von zehn Jahren (2001 wurden noch 17% an Materialien recycelt und 10% kompostiert). Es bestehen jedoch weiterhin erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten, die sich sowohl auf die Recycling- als auch auf die Kompostierungsraten beziehen. So erreichen nur vier Länder, nämlich Belgien (56%), die Niederlande (60%), Österreich (62%) und Deutschland (63%) Gesamt- Recyclingraten von über 50%. Bei der Kompostierung von Abfällen sind es zwei Staaten, die mit Abstand die höchsten Werte erreichen. Diese sind Österreich (34%) und die Niederlande (28%). Bei der stofflichen Verwertung der Siedlungsabfälle erreicht Deutschland 45% und belegt damit mit Abstand den Spitzenplatz in Europa. Belgien und die Niederlande folgen mit mit Werten um 35%. Allerdings findet in einer Vielzahl von Mitgliedstaaten bis heute kaum oder gar keine stoffliche Verwertung oder eine Behandlung in Form der Kompostierung statt. So bleibt festzuhalten, dass das Recycling als dritte Priorität der Abfallhierarchie zwar im EU-Durchschnitt konstante Zuwachsraten aufweist, diese jedoch auf einer immer größeren Heterogenität zwischen den Mitgliedstaaten fußen.

Abfallverbrennung und Deponierung bleiben weit verbreitet

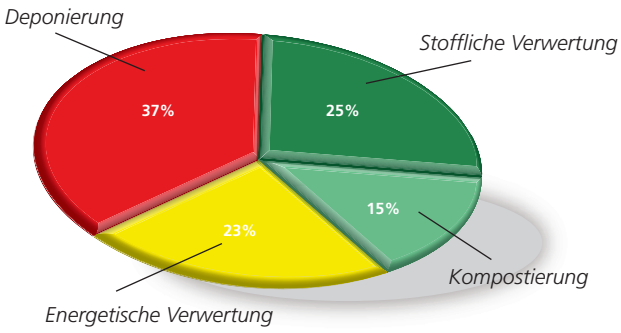
Die Abfallverbrennung, die bei einer energetischen Verwertung der Abfälle die vierte Stufe der Abfallhierarchie erreicht, und im Falle einer Beseitigung durch Verbrennung sogar nur auf Stufe fünf der Hierarchie anzusiedeln ist, wurde in der EU-27 innerhalb der letzten Jahre stark ausgeweitet. So wurden im Jahr 2011 im EU-Durchschnitt fast ein Viertel (23%) aller erzeugten Siedlungsabfälle verbrannt. Im Jahr 2000 waren es noch rund 15%. Dieser Trend basiert auf einer deutlichen Ausweitung der Verbrennungskapazitäten wie z.B. in Deutschland oder den skandinavischen Mitgliedstaaten. Die EU-weit höchsten Anteile der Verbrennung wurden indes in Dänemark (54%), Schweden (51%), Belgien (42%), Luxemburg und den Niederlanden (je 38%), Deutschland (37%) sowie Frankreich und Österreich (je 35%) verzeichnet. Die verbreitete Annahme, dass die Staaten mit hohen Verbrennungsquoten im Allgemeinen die Abfalldeponierung durch die Verbrennung ersetzt hätten, wird jedoch nur zum Teil empirisch belegt. Zwar weisen die meisten der genannten Mitgliedstaaten mit hohen Verbrennungsquoten parallel eine Deponierungsrate von weniger als 5% des Siedlungsabfalls auf. Doch sowohl in Luxemburg mit 15% als auch in Frankreich mit 28% stellt die Abfalldeponierung trotz vergleichsweise hoher Verbrennungsquoten noch eine wichtige Maßnahme der Abfallbewirtschaftung dar. Die Mitgliedstaaten mit dem höchsten Anteil an deponierten Siedlungsabfällen im Jahr 2011 waren Rumänien (99% der behandelten Abfälle), Bulgarien (94%), Malta (92%) und Lettland (88%). Durchschnittlich wurden im Jahr

2011 noch 37% aller Siedlungsabfälle in der EU deponiert. Dabei muss wiederum berücksichtigt werden, dass in einigen Staaten Abfälle gänzlich ohne eine Vorbehandlung abgelagert werden.

Kommission will hochwertige Abfallbehandlung stärken

Bereits im vergangenen Jahr hatte die Europäische Kommission einen Screening-Bericht über die Abfallbewirtschaftung in Europa vorgelegt, der anhand eines Ampelsystems (grün, gelb, rot) auf Basis von 18 Kriterien die Leistungsfähigkeit der 27 Mitgliedstaaten in Bereichen wie Existenz und Qualität von Abfallvermeidungsprogrammen, die Menge verwerteter Siedlungsabfälle (stofflich und energetisch) oder Verstöße gegen das EU-Recht evaluiert (siehe Europaspiegel Oktober 2012). Dieser Screening-Bericht hatte ebenfalls eine drastische Divergenz zwischen den einzelnen Staaten bei der Leistungsfähigkeit der Abfallbewirtschaftungsinfrastrukturen festgestellt. Wie bereits 2012 angekündigt, wurden im Anschluss an den Screening-Bericht mit den zehn letztplatzierten Mitgliedstaaten aus dem Ampel-Ranking bilaterale Gespräche mit den jeweiligen nationalen Behörden begonnen. Im März 2013 veröffentlichte die Kommission nun im Rahmen eines Seminars in Brüssel für die Staaten des Baltikums, Italien, Griechenland, Bulgarien, Rumänien, die Slowakei, Polen und die Tschechische Republik landesspezifische Empfehlungen im Rahmen von Fahrplänen zur Fortentwicklung der abfallwirtschaftlichen Infrastruktur. Als Maßnahmen werden in den Fahrplänen vor allem die Einführung von nationalen Steuern auf die Abfalldeponierung, die Verbrennung und die Behandlung in ineffizienten mechanisch-biologischen Anlagen gefordert, um die Abfallströme leichter einem Recycling-Verfahren zuführen zu können. Ebenfalls werden die Verbesserung der jeweiligen statistischen Erfassung der Abfallbehandlung und die Bekämpfung illegaler Abfallverbringungen und Behandlungen adressiert. Parallel zu den Fahrplänen für die zehn am schlechtesten abschneidenden Mitgliedstaaten hat die Europäische Umweltagentur (European Environmental Agency – EEA) umfangreiches Datenmaterial für die Entwicklung der Abfallbewirtschaftungsinfrastruktur in den vergangenen zehn Jahren in 32 europäischen Ländern erarbeitet. Die Fahrpläne können derweil unter dem link:
http://ec.europa.eu/environment/waste/framework/support_implementation.htm
und die 32 Einzelanalysen unter:
http://www.eea.europa.eu/publications/managing-municipal-solid-waste
abgerufen werden.

Abfallbehandlung in der EU-27 für das Jahr 2011



(Quelle: Eurostat)

Position des BDE

Insgesamt zeigen die Eurostatdaten für das Jahr

UMWELT ABFALL

2011 auf, dass in der EU-27 ca. 60% aller Siedlungsabfälle verbrannt oder deponiert werden. Das bedeutet, dass die beiden letzten Optionen der Abfallhierarchie am häufigsten praktiziert werden. Dieser empirische Befund muss die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten alarmieren, wenn Abfall in Zukunft in der EU flächendeckend als Rohstoffbasis genutzt und so wesentlich zur Steigerung der Ressourceneffizienz beitragen soll. Aber auch die Gefahren der Ablagerung von unvorbehandelten Abfällen dürfen sowohl unter dem Aspekt des Schutzes der Umwelt, der menschlichen Gesundheit und vor allem des Klimas nicht unberücksichtigt bleiben. Denn in den Mitgliedstaaten, in denen ein striktes Vorbehandlungsgebot für die Ablagerung von Siedlungsabfällen (z.B. thermische- oder mechanisch-biologische Behandlung) besteht, konnten die Treibhausgasemissionen, und hier vor allem der Methanausstoß aus Abfalldeponien, drastisch gesenkt werden (vgl. z.B. Deutschland oder Österreich).

Der BDE begrüßt daher ausdrücklich die Aktivitäten der Kommission zur Angleichung der Leistungsfähigkeit der Infrastrukturen der Abfallwirtschaft zwischen den 27 Mitgliedstaaten. Ebenso ist die sich in den zehn Fahrplänen widerspiegelnde Erkenntnis positiv zu bewerten, dass vor allem das Recycling als Behandlungsmethode gestärkt werden muss, um mehr Ressourceneffizienz und Umwelt- sowie Klimaschutz in der Abfallbewirtschaftung zu erreichen. Dabei wird es aus Sicht des BDE allerdings entscheidend darauf ankommen, dass die immer noch sehr hohe Quote an Abfällen zur Deponierung möglichst zügig reduziert wird und die Deponierung in der gesamten EU generell nur unter strengen Vorgaben zur Vorbehandlung von Abfällen erfolgen darf. Zum anderen dürfen gleichzeitig nicht die Fehler einiger EU-Mitgliedstaaten wiederholt werden, welche innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte die Schaffung erheblicher Verbrennungsüberkapazitäten ermöglicht haben, die nun das Recycling einiger Materialien ökonomisch unattraktiv werden lassen. Der BDE wiederholt daher seine Forderung, dass die Vergabe europäischer Fördermittel für die Periode 2014 bis 2020 im Bereich der Abfallbewirtschaftung – wie von der Kommission vorgesehen – an die fünfstufige Abfallhierarchie geknüpft werden soll. Dem Bau von Recyclinganlagen muss eindeutig Vorrang gegenüber dem Bau von Abfalldeponien und Müllverbrennungsanlagen gewährt werden.

Ungarisches Abfallgesetz – Steht die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens kurz bevor?

Das neue ungarische Abfallgesetz, welches in erster Linie der Umsetzung der europäischen Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) dient, ist zum 1. Januar 2013 in Kraft getreten. Einige Regelungen des Gesetzes verstoßen massiv gegen EU-Recht. Dem Vernehmen nach erwägt die EU-Kommission nunmehr die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens.

Als Reaktion auf eine Beschwerde der FEAD – unter federführender Beteiligung der Brüsseler BDE-Vertretung – hatte die Europäische Kommission im Jahr 2012 ein EU-Pilot-Verfahren gegen die EU-rechtswidrigen Bestimmungen des ungarischen Abfallgesetzes eingeleitet. Ein EU-Pilot-Verfahren stellt als vorgeschaltetes Dialogverfahren eine verpflichtende Vorstufe zu einem Vertragsverletzungsverfahren dar. Da sich das Gesetz noch im Entwurfsstadium befand, wurde das Verfahren zunächst wieder ausgesetzt. Nach dem Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 2013 wurde es von der EU-Kommission wieder aufgegriffen.

Trotz massiver Kritik von Kommission, Wirtschaftsverbänden und einigen Mitgliedstaaten hatte das Gesetz in den kritischen Punkten keine Verbesserung gegenüber dem Entwurf erfahren. Vielmehr enthält es weiterhin Regelungen, die massive Auswirkungen auf die wirtschaftlichen Aktivitäten der ausländischen privaten Entsorgungsunternehmen haben. Darüber hinaus verstoßen einzelne Regelungen gegen die europäische Dienst- und Niederlassungsfreiheit.

So laufen etwa die Lizenzen der privaten Unternehmen zur Bewirtschaftung von Haushaltsabfällen nur noch bis zum 30. Juni 2013. Eine neue Lizenz erhalten unterdessen nur die Unternehmen, deren Mehrheitseigentümer die öffentliche Hand ist. Die privaten Unternehmen stehen daher vor der Wahl, entweder die Mehrheit ihrer Anteile zu verkaufen oder ihre Gesellschaften abzuwickeln. Beides ist nur mit massiven Verlusten möglich. Die Gesellschaften sind vor dem Hintergrund des neuen ordnungspolitischen Rahmens praktisch unverkäuflich. Das kommt einer Enteignung gleich.

Aktuelle Entwicklungen

Betroffen von den neuen Reglungen sind vor allem die in Ungarn überwiegend tätigen deutschen und österreichischen Unternehmen. Diese haben daher bereits frühzeitig gemeinsam mit ihren nationalen Verbänden BDE und VÖEB im Schulterschluss mit ihrem europäischen Dachverband FEAD einen engen Austausch mit den zuständigen Ministerien sowie mit der Europäischen Kommission gesucht. Die unermüdlichen

UMWELT ABFALL

Anstrengungen könnten nunmehr bald Früchte tragen. Dem Vernehmen nach erwägt die Europäische Kommission in naher Zukunft, eine Entscheidung über die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Ungarn zu treffen.

Der BDE hat sich vor diesem Hintergrund gemeinsam mit dem Verband der österreichischen Entsorgungsbetriebe (VÖEB) an die Vertreter der zuständigen nationalen Ministerien gewandt, damit auch von nationaler Seite entsprechende Signale für die zügige Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens an die EU-Kommission gesandt werden.

Bewertung

Ein Vertragsverletzungsverfahren stellt das dringend notwendige Signal in Richtung der ungarischen Regierung dar, dass sich alle Mitgliedstaaten – ausnahmslos – an die Regeln der EU-Verträge halten müssen. Denn alle bislang an die ungarische Regierung gerichteten Apelle sind erfolglos geblieben.

Es bleibt zu hoffen, dass die ungarische Regierung schnell einlenkt, so dass die betroffenen Unternehmen nicht zuvor ihre Gesellschaften abwickeln müssen. Denn dies wäre nicht nur mit Verlusten für die Unternehmen verbunden, sondern dürfte die betroffenen ungarischen Gemeinden, die keine funktionierende Müllabfuhr mehr hätten, noch viel härter treffen.

Aktuelle Entwicklungen zum Abfallende

Im März 2013 hat das Gemeinsame Forschungszentrum (JRC) der Europäischen Kommission in Sevilla seinen Entwurf für einen Abschlussbericht zum Abfallende für bestimmte Kunststoffabfälle vorgelegt. Für biologisch abbaubare Abfälle (Kompost und Gärrückstände) wird der Entwurf des Abschlussberichts noch vor der Sommerpause erwartet.

Bis zum 26. April haben die beteiligten Experten noch Zeit, um zu dem Entwurf des Abschlussberichts des JRC zum Abfallende für Altkunststoffe Stellung zu nehmen. Der BDE erarbeitet derzeit eine Positionierung, ebenso sein europäischer Dachverband FEAD (Europäische Föderation der Entsorgungswirtschaft). Einer der Hauptkritikpunkte ist u.a. die zu weite Absenkung des Fremdstoffanteils auf 2%. Zudem wird die Absicht abgelehnt, zusätzliche Kontrollen neben einer visuellen Kontrolle einzuführen, obwohl Altkunststoffe, die das Abfallregime verlassen, bereits den Vorgaben des Stoffrechts und damit der REACH-Verordnung genügen müssen. Zusätzliche Kontrollen könnten hier zu unnötigem administrativem Aufwand und Kosten führen, ohne den hohen Sicherheitsstandard für die Entlassung von Altkunststoffen aus dem Abfallregime zu steigern.

Im Rahmen des Sevilla-Prozesses zur Erarbeitung von Abfallende-Kriterien für biologisch abbaubare Abfälle (Komposte und Gärrückstände) fand Ende Februar 2013 ein dritter Workshop mit Interessenvertretern statt, nachdem der Berichtsentwurf von vielen der beteiligten Verbände als unausgereift kritisiert worden war. Zu den Streitpunkten gehörten u.a., ob gemischte Siedlungsabfälle und Klärschlamm als Input-Materialen zugelassen werden sollten. Ein Entwurf des Abschlussberichts des JRC in Sevilla könnte nach diesem erneuten Austausch noch vor der Sommerpause vorgelegt werden.

Nachdem die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Verordnung zum Abfallende von Kupferschrott im Januar 2013 dem Rat und Europäischen Parlament unterbreitet hatte (siehe dazu Artikel in der Europaspiegelausgabe 1/2013), soll in den nächsten Wochen ebenfalls ein Vorschlag für eine Abfallende-Verordnung für Altpapier folgen. Beide Verordnungsvorschläge hatten bei der Abstimmung im zuständigen Ausschuss für die Anpassung des Abfallrechts an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt (TAC) am 9. Juli 2012 keine Mehrheit erhalten. Sofern sich weder im Rat, noch im Europäischen Parlament eine qualifizierte Mehrheit dagegen ausspricht, kann die Kommission die Verordnung anschließend veröffentlichen und in Kraft setzen.

UMWELT ABFALL

Europäische Kommission präsentiert Grünbuch zu Kunststoffabfällen

Nach einiger Verzögerung hat EU-Umweltkommissar Janez Potocnik am 7. März 2013 das europäische „Grünbuch zu einer europäischen Umweltstrategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt" vorgestellt. Gleichzeitig wurde eine öffentliche Konsultation gestartet, an der interessierte Kreise noch bis Juni 2013 teilnehmen können.

Hintergrund

Das aktuell veröffentlichte Grünbuch ist ein Bestandteil der umfassenden Überprüfung der Zielvorgaben des europäischen Abfallrechts, die 2014 mit der Vorlage möglicher legislativer Vorschläge abgeschlossen werden soll (vgl. Artikel zur Überarbeitung der Deponie- und Recyclingziele in dieser Ausgabe). Handlungsbedarf im Bereich der Kunststoffabfälle sieht die Kommission, da im Jahr 2008 allein in der EU 60 Mio. Tonnen Kunststoff produziert wurden, denen wiederum im gleichen Jahr etwa 25 Mio. Tonnen Kunststoffabfälle gegenüberstanden. Rund die Hälfte davon wurde deponiert und lediglich ein kleiner Anteil recycelt, der Rest verbrannt. Die Kommission verdeutlicht mit diesen Zahlen, dass insbesondere bei der Bewirtschaftung von Kunststoffabfällen noch große Anstrengungen erforderlich sind, um die Vorgaben der fünfstufigen Abfallhierarchie der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG (Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung, z.B. energetische Verwertung und Beseitigung) zu erfüllen.

Mit der Veröffentlichung möchte die Kommission eine breite Diskussion darüber anstoßen, wie eine qualitative Verbesserung der Bewirtschaftung von Kunststoffabfällen erreicht werden kann. Als erste Stufe des Meinungsbildungs-

© Alterfalter - Fotolia.com

prozesses dient ein europäisches Grünbuch generell als Diskussionseinstieg zu einem spezifischen Thema. Oftmals folgt auf ein Grünbuch eine öffentliche Konsultation und anschließend ein so genanntes Weißbuch, in welchem dann die diskutierten Maßnahmen konkretisiert werden. Allerdings ist dieses Verfahren nicht formal vorgegeben.

Grünbuch als Diskussionsgrundlage

Im nun vorgelegten Grünbuch zur Behandlung von Kunststoffabfällen werden verschiedene politische Optionen zur Fortentwicklung der Bewirtschaftung von Kunststoffabfällen zur Diskussion gestellt. Neben dem Hinweis auf das bereits in der Abfallrahmenrichtlinie eingeführte Instrument der erweiterten Herstellerverantwortung (Artikel 8) fokussiert das Grünbuch gleichsam verschiedene Ansatzpunkte, welche auf der Betrachtung des gesamten Lebenszyklus von Kunststoffen basieren. Somit müsse der Blick laut Grünbuch zunächst auf die Produktionsphase (spezifische stoffliche Gestaltung) gerichtet werden. Denn in dieser Lebensphase eines Kunststoffs werde die Grundlage für seine spätere Recyclingfähigkeit gelegt. Das Grünbuch führt insgesamt acht potentielle Handlungsansätze mit 26 konkreten Fragen auf, von denen im Folgenden fünf Themenkomplexe exemplarisch skizziert werden:

Option Eins: Anwendung der Abfallhierarchie auf die Bewirtschaftung von Kunststoffabfall

Zur Ausrichtung der Bewirtschaftung von Kunststoffabfällen an der fünfstufigen Abfallhierarchie spricht sich die Europäische Kommission in ihrem Grünbuch klar für die Stärkung des Kunststoffrecyclings aus. Eine verstärkte stoffliche Verwertung könnte beispielsweise durch die Änderung der Deponierichtlinie 1999/31/EG erzielt werden. So sei nach Ansicht der Kommission z.B. die Einführung eines Verbots der Deponierung von Kunststoffabfällen in Erwägung zu ziehen. Allerdings dürfe ein Deponierungsverbot im Sinne der Abfallhierarchie nicht zugunsten der energetischen Verwertung forciert werden.

Option Zwei: Recyclingvorgaben für Kunststoff und freiwillige Initiativen

Für etwa 9 Mio. Tonnen an Kunststoffabfällen existieren derzeit in der EU keine spezifischen Ziele für deren Wiederverwendung oder Verwertung. Ausschließlich in der Verpackungsrichtlinie ist eine spezifische Vorgabe für die stoffliche Verwertung von Kunststoffverpackungen vorgesehen. Daher könnten weitere, über Verpackungsabfälle hinausgehende, Zielvorgaben für das Recycling von Kunststoffabfällen ein effektiver Ansatz zur hochwertigeren Behandlung sein, so die EU-Kommission. Als ein freiwilliges Instrument zur Optimierung der Produktgestaltung mit Blick auf die Recyclingfähigkeit von Kunststoffabfällen sieht die Europäische Kommission die Schaffung von „nachhaltigen Verpackungsleitlinien“ an. Eine solche Initiative, die z.B. von Produzenten in Kooperation mit Entsorgern freiwillig ergriffen werden könnte, böte das Potential für einen Beitrag zur qualitativ hochwertigen Abfallbehandlung.

UMWELT ABFALL

Option Drei: Beeinflussung des Verbraucher-verhaltens – Kunststoff einen Wert verleihen

Als problematisch wird es im Grünbuch angesehen, dass Kunststoff im Alltag kein Materialwert zukommt. Um eine daraus resultierende gedankenlose Abfallerzeugung von Konsumenten und Gewerbe zu vermeiden, sollten Kunststoffe zukünftig als komplexe Hightech-Materialien wahrgenommen werden. Dies könnte durch Pfand- und Rücknahmesysteme oder für bestimmte Kunststofferzeugnisse durch Leasing-Systeme erreicht werden. Hierdurch wiederum könnten laut Kommission Anreize für die Wiederverwertung und das Recycling von Kunststoffmaterialien geschaffen werden.

Den Verbrauchern soll in Zukunft eine wichtige Rolle bei der Förderung nachhaltiger Produktionsmuster für Kunststoff und Kunststofferzeugnisse zukommen. Dazu müssten diese jedoch u.a. über die Zusammensetzung von Kunststoffen informiert werden, was laut Grünbuch durch klare, einfache und präzise Informationen auf Kunststoffprodukten erreicht werden könnte. Diese Informationen könnten zusätzliche Indikatoren für die ökologische Leistung, wie die Recyclingfähigkeit, Kompostierbarkeit und Ressourceneffizienz von Kunststofferzeugnissen darstellen. Ein einfaches und wirkungsvolles Recycling könnte sich ferner für den Verbraucher im Produktpreis niederschlagen und als Marketingstrategie dienen.

Option Vier: Der Weg zu nachhaltigeren Kunststoffen – innovatives Produktdesign und innovative Materialien

Das Produktdesign von Kunststoff wurde von der Europäischen Kommission als eine wichtige Voraussetzung für Nachhaltigkeit in der Kunststoffherstellung identifiziert. Eine bedeutende Rolle kommt dabei den in der Kunststoffherstellung verwendeten Zusatzstoffen zu. Dabei sollte besonders die Verwendung gefährlicher Zusatzstoffe verringert und dadurch die Recyclingfähigkeit erleichtert werden. Ferner regt das Grünbuch an, eine Kennzeichnung bezüglich der chemischen Zusammensetzung der an die verarbeitende Industrie gelieferten Kunststoffe einzuführen.

Als mit Risiken behaftet bewertet wird seitens der Kommission hingegen der Einsatz innovativer Materialien, wie z.B. Nanowerkstoffe, die zum Beispiel in PET-Flaschen oder in Lebensmittelverpackungen eingesetzt werden können. Hier könnte zukünftig jeweils eine Abwägung bei der Verwendung solcher Stoffe für jeden Einzelfall vorgenommen werden.

Option Fünf: Langlebigkeit von Kunststoffen und Kunststofferzeugnissen

Eine weitere Herausforderung im Bereich der Bewirtschaftung von Kunststoffabfällen wird darin gesehen, dass Kunststoffe extrem langlebig sind und damit die Lebensdauer der aus ihnen gefertigten Erzeugnisse überdauern. Um zukünftig jedoch eine nachhaltige Herstellung, Nutzung und Bewirtschaftung der Abfälle von Kunststofferzeugnissen sicherzustellen und Verluste von nicht erneuerbaren natürlichen Ressourcen zu vermeiden, sollte beim Produktdesign von Kunststofferzeugnissen ihre maximale Beständigkeit im Vordergrund stehen. Dem stünden derzeit noch nachteilige Aspekte, wie

etwa die geplante oder technische Obsoleszenz oder eine Produktgestaltung, die eine Reparatur von Kunststofferzeugnissen unwirtschaftlich oder unmöglich machen, gegenüber, so die Kommission.
Zugunsten der Abfallvermeidung und Ressourceneffizienz werden im Grünbuch weiterhin Maßnahmen als erforderlich angesehen, durch die eine Verbreitung von kurzlebigen und zum einmaligen Gebrauch vorgesehenen Erzeugnissen wie zum Beispiel Kunststofftaschen vermieden wird. Dieses würde zunächst ein System erforderlich machen, das die tatsächlichen Umweltkosten von der Rohstoffgewinnung bis zur Herstellung, Vertrieb und Beseitigung wiederspiegelt.

Position des BDE

Das Grünbuch der Europäischen Kommission „zu einer europäischen Umweltstrategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt“ ist aus Sicht des BDE, Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser-, und Rohstoffwirtschaft e.V., zu begrüßen. Die Zahlen belegen, dass noch immer die Hälfte der Kunststoffabfälle deponiert, lediglich ein kleiner Teil recycelt und der Rest verbrannt wird.

Zur Stärkung des Recyclings in der EU erneuert der BDE daher seine Forderung nach einem EU-weiten Deponieverbot unvorbehandelter Abfälle. Als Orientierung könnte das Grenzwertsystem entsprechend dem deutschen Deponierecht dienen. Damit könnte das Ressourcenpotential von Kunststoff- und anderen Abfällen genutzt und Umweltschäden durch eine unsachgemäße Ablagerung vermieden werden.

Bei einer Erhöhung der Recyclingrate auf 70% bis 2020 würde allein das Kunststoffrecycling 162.000 Arbeitsplätze in der EU schaffen. Positiv zu bewerten ist daher auch die Ankündigung der Kommission, ambitionierte Recyclingraten für Kunststoffe festzulegen. Gleichzeitig müsste dabei aber auch die Problematik des unzureichenden Vollzugs in einigen Mitgliedstaaten behoben werden.

Der BDE unterstützt auch die von der Kommission aufgeführte Stärkung des Ansatzes der Herstellerverantwortung sowie die Berücksichtigung der Recyclingfähigkeit beim Produktdesign. Ökodesign-Vorgaben können das Recyceln erleichtern und die Qualität der gewonnenen Sekundärrohstoffe erhöhen. Eine erweiterte Herstellerverantwortung kann nicht nur die Finanzierung des Entsorgungssystems, sondern bestenfalls auch ein umwelt- und recyclingfreundliches Produktdesign sicherstellen.

UMWELT ABFALL

Umweltbundesamt veröffentlicht Kurzgutachten zur Überarbeitung des Europäischen Abfallverzeichnisses

Das Umweltbundesamt hat kürzlich ein Gutachten zur Überarbeitung des Europäischen Abfallverzeichnisses veröffentlicht. Parallel dazu hat die Kommission einen überarbeiteten Vorschlag zur Anpassung der gefahrenrelevanten Eigenschaften sowie des Europäischen Abfallverzeichnisses an das europäische Chemikalienrecht vorgelegt.

Hintergrund

Das Europäische Abfallverzeichnis (EAV - Entscheidung der Kommission 2000/532/EG – neu: Europäische Abfallliste) ist ein zentrales Element des europäischen Abfallrechts. In ihm ist u.a. die Einstufung von Abfällen nach ihrer Gefährlichkeit geregelt, welche wiederum Auswirkungen auf die Nachweisführung und die Behandlung von Abfällen in der Europäischen Union hat. Unter Federführung der Europäischen Kommission läuft nun seit einiger Zeit ein Verfahren, in dem gefahrenrelevante Eigenschaften von Abfällen gemäß Anhang III der Abfallrahmenrichtlinie (sog. H-Kriterien, künftig Hazardous Properties - HP-Kriterien genannt) an das EU-Chemiekalienrecht, und im Speziellen die CLP-Verordnung ((EG) 1272/2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen) angepasst werden. Diese Anpassung macht ihrerseits erforderlich, das Europäische Abfallverzeichnis an die veränderten Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie anzugleichen (vgl. Artikel im Europasiegel, Ausgaben April 2012 und Januar 2013). Die CLP-Verordnung gilt für Stoffe bereits seit Dezember 2011 und wird für Gemische ab Juni 2015 wirksam.

Das Europäische Abfallverzeichnis wird regelmäßig auf seinen Anpassungsbedarf hin überprüft, um dem aktuellen wissenschaftlichen und technischen Fortschritt Rechnung zu tragen.

Kurzgutachten zur Überarbeitung des Europäischen Abfallverzeichnisses

Im März 2013 hat das deutsche Umweltbundesamt (UBA) ein Kurzgutachten zum aktuellen Überarbeitungsprozess der Gefährlichkeitskriterien des Anhangs III der Abfallrahmenrichtlinie sowie der entsprechenden Anpassung des Europäischen Abfallverzeichnisses vorgelegt. Das Gutachten zeichnet dabei zunächst den bisherigen Prozess und Diskussionsstand sowie die theoretischen Grundlagen des andauernden Revisionsverfahrens nach. Aufbauend auf dem aus dem Jahr 2011 stammenden Vorschlag der Kommission zur Anpassung der Kriterien zur Einstufung von Abfällen anhand ihrer gefahrenrelevanten Eigenschaften beleuchtet das Gutachten ferner den Diskussionsstand zu zwei konkreten

Gefährlichkeitskriterien. Hierbei handelt es sich zum einen um mögliche Gefahren durch Stoffe bzw. Gemische im Bereich der Ökotoxizität (z.B. Auswirkungen auf die Ozonschicht) und zum anderen um eine mögliche Verknüpfung der Kriterien „ätzend" und „reizend" zu einem einheitlichen Kriterium. Des Weiteren widmet sich ein Kapitel der Untersuchung möglicher Effekte der geplanten Anpassung der Gefährlichkeitskriterien und Änderung des EAV auf Abfälle aus thermischen Prozessen (Schlacken aus der Eisen- und Stahlindustrie sowie Aschen aus der Verbrennung unvorbehandelter Biomasse). Auch werden darin die Auswirkungen auf Abfälle aus der Herstellung von Zement und Kalk geprüft. Abgeschlossen wird das UBA-Kurzgutachten von einer ausführlichen Bewertung der bisher in den Überarbeitungsprozess eingebrachten Änderungsvorschläge der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Der Volltext des Gutachtens ist unter folgendem Link abrufbar:
http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/4439.pdf

Weitere Vorgehensweise

Die Europäische Kommission wird auf Basis des bisherigen Diskussionsprozesses einen angepassten Vorschlag für die Überarbeitung des Anhangs III der Abfallrahmenrichtlinie sowie der Änderungen im Europäischen Abfallverzeichnis vorlegen. Die Veröffentlichung ist für das Ende des zweiten Quartals 2013 geplant. Im Oktober 2013 soll dann das mit der Thematik befasste Expertengremium (TAC-Committee), bestehend aus Repräsentanten der Mitgliedstaaten, unter Vorsitz der Kommission, über den neuen Vorschlag abstimmen. So soll erreicht werden, dass die Änderungen der Rechtsakte parallel zum Inkrafttreten der Regelungen der CLP-Verordnung für Gemische im Jahr 2015 abgeschlossen ist.

Bewertung des BDE

Der BDE steht dem Vorhaben der Kommission, die H-Kriterien im Anhang III der Abfallrahmenrichtlinie anzupassen, kritisch gegenüber, da dadurch abfallspezifische Gesichtspunkte, nach denen die H-Kriterien entwickelt wurden, durch Kriterien aus dem Chemiekalienrecht ersetzt werden, ohne dass dabei den abfallspezifischen Besonderheiten in ausreichendem Maße Rechnung getragen wurde. Abfälle sind aus der CLP-Verordnung aus gutem Grund ausgeschlossen, denn die Abfälle unterliegen in ihrer chemischen Zusammensetzung einer gewissen Variabilität und können deshalb nicht vergleichbar präzise wie chemische Stoffe naturwissenschaftlich-technisch beschrieben werden.
Vor diesem Hintergrund und den nicht absehbaren Auswirkungen auf die künftige Einstufung von Abfällen hätte jedenfalls eine Gesetzesfolgenabschätzung zu den praktischen Auswirkungen durchgeführt werden müssen.

UMWELT ABFALL

Ungenutztes Potential beim Recycling

Europäische Umweltschutzverbände rufen zur Verbesserung der Abfallbewirtschaftung und einer tiefgehenden Veränderung der politischen Strategie in Europa auf, um die Ressourceneffizienz zu steigern. Dabei setzen sie verstärkt auf ordnungspolitische Ansätze wie ambitionierte Recyclingquoten, weniger auf marktwirtschaftliche Anreize.

Die Umweltschutzorganisationen „Global 2000" und „Friends of the Earth" sowie das Forschungsinstitut Seri (Sustainable Europe Research Insitute) haben im Februar 2013 ihren Bericht „Weniger ist mehr – Ressourcenschonung durch Abfallsammlung, Recycling und Wiederverwendung von Aluminium, Baumwolle und Lithium in Europa" veröffentlicht. Der Schwerpunkt liegt auf den ökologischen und sozialen Auswirkungen der Gewinnung, Nutzung und Entsorgung dieser drei Stoffströme. Die Verfasser kommen zu dem Ergebnis, dass die Wiederverwendung und das Recycling von Aluminium, Baumwolle und Lithium hohes Einsparpotential bergen und viele Rohstoffe nicht neu produziert oder abgebaut werden müssten. Dazu seien in erster Linie ordnungspolitische Maßnahmen wie beispielsweise höhere Recyclingziele notwendig.

Da Aluminium beinahe zu 100% wiederverwertet werden könne, ohne seine charakteristischen Eigenschaften zu verlieren, sollte Aluminium verstärkt als Sekundärrohstoff bei Verpackungen, im Fahrzeugbau, im Bausektor und anderen Anwendungen zum Einsatz kommen. Mögliche Instrumente zur stärkeren Verwendung von recyceltem Aluminium könnten nach Auffassung der Autoren beispielsweise ein europaweit fortschrittliches öffentliches Beschaffungswesen, das die umweltschädliche Bauxitgewinnung unterbindet, oder rechtlich verbindliche Zielvorgaben für den Aluminiumverbrauch sein. Eine große Chance sehen die Autoren des Berichts auch in der Überarbeitung der Recyclingquoten in der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG.

Vor dem Hintergrund des steigenden Bedarfs an Lithium infolge des Ausbaus der Elektromobilität schlagen die Forscher effektive Rechtsvorschriften im Beschaffungswesen und in der Abfallentsorgung sowie Investitionen in Sammelsysteme und die Wiederverwertung von Lithium vor. Ein wichtiges Instrument seien auch finanzielle Anreize zur Herstellung recyclingfähiger Produkte durch entsprechendes Produktdesign. Die Öffentlichkeit sollte durch Sensibilisierungsmaßnahmen zu ressourceneffizientem Konsum angehalten werden.

Um die negativen ökologischen und sozialen Auswirkungen der Baumwollproduktion einzudämmen, sollten dem Bericht zufolge EU-weit verbindliche Sammelquoten für Altkleider eingeführt und in entsprechende Recycling-Infrastruk-

turen investiert werden. Die Ausweitung der Herstellerverantwortung würde Hersteller finanziell an der Entsorgung der Kleidung beteiligen und sie dazu anhalten, giftige Substanzen in den Kleidungsstücken zu reduzieren und Abfälle zu vermeiden.

Bewertung

Der BDE begrüßt, dass sich die Autoren der Studie im Rahmen der Überarbeitung der Abfallrahmenrichtlinie für die Anhebung der Recyclingziele aussprechen. Die einseitige Konzentration auf ordnungspolitische Ansätze, wie es die Autoren in ihrem Bericht empfehlen, greift allerdings zu kurz. Die Anhebung der Recyclingquoten allein reicht nicht aus, da ein entsprechender Vollzug und eine Kontrolle in den Mitgliedstaaten, ob die vorgegebenen Quoten tatsächlich erreicht werden, nicht effektiv möglich ist. Um die stoffliche Verwertung von Abfällen zu steigern, sind insbesondere auch wirtschaftliche Anreize notwendig. Denn vielfach machen massive Überkapazitäten am Verbrennungsmarkt, wie z.B. in Deutschland oder Dänemark, die stoffliche Verwertung von Abfällen gegenüber ihrer Verbrennung ökonomisch unattraktiv. Neben ordnungspolitischen sind daher gerade auch marktbasierte Instrumente notwendig, um die Wirtschaftlichkeit der stofflichen Verwertung zu verbessern. Eine Möglichkeit ist z.B. auch eine gezielte EU-Strukturförderung, die den Bau von hochwertigen Abfallbehandlungsanlagen gegenüber Müllverbrennungsanlagen und Deponien eindeutig bevorzugt.

UMWELT VERSCHIEDENES

EU-Parlament fordert vollständige Umsetzung des EU-Umweltrechts

Das Europäische Parlament hat Mitte März in einer Entschließung zahlreiche Vorschläge gemacht, wie der mangelhaften Umsetzung und Anwendung des EU-Umweltrechts entgegen getreten werden soll. Die Ideen reichen von einer neuen Stelle für Umweltinspektionen bis zur Offenlegung der nationalen Umsetzungsfortschritte.

Das Plenum des Europäischen Parlaments hat am 12. März 2013 eine Entschließung „zu konkreteren Vorteilen aus den Umweltmaßnahmen der EU" (2012/2104(INI)) verabschiedet. Damit machen die Abgeordneten in Reaktion auf die Mitteilung der Kommission (KOM(2012)0095) „Konkrete Vorteile aus den Umweltmaßnahmen der EU: Schaffung von Vertrauen durch mehr Information und größere Reaktionsbereitschaft der Behörden" vom 7. März 2012 (siehe Europaspiegel 05/2012) eine Reihe konkreter Vorschläge, wie der verspäteten oder ungenügenden Umsetzung bzw. Anwendung des EU-Umweltrechts in den Mitgliedsstaaten entgegen getreten werden soll. Kritik übt das Parlament aber auch an einer übertriebenen Umsetzung bzw. Übererfüllung (sog. „gold plating"). Die Hauptverantwortung für Umsetzungsdefizite sieht das Parlament zwar bei den nationalen bzw. regionalen und lokalen Behörden in den Mitgliedstaaten; gleichzeitig sieht das Parlament aber auch die Kommission als Hüterin der Verträge in der Verantwortung – sie müsse früher tätig werden und die zuständigen Stellen stärker unterstützen bzw. kontrollieren. Grundsätzlich fordern die Parlamentarier, dass im Mittelpunkt der EU-Rechtsetzung die Verwirklichung gleicher Wettbewerbsbedingungen, des Binnenmarktes und eines einheitlichen Ansatzes stehen müsse, da die teilweise gravierenden Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten die in der EU tätigen Unternehmen verunsichern, den Binnenmarkt beeinträchtigen und mehr Verwaltungsaufwand sowie höhere Kosten verursachen.

Hintergrund

Die Kommission verfolgt einen vorbeugenden Ansatz, da die langfristigen Kosten für Abhilfemaßnahmen bei Verstößen gegen EU-Umweltvorschriften – wie z.B. für die Beseitigung der Spuren wilder Mülldeponien – die Kosten für Vorbeugemaßnahmen übersteigen. Sie schätzt die Kosten für die Nichteinhaltung des europäischen Umweltrechts auf etwa 50 Mrd. Euro jährlich. Diese Kosten betreffen nicht nur die Umweltauswirkungen, sondern auch die Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit. Allein im Abfallbereich können bei vollständiger Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften im Zeitraum von 2008 bis 2020 etwa 400.000 Arbeitsplätze

geschaffen und jährlich Kosteneinsparungen von 72 Mrd. Euro erzielt werden.

Die Kommission greift das Problem der mangelhaften Umsetzung der EU-Umweltrechtsvorschriften nicht nur in ihrer Mitteilung, sondern auch in ihrem Vorschlag zum 7. Umweltaktionsprogramm (UAP) als oberste Priorität auf. Sie möchte noch in diesem Jahr neue Vorschriften über die Anforderungen an Umweltinspektionen vorlegen. Dazu hat sie Ende Februar eine öffentliche Konsultation gestartet (siehe eigener Beitrag in dieser Ausgabe).

Neue Stelle für Umweltinspektionen

Das Parlament spricht sich in seiner Entschließung konkret für die Stärkung der Europäischen Umweltagentur (EEA, European Environment Agency) durch den Ausbau bestehender Kapazitäten aus. Die EEA wird aufgefordert, die Frage der Anwendung des EU-Umweltrechts detaillierter aufzugreifen.

Neben einer stärkeren Rolle der EEA verlangt das Parlament von der Kommission, eine Inspektionsstelle im Bereich Umweltrecht einzurichten, die mit den neuesten Technologien ausgestattet ist und mit den lokalen Agenturen an der Umsetzung des EU-Umweltrechts arbeitet. Die neue Stelle sollte sich selbst finanzieren, erzielte Überschüsse sollten in den EU-Haushalt fließen. Auch die Mitgliedstaaten sollten ihre bestehenden Kapazitäten für Umweltinspektionen ausbauen und gemeinsame Mindestanforderungen entwickeln.

Die von der Kommission in ihrer Mitteilung geforderten gegenseitigen Inspektionen (peer reviews) unterstützt das Parlament. Darüber hinaus fordert das Europäische Parlament die Kommission auf, Expertennetzwerke von Richtern und Staatsanwälten zu fördern.

Informationsaustausch und Weiterbildung

Das Europäische Parlament wiederholt in seiner Entschließung mehrmals die Bedeutung der Transparenz und eines systematischen Instruments zum Austausch von Informationen über bestehende Anwendungsprobleme. Die Kommission sollte dafür eine Datenbank mit bewährten Verfahren zur Anwendung des Europäischen Rechts einrichten. Eine nutzerfreundliche Website könnte darüber hinaus einschlägige Indikatoren über die Anwendung von Umweltvorschriften überwachen. EU-Leitlinien sollen sicherstellen, dass Kohärenz zwischen den verschiedenen europäischen, nationalen sowie regionalen und lokalen Überwachsungsstellen hergestellt wird. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, Übereinstimmungstabellen zu veröffentlichen, in denen sie den jeweiligen Stand der Umsetzung von EU-Umweltrecht in nationales Recht offenlegen.

Eine einfache und hilfreiche Möglichkeit, die Umsetzung der EU-Umweltrechtsvorschriften zu verbessern, seien entsprechende Weiterbildungsmaßnahmen von Richtern und Staatsanwälten. Gleiches gelte für das Personal in nationalen, regionalen und lokalen Behörden, die – ausgestattet mit besseren Kenntnissen und Kompetenzen – die Anwendung der EU-Umweltvorschriften vorantreiben könnten. Das Parlament regt in diesem Zusammenhang beispielsweise an,

UMWELT VERSCHIEDENES

auf regionaler und lokaler Ebene Teams aufzustellen, deren Personal mit der Umsetzung von EU-Umweltrecht in nationales Recht vertraut ist. Auf nationaler und europäischer Ebene könnten partnerschaftliche Anwendungsvereinbarungen zwischen Kommission und einzelnen Mitgliedstaaten hilfreich sein.

Verbesserungen im EU-Gesetzgebungsprozess

An das eigene Haus gerichtet, kritisieren die Parlamentarier auch die in einigen Fällen erzielten Einigungen in erster Lesung mit dem Rat. Einige dieser Rechtsvorschriften seien nicht genügend ausgereift und führten zum Teil zu einer unzureichenden Anwendung, wenn die konkreten Inhalte erst in Durchführungsbeschlüssen der Kommission ausgearbeitet werden. Die Kommission wird aufgefordert, im Rahmen der EU-Gesetzgebung den Schwerpunkt weiterhin auf das Instrument von Richtlinien zu legen. Mitgliedstaaten bräuchten für eine erfolgreiche Anwendung der EU-Rechtsvorschriften ausreichend Gestaltungs- und Anpassungsspielraum an die jeweiligen nationalen Gegebenheiten. Damit wiedersprechen die Parlamentarier deutlich dem im 7. Umweltaktionsprogramm angekündigten Vorschlag der Kommission, insbesondere im Umweltbereich verstärkt auf Verordnungen zurückzugreifen. Die Kommission verspricht sich davon eine einheitlichere Umsetzung der Vorschriften, indem die Gestaltungs- und Interpretationsfreiheit der Mitgliedstaaten eingeschränkt und damit Schlupflöcher geschlossen werden.

Bewertung

Aus Sicht des BDE, Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V., ist die verbesserte Umsetzung und ein konsequenter Vollzug der EU-Umwelt- und Abfallrechtsvorschriften in allen EU-Mitgliedstaaten sehr zu begrüßen.

In den Initiativen der Kommission und des Europäischen Parlaments sieht sich der BDE in seinen Forderungen nach einheitlichen Umweltstandards in der EU bestätigt. Der BDE begrüßt insbesondere die Forderung des Parlaments nach der Verwirklichung gleicher Wettbewerbsbedingungen und des Binnenmarktes. Dies muss uneingeschränkt auch für verwertbare Abfälle aus privaten Haushalten gelten; getrennt erfasste Abfälle aus privaten Haushalten zur Verwertung müssen frei im Binnenmarkt zirkulieren. Denn die Zirkulation dieser Abfälle innerhalb der Gemeinschaft und der Wettbewerb um die Verwertung führen zu einer Stimulierung des Recyclings und tragen damit zu einer positiven Entwicklung der Umweltpolitik in der gesamten EU bei. Das hat im Übrigen auch der Europäische Gerichtshof erkannt und in seiner Entscheidung zur Warenverkehrsfreiheit von Abfällen festgestellt. Überlassungspflichten der Abfallbesitzer an öffentliche Entsorgungsträger, wie sie etwa das deutsche Kreislaufwirtschaftsgesetz für sämtliche Abfälle aus privaten Haushalten vorsieht, stehen der Förderung des Recyclings entgegen. Sie stellen eine aus Sicht des BDE unzulässige Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit für Abfälle dar. Zudem begründen Überlassungspflichten ein ungerechtfertigtes Monopol der öffentlichen Entsorgungsträger und können somit gegen das EU-Wettbewerbs-

recht verstoßen.

Aus Sicht des BDE müssen diesen begrüßenswerten, aber bisher unverbindlichen Vorschlägen nun konkrete und wirksame Maßnahmen folgen, die von den nationalen Behörden in den Mitgliedstaaten auch umgesetzt werden. Insbesondere die Kommission muss künftig verstärkt tätig werden und die europarechtswidrige Umsetzung des EU-Umweltrechts und die sonstigen Beeinträchtigungen – wie etwa die Behinderung des Recyclings durch staatliche Überlassungspflichten für Abfälle – stoppen.

UMWELT VERSCHIEDENES

Trilog-Verhandlungen zur EU-Strukturförderung schreiten voran

Die am 2. Oktober 2012 begonnenen informellen Trilogverhandlungen zwischen Europäischem Parlament und Rat über die Dachverordnung für die Strukturfonds 2014-2020 sowie die fondsspezifischen Verordnungen sollen voraussichtlich im Mai oder Juni 2013 abgeschlossen werden.

Der Verhandlungsprozess mit dem Rat wird von Seiten des Europäischen Parlaments durch die beiden Berichterstatter, Konstanze Krehl (S&D/ Deutschland) und Lambert van Nistelrooij (EVP/ Niederlande), mit Nachdruck vorangetrieben. Bis zu vier Verhandlungen pro Woche finden hierzu im Rahmen des informellen Trilogs statt. Dennoch sind einige Themen der Verordnung über den gemeinsamen strategischen Rahmen für alle EU-Förderfonds in der zukünftigen Förderperiode 2014-2020 noch nicht diskutiert worden. Zwar sind die Verhandlungen zu einigen Themenblöcken bereits abgeschlossen worden, dem Vernehmen nach werden derzeit aber noch sieben Themenblöcke diskutiert, weil noch keine Einigung erzielt werden konnte.

Ein erster Austausch fand auch zum thematischen Block der Ex-ante Konditionalitäten statt. Diese sollen zukünftig sicherstellen, dass sich die Förderung durch EU-Strukturmittel verstärkt an den thematischen Zielen der EU-Politik ausrichtet. Für den Bereich der Abfallwirtschaft soll sich die Förderpolitik in erster Linie an der fünfstufigen Abfallhierarchie sowie den Recyclingzielen orientieren. Dies würde in der Praxis bedeuten, dass nur noch Abfallinfrastrukturprojekte gefördert würden, die einen Beitrag zu mehr Recycling leisten oder zumindest keine negativen Auswirkungen auf die bestehende hochwertige Abfallbehandlungsinfrastruktur haben.

Bewertung

Der BDE wird sich auch weiterhin in Gesprächen mit den zuständigen Entscheidungsträgern dafür einsetzen, dass das innovative Konzept der Ex-ante Konditionalitäten, das die Kommission mit ihrem Vorschlag im November 2011 in die Diskussion gebracht hatte, in den weiteren Verhandlungen bestehen bleibt.

EU-Fördergelder im Umweltbereich: Projektvorschläge können bis zum 25.Juni 2013 eingereicht werden

Seit Mitte Februar können Projektvorschläge für die siebte Phase des LIFE+-Programms eingereicht werden. Zur Kofinanzierung von Umwelt- und Naturschutzprojekten stehen bis 2020 insgesamt bis zu 278 Millionen Euro bereit. Die Frist zur Einreichung der Projektvorschläge endet am 25. Juni 2013.

Ziele des Life+ Programms

Das LIFE+ Programm ist der Umweltfonds der Europäischen Union. Es wurde 1982 gegründet und ermöglicht nunmehr seit rund 20 Jahren durch Kofinanzierung zahlreiche Projekte im Bereich des Naturschutzes und der Umweltpolitik.

Ziel von LIFE+ ist es, die Umsetzung, Aktualisierung und Weiterentwicklung der Umweltpolitik und des Umweltrechts der Gemeinschaft zu fördern und insbesondere die Durchführung des 6. Umweltaktionsprogramm zu unterstützen. Dabei hat Life+ drei Schwerpunkte:

- Natur und biologische Vielfalt (Natura 2000; 50-75% Förderung von Einzelprojekten)
- Umweltpolitik und Verwaltungspraxis (bis zu 50% Förderung von Einzelprojekten)
- Information und Kommunikation (bis zu 50% Förderung von Einzelprojekten).

Im Bereich der natürlichen Ressourcen und des Abfalls sollen Projekte gefördert werden, die der nachhaltigen Bewirtschaftung und Nutzung von natürlichen Ressourcen und Abfall, der Verbesserung der Umweltverträglichkeit von Produkten, der Förderung von nachhaltigen Produktions- und Verbrauchsmustern sowie der Vermeidung, der Verwertung und dem Recycling von Abfall dienen und einen Beitrag zur effizienten Umsetzung der thematischen Strategie für Abfallvermeidung und –recycling leisten. Im Rahmen der letzten Förderperiode wurde im Abfallbereich in Deutschland z.B. ein Forschungsprojekt zur hochwertigen Aufbereitung fester Siedlungsabfälle und zur Gewinnung von Biobrennstoffen aus dem organischen Anteil des Siedlungsabfalls gefördert (MARSS – Materials Advanced Recovery Substainable System). Dabei wurde unter anderem der Bau einer entsprechenden Behandlungsanlage unterstützt. Insgesamt sollen vornehmlich die Ausarbeitung und Umsetzung politischer Strategien beschleunigt und bewährte Verfahren zur Erreichung von umwelt- und klimapolitischen Zielen gefördert und verbreitet werden.

Bewerbungsverfahren

Die Vorschläge für Förderprojekte können von öffentlichen und/oder privaten Stellen, Un-

UMWELT VERSCHIEDENES

ternehmen oder sontistigen Einrichtungen eingereicht werden, wenn sie in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union oder in Kroatien als juristische Person registriert sind. Die Vorschläge müssen zunächst über das eProposal-Tool online verbindlich angemeldet und dann bei der zuständigen nationalen Behörde vorgelegt werden.

Noch bis zum 25. Juni 16.00 Uhr (MEZ) kann die Vorlage der Vorschläge bei den zuständigen nationalen Behörden erfolgen. Diese müssen die Vorschläge dann bis spätestens zum 5. Juli an die Europäische Kommission weiterleiten und können sie bis zum 19. Juli kommentieren. Die Kommission sichtet und evaluiert die eingereichten Vorschläge in der Zeit von Juli 2013 bis März 2014, im April/Mai 2014 erfolgt dann der Abschluss von Fördervereinbarungen für die ausgewählten Projekte. Die ausgewählten Projekte können dann frühestens ab dem 1. Juni 2014 realisiert werden. In Deutschland sind das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie die Umweltministerien der Länder zuständige Behörden. Die genauen Kontaktdaten sind über *http://ec.europa.eu/environment/life/contact/nationalcontact/index.htm*, allgemeine Informationen und der Zugang zum eProposal-Tool über *http://ec.europa.eu/environment/life/funding/lifeplus.htm* abrufbar.

Kriterien für die Förderungswürdigkeit

Die durch LIFE+ finanzierten Projekte müssen verschiedene Kriterien erfüllen. Hierzu zählt unter anderem, dass die Projekte im Interesse der Gemeinschaft sein müssen, indem sie einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung des allgemeinen Ziels von LIFE+ leisten, technisch und finanziell kohärent und durchführbar sind, und ihre Wirtschaftlichkeit gesichert ist. Des Weiteren müssen die Projekte grundsätzlich zusätzlich entweder einen europäischen Mehrwert gewährleisten oder ein Best-Practice- oder Demonstrationsprojekt darstellen, wozu neben der Herausbildung auch die Verbreitung von als vorbildliche Praxis geltenden Techniken, Know-how oder Technologien gehören.

Art und Weise der Förderung

Die Gemeinschaftsfinanzierung kann als Finanzhilfevereinbarungen oder als Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgen. Erfolgt die Förderung durch Finanzhilfen der Gemeinschaft, können diese in besonderen Formen wie Partnerschaftsrahmenvereinbarungen, Teilnahme an Finanzierungsmechanismen und Fonds oder Kofinanzierung von Betriebskostenzuschüssen oder maßnahmenbezogenen Zuschüssen gewährt werden. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge können die Gemeinschaftsmittel zum Kauf von Dienstleistungen und Gütern dienen. Hierzu können auch Ausgaben für Information und Kommunikation, Vorbereitung, Umsetzung, Überwachung, Prüfung und Bewertung von Projekten zählen. Für die Mittelzuweisungen an die einzelnen Länder gelten verschiedene Richtbeträge. Deutschland erhält aus dem aktuellen Fördertopf des Life+ Programms fast 32 Millionen Euro und damit im Vergleich zu allen anderen Mitgliedstaaten und Kroatien den höchsten Zuschuss. Der Höchstsatz für die Kofinanzierung von maßnahmenbezogenen Zuschüssen beträgt 50% der in Betracht kommenden Kosten.

Stärkung des EU-Umweltrechts durch Umweltinspektionen

Das Europäische Umweltrecht soll durch die Einführung verbindlicher Regelungen zu Umweltinspektionen gestärkt werden, die einheitlich für alle Mitgliedstaaten gelten. Um auch die einheitliche Umsetzung und Einhaltung zu gewährleisten, ist die Vergabe neuer Vollmachten an die Kommission geplant. Im Rahmen einer Konsultation sammelt die Kommission Informationen zu den Anforderungen wirksamer Umweltinspektionen.

Ziel der Konsultation

Die Kommission möchte nach Abschluss einer Folgenabschätzung noch in diesem Jahr Vorschläge zur Verbesserung von Umweltinspektionen vorlegen. Es soll ein „neues horizontales verbindliches Instrument" für das gesamte europäische Umweltrecht geschaffen werden. Auf europäischer Ebene und auch in den einzelnen Mitgliedstaaten wird aufgrund oftmals unzureichender oder verspäteter Umsetzung des EU-Umweltrechts grundsätzlich Verbesserungsbedarf gesehen. So überprüfte die Kommission 2007 ihre unverbindliche Empfehlung aus dem Jahre 2001 und plädierte für verbindlichere Regeln.

Auch das Europäische Parlament sprach sich 2008 für eine verbindliche EU-Vorschrift über Umweltinspektionen aus. Die Kommission legt in ihrem Vorschlag für ein 7. Umweltaktionsprogramms derzeit einen Schwerpunkt auf die bessere Umsetzung des EU-Umweltrechts und kündigt die Harmonisierung und Stärkung der Vorschriften über Umweltinspektionen an.

Mittels eines Fragebogens sollen die diesbezüglichen Einschätzungen der Interessenvertreter und der Öffentlichkeit ermittelt werden. Noch bis zum 26. Mai 2013 können Verbände, Behörden und Bürger an der Konsultation teilnehmen. Über *http://ec.europa.eu/environment/consultations/inspections_en.htm* sind die Konsultationsdokumente abrufbar.

Inhalt und Aufbau des Fragebogens

Die Teilnehmer können bewerten, für wie wichtig sie einen einheitlichen Standard bei der Umsetzung des EU-Umweltrechts in den einzelnen Mitgliedstaaten halten, und welche Rolle Umweltinspektionen zur Erreichung eines solchen spielen. Das Augenmerkt wird dabei auf Bereiche wie Handel mit Chemikalien, Abfalldeponierung sowie illegale Verbringung und Beseitigung von Abfall gelegt. Auch können die Teilnehmer bewerten, ob Maßnahmen zur Förderung der Einhaltung des Umweltrechts notwendig sind. Des Weiteren können sich die Teilnehmer zur Bedeutung von Organisation, Planung und Koor-

UMWELT VERSCHIEDENES

dinierung zwischen den Mitgliedssaaten bei grenzüberschreitenden Aktivitäten äußern. Schließlich können sie zur künftigen Rolle der Kommission Stellung nehmen. Zur Diskussion steht momentan die Erteilung einer expliziten Vollmacht, die die Kommission ermächtigt, Mitgliedstaaten bei Missständen zur Handlung aufzufordern. Die Behebung der Defizite soll durch entsprechende Berichte gegenüber der Kommission dokumentiert werden. Auch ist eine Koordinierungsrolle der Kommission für die Fälle angedacht, in denen sich die Mitgliedstaaten bei grenzüberschreitenden Tätigkeiten über die Zuständigkeit streiten. Zudem soll die Kommission nationale Umweltinspektionssysteme bewerten können, wenn sich Mängel bei der Einhaltung des europäischen Umweltrechts zeigen.

Aktueller Rechtsrahmen

Verbindliche Anforderungen an Umweltinspektionen gibt es momentan in erster Linie im Bereich der Industrieanlagen. Insbesondere fehlt es an Regelungen über Inspektionen von grenz- und sektorüberschreitenden Tätigkeiten. Denn den aktuellen Rechtsrahmen bezüglich Umweltinspektionen bilden die unverbindliche horizontale „Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestkriterien für Umweltinspektionen“ (2001/331/EG) aus dem Jahre 2001. Zusätzlich wurden in den Folgejahren einige verbindliche Anforderungen in verschiedene sektorspezifische EU-Vorschriften aufgenommen, so z.B. in die Richtlinien über Industrieemissionen (2010/75/EU) und über Abfalldeponien (1999/31/EG).

Hintergrund

Obgleich es zahlreiche europarechtlichen Regelungen zum Umweltschutz gibt, ist deren effektive Umsetzung und Anwendung in den einzelnen Mitgliedstaaten in vielen Fällen nicht gewährleistet. Denn oftmals enthalten sie keine verbindlichen Instrumente, die es ermöglichen, ihre Einhaltung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu überprüfen und Verstöße zu ahnden. Eine Lösung für dieses Problem könnten u.a. Umweltinspektionen sein. Umweltinspektionen ermöglichen es den Behörden, die nötigen Informationen zur Umsetzung und zum Vollzug zu erlangen. Nur wenn feststeht, ob und wieweit die Regelungen befolgt werden, kann durch Sanktionen auf eine konsequentere Einhaltung hingearbeitet werden. Auch können nur durch europaweit einheitliche Inspektionen einheitliche Wettbewerbsbedingungen für alle Mitgliedstaaten geschaffen werden.

Bewertung

Der BDE begrüßt die Harmonisierung und Stärkung von Umweltinspektionen, wenn dadurch die Umsetzung und der Vollzug des EU-Umweltrechts in allen Mitgliedstaaten verbessert werden. Denn die vollständige Einhaltung der EU-Abfallrechtsvorschriften würde den Recyclingsektor in Europa stärken sowie den Abstand zwischen leistungsschwächsten und -stärksten Mitgliedstaaten verkleinern. Darüber hinaus könnten bis zum Jahr 2020 etwa 400.000 neue Arbeitsplätze geschaffen und jährliche Kosteneinsparungen von etwa 72 Mrd. Euro erzielt werden. Außerdem könnten durch harmonisierte Regelungen zu Umweltinspektionen illegale Abfallexporte in Drittstaaten stärker eingedämmt werden.

GD Umwelt erwägt Umstrukturierung

Aufgrund von geplanten Kürzungen des EU-Budgets zieht die Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission eine Umstrukturierung ihrer Dienststellen in Betracht. Nach derzeitigem Kenntnisstand wird die Neuorganisation der Direktion Recht einen Schwerpunkt der Umstrukturierung bilden. Die Direktion Recht ist für Vertragsverletzungsverfahren zuständig und bearbeitet die Beschwerde des BDE gegen das deutsche Kreislaufwirtschaftsgesetz.

Die EU-Kommission erwägt, in ihrer Generaldirektion (GD) Umwelt fünf Prozent der Stellen zu streichen und die Direktionen und Referate umzustrukturieren. Das geht aus einem internen Vorschlag für ein überarbeitetes Organigramm vom 18. Februar 2013 hervor. Hintergrund der Überlegungen ist die Entscheidung der Staats- und Regierungschefs vom Februar 2013, die Mittel für den Mehrjährigen Finanzrahmen 2014 bis 2020 zu kürzen und Einsparungen in der Verwaltung bei allen EU-Organen, -Einrichtungen und -Agenturen vorzunehmen.

Auswirkungen auf die Direktion Recht der GD Umwelt

Konkret ist nach ersten Überlegungen vorgesehen, die Generaldirektion Umwelt in sechs Direktionen zu untergliedern: Grüne Wirtschaft, Naturkapital, Lebensqualität, Wasser und Luft, Globale und regionale Herausforderungen, LIFE, Strategie sowie Recht. Zusätzlich zu den bisherigen Aufgaben soll die Direktion Recht künftig auch den Beitrag der GD Umwelt zum Europäischen Semester, in dessen Rahmen die Kommission die nationalen Haushalts- und Reformentwürfe der Mitgliedstaaten prüft und ggf. länderspezifische Empfehlungen abgibt, koordinieren. In den Zuständigkeitsbereich dieser Direktion soll auch die Aarhus-Konvention fallen, die die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten regelt. Die Pläne sehen vor, die bisherigen drei Rechts-Referate aufzuteilen und ein viertes Referat zu eröffnen, das für die Aarhus-Konvention zuständig ist. Bisher ist innerhalb der Direktion Recht das erste Referat für die Rechtsdurchsetzung und für Vertragsverletzungsverfahren, das zweite Referat für die Einhaltung von Vorschriften und politische Steuerung und das dritte Referat für Kohäsionspolitik sowie Umweltauswirkungen zuständig. Detailliertere Pläne, wie das neue Referat personell ausgestattet werden soll, sind nicht bekannt. Ebenso wenig ist bekannt, inwieweit die Direktion Recht vom Personalabbau betroffen sein wird.

EU-Umweltkommissar Janez Potocnik ist bereits

UMWELT VERSCHIEDENES

Befürchtungen von Umweltverbänden entgegengetreten, die Umstrukturierung würde die Handlungsfähigkeit der GD Umwelt bei Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten und bei fehlender oder unzureichender Umsetzung von EU-Umweltrecht schwächen. Gleichzeitig kündigte er aber bereits an, dass in der nächsten Amtszeit der Kommission nach der Europawahl, die im Mai 2014 stattfindet, weitere Restrukturierungen notwendig seien.

Ausblick und Bewertung

Obwohl der Zeitplan und die genauen Modalitäten der geplanten Umstrukturierung derzeit noch unklar sind, decken sich derartige Kürzungspläne nicht mit der strategischen Ausrichtung der EU im Bereich der Umweltpolitik bis 2020. Im Entwurf für das 7. Umweltaktionsprogramm (UAP), das unter Federführung der GD Umwelt Ende November 2012 veröffentlicht wurde, hatte die Kommission die bessere Umsetzung und Anwendung der EU-Umweltvorschriften in den Mitgliedstaaten künftig als oberste Priorität bezeichnet und dafür u.a. den Aufbau weiterer Kapazitäten auf EU-Ebene vorgeschlagen.

Der BDE steht einer Umstrukturierung innerhalb der DG Umwelt, verbunden mit einem möglichen Stellenabbau, kritisch gegenüber. Die Umstrukturierung und vor allem der Personalabbau dürfen nicht dazu führen, dass für die wichtigen Aufgabenfelder Rechtsdurchsetzung und Vertragsverletzungsverfahren weniger Ressourcen zur Verfügung stehen; hier darf es nicht zu Beeinträchtigungen in der Handlungsfähigkeit der GD Umwelt kommen, denn in diesem Fall könnte die in einigen Mitgliedstaaten ohnehin unzureichende Umsetzung des EU-Umweltrechts weiter erschwert und Vertragsverletzungsverfahren verzögert werden.

Einsparungen bis zu 604 Milliarden Euro durch Ressourceneffizienz

Einer Studie der Europäischen Kommission zufolge könnte die Industrie in der EU allein durch einen effizienten Umgang mit Ressourcen bis zu 604 Milliarden Euro einsparen. Für drei ausgewählte Sektoren werden Maßnahmen von der Produktentwicklung bis hin zur Wiederverwendung und dem Recycling aufgezeigt, die teilweise mit geringen Investitionen realisierbar sind.

Am 25. Februar 2013 hat die Europäische Kommission ihren Endbericht zur Studie „The opportunities to business of improving resource efficiency" veröffentlicht. Die Ergebnisse zeigen, dass mit einem ressourcenschonenderen Umgang über die reine Ressourceneinsparungen hinaus, auch ökologische und soziale Vorteile zu erzielen sind. Die Studie wurde von den Unternehmensberatungen AMEC und Bio Intelligence Service durchgeführt. Als Datenbasis wurden verschiedene Quellen wie bestehende Forschungsliteratur, Unternehmensdaten und Fallstudien herangezogen.

Inhaltlicher Überblick

Die Studie untersucht Maßnahmen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz in der Lebensmittelindustrie, dem metallverarbeitenden Sektor und dem Gastronomiegewerbe. Den Unternehmen stünden eine Vielzahl an Möglichkeiten für eine bessere Nutzung der Ressourcen zur Verfügung, so das Fazit der Gutachter. Analysiert wurden u.a. Maßnahmen zur Abfallverringerung und Abfallvermeidung, zur Verbrauchsreduzierung sowie der Einsatz von Ökodesign Kriterien. Der Energieverbrauch wurde nicht berücksichtigt.

Die Einsparungen durch eine höhere Ressourceneffizienz könnten sich über den gesamten Industriesektor hinweg potenziell auf eine Summe zwischen 245 Milliarden Euro und 604 Milliarden Euro belaufen. Das macht zwischen 3% und 8% des Jahresumsatzes der gesamten Industrie aus. Gleichzeitig könnten Materialeinsparungen den Ausstoß von Treibhausgasen innerhalb der EU um etwa 2% bis 4% verringern.

Lebensmittelindustrie

Die Analyse zeigt, dass ein Unternehmen mittlerer Größe aus der Lebensmittelindustrie seinen Bruttojahresgewinn durch die Steigerung der Ressourceneffizienz um bis zu 424.000 Euro erhöhen könnte. Die effektivsten Möglichkeiten bieten folgende Maßnahmen:

UMWELT VERSCHIEDENES

1. Umgestaltung von Verpackungen, z.B. Verwendung leichterer und ressourceneffizienterer Materialien sowie verbessertes Verpackungsdesign;
2. Vermeidung von Lebensmittelabfällen, z.B. durch den Einsatz neuer, ressourceneffizienterer Technologien;
3. Wiederverwendung von Verpackungen, z.B. innerhalb der Produktion.

Laut Studie sind die mit der Gestaltung und Verwendung von Verpackungen verbundenen Maßnahmen verhältnismäßig leicht zu realisieren. Allerdings könnten der Wiederverwendung von Verpackungsmaterialien, welche in direktem Kontakt mit Lebensmitteln stehen, Hygiene- oder Sicherheitserfordernisse entgegenstehen.

Metallverarbeitender Sektor

Für den metallverarbeitenden Sektor werden in der Studie folgende Maßnahmen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz vorgeschlagen:

1. Gestaltung von Produkten nach Ökodesign-Kriterien: erhebliche Materialeinsparungen, etwa durch Gewichtsreduktionen, möglich;
2. Vermeidung von Abfällen, z.B. durch den Einsatz neuer Technologien, damit Abfälle im Produktionsprozess gar nicht erst entstehen;
3. Wiederverwendung von Materialien: Produktion in geschlossenen Kreisläufen, z.B. durch Wiederaufarbeitung der bereits genutzten Materialien.

Allein durch diese drei Maßnahmen könnten laut Studie Kosten in Höhe von bis zu 160.000 Euro pro Jahr eingespart werden. Zunächst würden neue Fertigungstechniken oder veränderte Produktionskreisläufe allerdings hohe Investitionen erfordern.

Gastronomiegewerbe

Laut Studie könnte ein durchschnittliches Hotel oder Restaurant in der EU bis zu 30.000 Euro jährlich durch folgende Maßnahmen sparen:

1. Gezieltere Beschaffung;
2. Abfallvermeidung und Einsatz neuer Technologien, z.B. durch Einführung besserer Koch- und Reinigungspraktiken;
3. Veränderung der Portionsmengen der angebotenen Gerichte, z.B. durch variable Portionsgrößen und kleinere Portionen.

Viele dieser Maßnahmen seien mit geringen Kosten verbunden. Der Einsatz neuer Technik erfordere dagegen zunächst Investitionen, die sich erst später auszahlen.

Hintergrund

Die Studie gehört zu einer fortlaufenden Untersuchung der EU-Kommission, wie die Ziele des „Fahrplans für ein ressourcenschonendes Europa“ vom 20. September 2011 (KOM(2011) 571) zu erreichen sind. Darin hat die EU das Ziel vorgegeben, bis 2050 das Wirtschaftswachstum in einer Weise voranzubringen, die der wachsenden Ressourcenbelastung und dem schwindenden Ressourcenvorrat sowie dem Klimaschutz Rechnung trägt.

Orientierungsdebatte zur Änderung der UVP-Richtlinie im Rat

Beim Treffen der Umweltminister der 27 EU-Mitgliedstaaten am 21. März 2013 in Brüssel fand eine erste Orientierungsdebatte über den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Änderung der UVP-Richtlinie (KOM(2012) 628 final) statt.

Die Europäische Kommission hatte am 26. Oktober 2012 ihren Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie) vorgelegt. Sie beabsichtigt durch die Überarbeitung der bestehenden Richtlinie, die Qualität der durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfungen zu verbessern sowie die Synergien mit anderen EU-Vorschriften stärker zu nutzen. Ferner soll das Augenmerk bei der UVP verstärkt auf Projekte mit signifikanten Umweltauswirkungen gelegt und der Verfahrensablauf durch die Einführung von Zeitvorgaben gestrafft werden.

Die Umweltminister signalisierten in ihrer ersten Debatte Ende März grundsätzlich Zustimmung zu den von der Kommission verfolgten Zielen. Sie äußerten allerdings Zweifel an der Wirksamkeit der hierzu vorgeschlagenen Maßnahmen. Näher diskutiert wurden unterdessen nur drei zentrale Punkte aus dem Vorschlag der Kommission: (1) Schaffung einer zentralen Anlaufstelle, (2) Einführung eines verbindlichen Scopings und (3) Einrichtung eines Systems unabhängiger Sachverständiger.

Die Idee einer zentralen Anlaufstelle zur Koordinierung des Genehmigungsverfahrens und zur Vermeidung von Doppellungen wurde insgesamt begrüßt. Nur bei der Ausgestaltung sollte den Mitgliedstaaten ausreichend Spielraum gelassen werden, damit nicht zusätzliche Behörden geschaffen werden müssten.

Kritisch wurde indes die Einführung eines verbindlichen Scopings gesehen. Unter „Scoping" ist die Festlegung von Umfang und Detailtiefe des vom Projektträger im Rahmen der UVP zu erstellenden Umweltberichts zu verstehen. Dies sollte weiterhin freiwillig bleiben, so die überwiegende Meinung der Umweltminister – zumal die Befürchtung geäußert wurde, dass die verbindliche Durchführung zu einer Verlängerung des UVP-Verfahrens führen könnte.

Eine zukünftig verpflichtende Anfertigung oder Überprüfung der Umweltberichte durch unabhängige Experten stieß auf Skepsis bei den Ministern. Von deutscher Seite wurde vorgeschlagen, diese neue Verpflichtung dem Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten zu überlassen. So könnte jeder Mitgliedstaat selbst entscheiden, ob er dies für erforderlich erachtet, um eine hohe Qualität des Umweltberichts sicherzustellen. In Deutschland hingegen verfügten die zuständigen Behör-

UMWELT VERSCHIEDENES

den über ausreichend Sachverstand, so dass dies nicht erforderlich sei.

Nächste Schritte

Die zuständige Ratsarbeitsgruppe wird bis zur nächsten Ratsarbeitsgruppensitzung Ende April einen Vorschlag mit Änderungen vorlegen. Im Europäischen Parlament ist für Anfang Mai eine erste Debatte im federführenden Umweltausschuss vorgesehen. Bis dahin dürfte auch der Berichtsentwurf des italienischen Berichterstatters Andrea Zanoni (Liberale/Italien) vorliegen.

Informeller Trilog zum Gewässerschutz

In der Frage, wie mit Schadstoff- und Arzneimittelrückständen in Gewässern umzugehen ist, liegen die Positionen zwischen Rat und Europäischem Parlament noch immer weit auseinander. In den inzwischen begonnenen Trilogverhandlungen soll aber doch noch eine Einigung in erster Lesung erzielt werden.

Nachdem sich der Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit des Europäischen Parlaments (ENVI) Ende November 2012 für die umstrittene Aufnahme von Pharmazeutika in die Liste prioritärer Stoffe (KOM(2011) 876) ausgesprochen hat, ohne konkrete Grenzwerte festzulegen (siehe Europaspiegel Januar 2013), soll diese Frage nun im informellen Trilog zwischen Europäischer Kommission, Rat und Europäischem Parlament geklärt werden. Das Verhandlungsmandat der Mitgliedstaaten, auf das sich der Rat in einer gemeinsamen Position Ende Januar geeinigt hat, sieht dagegen vor, das Schmerzmittel Diclofenac sowie die zwei Hormone EE2 und E2, die in Kontrazeptiva verwendet werden, ersatzlos von der Liste zu streichen.

Ein in der ersten Verhandlungsrunde Ende März 2013 diskutierter Kompromiss könnte sein, Standards für die drei Pharmazeutika in Gewässern zu streichen und diese erst zu einem späteren Zeitpunkt in Anhang X der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) aufzunehmen, in dem die prioritären Substanzen und entsprechende Grenzwerte aufgelistet werden. Im Gegenzug soll die Kommission innerhalb von 2 Jahren eine Strategie entwickeln, wie das Problem der Gewässerverunreinigung durch Arzneimittelrückstände zu beheben ist. Ebenso würde der Vorschlag den Mitgliedstaaten sechs Jahre mehr Zeit geben, die Grenzwerte für 12 weitere Stoffe, die dem Kommissionsvorschlag zufolge neu in die Liste prioritärer Stoffe aufgenommen werden sollen, zu erfüllen.

Über die Ausweitung der Frist zur Einhaltung von Grenzwerten gehen die Positionen allerdings noch immer weit auseinander. Insbesondere die S&D-Fraktion im Europäischen Parlament steht einer zeitlichen Ausdehnung sehr kritisch gegenüber. Die Mitgliedstaaten wünschen sich auch mehr Klarheit in der Frage, wann Vorsorgemaßnahmen zur Erreichung eines guten chemischen Zustandes von Flüssen an die Europäische Kommission gesendet werden müssen.

Ausblick

Der vom ENVI-Ausschuss verabschiedete Bericht des österreichischen Berichterstatters Richard Seeber (EVP) sollte ursprünglich am 15. April 2013 vom Plenum angenommen werden. Abhängig davon, wie schnell die Verhandlungsführer des Rates und des Europäischen Parlaments

eine Einigung erzielen, wird sich diese Abstimmung auf Mai oder Juni verschieben.

Hintergrund

Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) sieht vor, dass bis zum Jahr 2015 die europäischen Gewässer einen guten chemischen und ökologischen Zustand erreicht haben und ausreichende Mengen für Mensch, Industrie und Natur zur Verfügung stehen. Derzeit listet Anhang X der WRRL insgesamt 33 prioritäre Stoffe auf, die jeweils spezifische Grenzwerte bzw. Umweltqualitätsnormen enthalten. Im Rahmen der turnusgemäßen Überprüfung dieser Liste alle vier Jahre hat die Kommission die Aufnahme von 15 neuen Substanzen vorgeschlagen.

Neuer Leitfaden für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI)

Die Europäische Kommission hat ihren Leitfaden über die Anwendung von Vorschriften zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse überarbeitet und an die neuen EU-Vorschriften über staatliche Beihilfen, das sog. „Almunia-Paket", angepasst. Eine weitere Aktualisierung der Leitlinien wird notwendig werden, wenn das EU-Vergabepaket verabschiedet worden ist.

Die Dienststellen der Europäischen Kommission haben am 18. Februar 2013 ihren aktualisierten DAWI-Leitfaden (SWD(2013) 53 final) veröffentlicht. Darin wird erklärt, wie die staatlichen Beihilfevorschriften, die Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen und das Binnenmarktrecht auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) anzuwenden sind.

Wesen und Inhalt der Leitlinien

Die Leitlinien sind ein Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen und daher rechtlich unverbindlich. Sie dienen dazu, Anbieter von DAWI und Behörden dabei zu unterstützen, die bei DAWI zu berücksichtigenden Vorgaben der EU für staatliche Beihilfen, Binnenmarkt und öffentliche Auftragsvergabe zu verstehen und richtig anzuwenden. Im Leitfaden wird erläutert, über welchen Spielraum die Mitgliedstaaten bei der Festlegung von DAWI verfügen, welche Voraussetzungen der Rechtsakt zur Betrauung eines Anbieters mit DAWI erfüllen muss und welche Vorschriften für Ausgleichszahlungen für DAWI gelten.

Zwar obliegt es weitgehend den Mitgliedstaaten festzulegen, welche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind und daher staatlich gefördert werden können. Die EU-Kommission muss jedoch dafür Sorge tragen, dass durch die staatliche Finanzierung dieser Dienstleistungen keine übermäßigen Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Neben der dem Schutz vor Wettbewerbsverzerrungen dienenden größeren Transparenz bei der Finanzierung von DAWI verspricht sich die Kommission von den Leitlinien auch eine effizientere Nutzung von Steuergeldern.

Die Leitlinien sind – bislang jedoch nur auf Englisch – im Internet abrufbar unter: *http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_en.pdf*

Hintergrund der Überarbeitung

Der Leitfaden wurde 2010 erstmals herausge-

BINNENMARKT

geben und mit der jüngsten Aktualisierung an die neuen EU-Beihilfevorschriften für DAWI angepasst, welche die Kommission im Dezember 2011 und im April 2012 als „Almunia-Paket" angenommen hat. Daher hat die Kommission insbesondere das 3. Kapitel des Leitfadens zu staatlichen Beihilfen aktualisiert. Eine weitere Aktualisierung der Leitlinien wird notwendig, sobald die Überarbeitung des EU-Vergaberechts abgeschlossen ist. Die Kommission hat im Dezember 2011 Vorschläge für eine Neufassung der Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe und der Richtlinie über die Auftragsvergabe in den Bereichen Wasser, Energie, Verkehr und Postdienste (sogenannte Sektorenrichtlinie) sowie für eine völlig neue Richtlinie über die Konzessionsvergabe vorgelegt. Die Richtlinienvorschläge werden seit März bis voraussichtlich Anfang/Mitte Juni 2013 im sogenannten Trilogverfahren zwischen Kommission, Europäischen Parlament und dem Rat der Europäischen Union abgestimmt. Stimmen das Plenum des Europäischen Parlaments und der Rat den im Trilog ausgehandelten Kompromissen zu, können die Richtlinien noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden.

Das Almunia-Paket, das die aktuelle Anpassung der Leitlinien für DAWI erforderlich gemacht hat, setzt sich aus vier Maßnahmen zusammen:

- Einer an die Mitgliedstaaten, Anbieter öffentlicher Dienstleistungen und andere Interessenträger gerichteten Mitteilung, in der vor allem die beihilferechtlichen Schlüsselkonzepte erläutert werden, die für DAWI relevant sind (z.B. Klärung der Begriffe staatliche Beihilfe, DAWI und wirtschaftliches bzw. nicht wirtschaftliches Interesse).
- Einem Beschluss, mit dem bestimmte Gruppen von Ausgleichszahlungen für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen, die die einschlägigen Voraussetzungen erfüllen, von der Anmeldepflicht befreit wurden. Die Befreiung ermöglicht ein einfacheres und flexibleres Vorgehen bei kleinen und sozialen Dienstleistungen. Die Behörden müssen jedoch, bevor sie Ausgleichsleistungen für diese Dienstleistungen bewilligen, sicherstellen, dass alle EU-Beihilfebestimmungen erfüllt sind.
- Einem EU-Rahmen, der die Grundlage bildet für die beihilferechtliche Würdigung hoher Ausgleichsleistungen für Anbieter, die nicht im sozialen Bereich tätig sind. Diese Ausgleichsleistungen müssen bei der Kommission angemeldet werden, damit diese prüfen kann, ob sie mit den EU-Beihilfevorschriften im Einklang stehen. Dabei muss die Kommission nach den neuen Vorschriften nicht nur prüfen, ob die Ausgleichsleistung die mit der Erfüllung der Verpflichtung zur Erbringung der öffentlichen Dienstleistungen verbundenen Nettokosten nicht übersteigt, sondern auch bei hohen Ausgleichsleistungen strenger kontrollieren, dass die dadurch verursachten Wettbewerbsverzerrungen so gering wie möglich bleiben.
- Einer De-minimis-Verordnung, nach der Ausgleichsleistungen, die sich über einen Zeitraum von drei Steuerjahren auf höchstens 500 000 EUR pro Unternehmen belaufen, als beihilfefrei im Sinne der EU-Beihilfevorschriften gelten, weil sie den Wettbewerb im Binnenmarkt nicht beeinträchtigen.

Die Kommission möchte sich künftig auf schwere Fälle von Wettbewerbsverzerrungen durch

staatliche Beihilfen konzentrieren und prüft daher im Rahmen der DAWI in erster Linie hohe Ausgleichsleistungen für die Erbringung von DAWI strenger. Eine sich über drei Jahre erstreckende Ausgleichszahlung für die Erbringung von DAWI von weniger als 500 000 EUR pro Unternehmen gilt dagegen nicht (mehr) als Beihilfe und muss daher nicht entsprechend den Beihilfevorschriften (Art. 107 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union – AEUV) bei der Kommission angemeldet werden. Sozialdienstleistungen sind darüber hinaus unabhängig von der Höhe der Ausgleichsleistung von der Anmeldepflicht befreit. Ausgleichszahlungen für andere DAWI als Sozialdienstleistungen sind ebenfalls von der Anmeldepflicht befreit, wenn sie weniger als 15 Mio. EUR pro Jahr betragen.

Haltung des BDE

Der BDE begrüßt, dass die EU-Kommission Behörden und Unternehmen eine Hilfe bei der Anwendung der Beihilfevorschriften, die Vorschriften für das öffentliche Beschaffungswesen und des Binnenmarktrechts auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse bietet. Diese Hilfestellung ist jedoch auch notwendig, um eine einheitliche Anwendung des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten zu gewährleisten und Wettbewerbsverzerrungen und Beeinträchtigungen des Binnenmarktes zu vermeiden. Angesichts der den Mitgliedstaaten vom Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union eingeräumten besonderen Rolle bei der Definition, Ausgestaltung und Organisation von DAWI besteht die Gefahr, dass das europäische Recht und insbesondere das für die Verwirklichung des Binnenmarktes so wichtige Beihilfen-, Wettbewerbs- und Vergaberecht in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf DAWI unterschiedlich zur Anwendung käme.

Gerade im Bereich der DAWI aber ist die Gewährleistung des Binnenmarktes und sind konkret die Gewährleistung von Transparenz, Marktöffnung und Wettbewerb wichtig, um den Bürgern Zugang zu qualitativ hochwertigen Dienstleistungen zu ermöglichen und gleichzeitig die effiziente und sparsame Verwendung öffentlicher Mittel sicher zu stellen. Die Beteiligung privater Unternehmen, d.h. privaten Know-Hows und privaten Kapitals an der Erbringung von DAWI – etwa in der Drittbeauftragung durch die öffentliche Hand oder im Rahmen öffentlich-privater Partnerschaften – und die Ermittlung des besten und preiswertesten Angebotes im Wege öffentlicher Ausschreibungen sind dabei von wesentlicher Bedeutung.

Daher begrüßt der BDE den besonderen Stellenwert, den die Europäische Kommission der transparenten, diskriminierungsfreien Ausschreibung auch im Bereich der Beihilfengewährung einräumt. Vor allem aber begrüßt der BDE den Ansatz der Kommission bei der Definition von DAWI – in Abgrenzung von Diensten bzw. Leistungen mit rein wirtschaftlichem Charakter, deren Bereitstellung keiner staatlichen Einflussnahme oder gar Eingriffe bedarf. So legt die Kommission auch ihren Leitlinien die in ihrer Mitteilung „Ein Qualitätsrahmen für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Europa“ (KOM(2011)900 endgültig vom 20.12.2011) vorgestellte Definition der DAWI zu Grunde, der zu Folge Leistungen nur dann als DAWI qualifiziert werden können, wenn es sich um „wirtschaftliche Tätigkeiten (handelt), die dem

BINNENMARKT

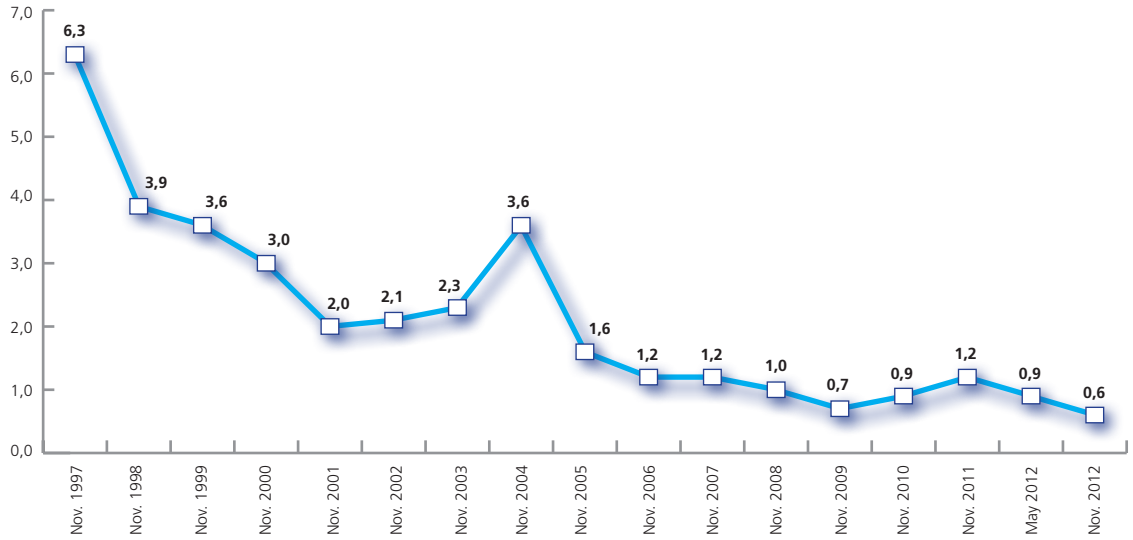
Allgemeinwohl dienen und ohne staatliche Eingriffe am Markt überhaupt nicht oder in Bezug auf Qualität, Sicherheit, Bezahlbarkeit, Gleichbehandlung oder universaler Zugang nur zu anderen Standards durchgeführt würden. Die Gemeinwohlverpflichtung wird dem Leistungserbringer im Wege eines Auftrags auferlegt, der eine Gemeinwohlkomponente enthält, sodass sichergestellt ist, dass die Dienstleistung unter Bedingungen erbracht wird, die es dem Leistungserbringer ermöglichen, seinen Auftrag zu erfüllen." Diese richtige Definition muss konsequent umgesetzt und berücksichtigt werden, um unzulässigen staatlichen Eingriffen in den Binnenmarkt wirksam zu begegnen.

Kurzmeldung: Fortschritte bei der Umsetzung von Binnenmarktrichtlinien

Die EU-Mitgliedstaaten machen insgesamt Fortschritte bei der Umsetzung der Binnenmarktrichtlinien in nationales Recht. Das Verfahren „EU-Pilot" erweist sich dabei als erfolgreiches Instrument. Zu diesen Ergebnissen kommt der zwei Mal jährlich erscheinende Binnenmarktanzeiger der EU-Kommission.

Die Europäische Kommission hat am 19. Februar 2013 den aktuellen Binnenmarktanzeiger veröffentlicht. Demnach hat das durchschnittliche Umsetzungsdefizit bzw. der Prozentsatz der nicht fristgerechten Umsetzung von Richtlinien zur Weiterentwicklung des europäischen Binnenmarktes in nationales Recht mit 0,6% einen neuen Tiefstand erreicht. Bei der erstmaligen Veröffentlichung des Binnenmarktanzeigers 1997 – vor 15 Jahren – hatte diese Zahl noch bei 6,3% gelegen (siehe Diagramm).

Durchschnittliches Umsetzungsdefizit (in Prozent)



(Quelle: Europäische Kommission)

BINNENMARKT

Der Anteil der nicht ordnungsgemäß umgesetzten Richtlinien hat sich in den vergangen sechs Monaten von 0,7% auf 0,6% verringert. Allerdings hat sich der Anteil der Richtlinien erhöht, die seit mindestens zwei Jahren umgesetzt sein sollten.

Umsetzung von Binnenmarktrichtlinien

Mit dem durchschnittlichen Umsetzungsdefizit von 0,6% unterschreiten nun 23 Mitgliedstaaten das 1%-Ziel, auf das sich die EU-Staats- und Regierungschefs 2007 geeinigt hatten. Allerdings liegen die Mitgliedstaaten damit noch über der in der Binnenmarktakte von April 2011 angestrebten Zielmarke von 0,5%. Vor einem halben Jahr lag dieses Defizit noch bei 0,9%. Damals erreichten nur 16 Mitgliedstaaten das vorgegebene 1%-Ziel.

Deutschland weist ein Umsetzungsdefizit von 0,6% auf und liegt damit genau im EU-Durchschnitt. Irland hat keinerlei Umsetzungsdefizite und schneidet von allen Mitgliedstaaten am besten ab. Große Fortschritte hat dem Bericht zufolge auch Italien erzielt, das sein Umsetzungsdefizit im vergangenen halben Jahr von 2,4% auf 0,8% senken konnte.

Derzeit brauchen Mitgliedstaaten für den Fall, dass sie Richtlinien nicht innerhalb der vorgesehenen Umsetzungsfrist in nationales Recht umsetzen, im Durchschnitt noch neun weitere Monate zur Behebung dieses Defizits. In Deutschland dauert ein solcher Verzug durchschnittlich zwölf Monate. Insgesamt fünf Mitgliedstaaten haben das Ziel der „Nulltoleranz" verfehlt, d.h. sie haben die Umsetzungsfrist für Richtlinien um mehr als zwei Jahre überschritten. Die Überschreitung der „Nulltoleranz" hat keine direkten Sanktionen zur Folge, die Kommission leitet erforderlichenfalls Vertragsverletzungsverfahren ein.

Vertragsverletzungsverfahren

Derzeit sind im Durchschnitt 31 Vertragsverletzungsverfahren gegen jeden Mitgliedstaat anhängig. Gegen Deutschland laufen derzeit 46 Vertragsverletzungsverfahren. Die meisten Verfahren richten sich gegen Italien, Spanien und Griechenland. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass allein die Beteiligung am Verfahren „EU-Pilot" die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren in Italien um 47%, in Spanien um 39% und in Griechenland um 25% reduziert hat. „EU-Pilot" ist als vorgeschaltetes Dialogverfahren eine verpflichtende Vorstufe zum Vertragsverletzungsverfahren. Es wurde erstmals 2008 mit dem Ziel eingeführt, langwierige Vertragsverletzungsverfahren – wenn möglich – durch einen vorgeschalteten Dialog zwischen Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat zu vermeiden. Obwohl die Beteiligung daran freiwillig ist, beteiligen sich daran inzwischen alle 27 Mitgliedstaaten.

Die durchschnittliche Dauer von laufenden Vertragsverletzungsverfahren variiert zwischen den Mitgliedstaaten stark, von zehn Monaten im Falle von Luxemburg bis zu drei Jahren im Falle von Schweden. Die Beilegung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland dauert durchschnittlich etwa zweieinhalb Jahre.

Auch die Zeitspannen, innerhalb der die vom

Europäischen Gerichtshof (EuGH) festgestellten Verstöße abgestellt werden, unterscheiden sich stark zwischen den Mitgliedstaaten. Irland, Spanien und Frankreich brauchen beinahe zwei Jahre, um den EuGH-Urteilen nachzukommen, der Durchschnitt liegt bei 17,4 Monaten. Deutschland liegt mit 10,5 Monaten unter dem Durchschnitt.

Hintergrund

Die Kommission misst seit 1997 in einem halbjährlichen Turnus die Umsetzung Europäischer Richtlinien in nationales Recht. Wichtige Normen sind hierbei die „Nulltoleranz"-Grenze für Richtlinien mit einer verzögerten Umsetzung von mehr als zwei Jahren sowie das Ziel eines Umsetzungsdefizits von nicht mehr als 1%.

BINNENMARKT

EU-Kommission will Unternehmen ab 500 Mitarbeiter zur Offenlegung ihrer ökologischen und sozialen Strategien verpflichten

Die Europäische Kommission hat am 16. April 2013 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Ergänzung der bisherigen gemeinsamen Regeln zum Jahresabschlusses von Gesellschaften vorgelegt. Ziel dieser Initiative ist es, die Transparenz ökologischer und sozialer Strategien von Unternehmen in der EU zu erhöhen und somit mehr Informationen für die Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Mit solchen Maßnahmen soll sowohl eine größere Verlässlichkeit für Anleger als auch eine Steigerung der Attraktivität von Unternehmen in der EU als potentielle Arbeitgeber erreicht werden.

Hintergrund

Die Initiative zur Ergänzung der gemeinsamen Regelungen für den Jahresabschluss von Gesellschaften hatte die Europäische Kommission bereits in ihrer Mitteilung zur Binnenmarktakte vom April 2011 (siehe Europaspiegel April 2011) und in der Mitteilung „Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen" vom Oktober 2011 angekündigt. Der nun präsentierte Vorschlag der Kommission soll zum einen eine sinnvolle, transparente Berichterstattung durch Unternehmen gewährleisten und zum anderen übermäßigen Bürokratieaufwand vermeiden. Auf europäischer Ebene existieren bereits seit über 30 Jahren Rechtsakte zur Koordinierung und Festlegung von gemeinsamen Standards für die Struktur und Berichtspflichten im Rahmen des Jahresabschlusses von Kapital- und bestimmten Formen von Personengesellschaften. Den Rahmen geben dabei die Richtlinien 78/660/EWG über den Jahresabschluss von Kapitalgesellschaften und die Richtlinie 83/349/EWG über den konsolidierten Abschluss (zuletzt konsolidiert 2009) vor. Ein Jahresabschluss besteht laut Richtlinien generell aus einer Bilanz, einer Gewinn- und Verlustrechnung sowie einem Anhang. Ebenso werden sowohl Regelungen zur Gliederung und zum Inhalt des Jahresabschlusses als auch zum Lagebericht, zu den Bewertungsmethoden sowie zur Offenlegung der zum Abschluss gehörenden Schriftstücke vorgeschrieben.

Mit dem nun vorgelegten Vorschlag will die Europäische Kommission die finanzielle Unternehmenstransparenz durch nichtfinanzielle Berichtspflichten in Sozial- und Umweltbelangen ergänzen. Denn nach den derzeitigen EU-Rechtsvorschriften können Gesellschaften

selbst entscheiden, ob sie Informationen zu nichtfinanziellen Aspekten ihrer Tätigkeit veröffentlichen. Dieser auf Freiwilligkeit beruhender Ansatz hat sich nach Ansicht der Kommission indes als wenig wirksam erwiesen und in den Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Regelungen geführt. Aktuell legen nach Kommissionsangaben weniger als 10% der größten Gesellschaften in der EU regelmäßig entsprechende Informationen offen.

Zentrale Punkte des Kommissionsvorschlags

Der Vorschlag der Europäischen Kommission sieht vor, dass Gesellschaften mit mehr als 500 Mitarbeitern im Zuge ihres Jahresberichts ihre Grundsätze, Risiken und Ergebnisse in Bezug auf Umwelt-, Sozial- und Arbeitnehmerbelange darlegen müssen. In diesem Kontext könnten künftig Aspekte wie die Achtung der Menschenrechte, die Bekämpfung von Korruption und Bestechung sowie die Vielfalt in den Leitungs- und Kontrollorganen beleuchtet werden. Der Aspekt der Vielfalt (Diversität) in den Leitungs- und Kontrollorganen von börsennotierten Gesellschaften, wie z.B. dem Vorstand oder dem Aufsichtsrat, soll beispielsweise zukünftig im Rahmen einer Diversitätsstrategie offengelegt und begründet werden. So könnten Unternehmen dazu verpflichtet werden, Informationen über Alter, Geschlecht, geografische Herkunft sowie Bildungs- und Berufshintergrund der Mitglieder der Gremien zugänglich zu machen. Offenzulegen wären weiterhin die Ziele der Diversitätspolitik einer Gesellschaft, die Art und Weise ihrer Umsetzung und die erzielten Ergebnisse.

Ziel des Kommissionsvorschlags ist es jedoch nicht, Gesellschaften zukünftig zur Erstellung eines detaillierten Nachhaltigkeitsberichts zu verpflichten. Die vorgeschlagene Maßnahme lässt den Unternehmen einen weiten Spielraum, relevante Informationen so zu veröffentlichen, wie sie es für sinnvoll erachten. Gesellschaften können sich dabei z.B. auf internationale oder nationale Leitlinien wie z.B. „Global Compact" der Vereinten Nationen, die ISO-Norm 26000 oder den Deutschen Nachhaltigkeitskodex stützen. So sollen knappe und flexibel gestaltbare Informationen zur Verfügung gestellt werden, die einen differenzierten Überblick über die finanzielle und nichtfinanzielle Entwicklung, die Geschäftsergebnisse und die Gesamtlage einer Gesellschaft ermöglichen. Sind dabei Angaben über einen bestimmten Bereich für eine Gesellschaft irrelevant, so muss diese diesen Umstand lediglich begründen und kann auf Angaben in diesem Bereich verzichten. Die Offenlegung kann des Weiteren auf Konzernebene erfolgen und muss nicht von den zugehörigen Einzelunternehmen geleistet werden.

Bewertung

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) haben sich bereits im Rahmen einer gemeinsamen Pressemitteilung äußerst kritisch zum Vorschlag der Kommission positioniert. So melden die Verbände besonders dahingehend Bedenken an, dass die geforderten nichtfinanziellen Informationen hochsensible unternehmensinter-

BINNENMARKT

ne Daten enthalten könnten. Somit würde ein massiver Eingriff in die Gestaltungsfreiheit der Unternehmen auf einem Gebiet vorgenommen, auf dem staatliche Regulierungen nicht anzusiedeln seien. Des Weiteren könnte eine gesetzliche Verpflichtung zu einem erheblichen bürokratischen Aufwand führen, der in keinem Verhältnis zum Nutzen stünde. Der BDE wird die weiteren Beratungen zum Kommissionsvorschlag verfolgen und sich aktiv über den BDI in die Diskussion einbringen.

TERMINVORSCHAU

EUROPÄISCHES PARLAMENT

24.04.2013
Abstimmung im ENVI-Ausschuss zum 7. Umweltaktionsprogramm

Anfang Mai 2013
Debatte im ENVI-Ausschuss zur UVP-Richtlinie

EUROPÄISCHE KOMMISSION

April – Juni 2013
Konsultation zur Überarbeitung der EU-Recycling- und Deponieziele

26.05.2013
Fristende: Konsultation zur Überarbeitung des Rechtsrahmens für Umweltinspektionen

07.06.2013
Fristende: Konsultation zum Grünbuch über Kunststoffabfälle

02.07.2013
Fristende: Konsultation zum Grünbuch Klima- und Energiepolitik bis 2030

EU-MINISTERRAT

01.-03.05.2013
Informelles Treffen des Rates Wettbewerbsfähigkeit

22.05.2013
Informelles Treffen des Rates Umwelt

29.05.2013
Tagung des Rates für Wettbewerbsfähigkeit

06./07.06.2013
Tagung des Rates für Verkehr, Telekommunikation und Energie

18.06.2013
Tagung des Rates für Umwelt

TAGUNGEN UND KONFERENZEN

24./25.04.2013
FEAD-Halbjahreskonferenz, Ghent

27.05.2013
Sustainable Industry Forum 2013, Brüssel

04.-07.06.2013
Green Week: „Cleaner Air for All", Brüssel