KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 20.11.2009
KOM(2009) 633 endgültig

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

ÜBER DIE UMSETZUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS IM BEREICH DER ABFALLWIRTSCHAFT
Richtlinie 2006/12/EG über Abfälle,
Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle,
Richtlinie 75/439/EWG über die Altölbeseitigung,
Richtlinie 86/278/EWG über Klärschlamm,
Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle,
Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien und
Richtlinie 2002/96/EG über Elektro- und Elektronik-Altgeräte

IM ZEITRAUM 2004-2006

{SEK(2009)1586}

BERICHT DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN

ÜBER DIE UMSETZUNG DES GEMEINSCHAFTSRECHTS IM BEREICH DER ABFALLWIRTSCHAFT
Richtlinie 2006/12/EG über Abfälle,
Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle,
Richtlinie 75/439/EWG über die Altölbeseitigung,
Richtlinie 86/278/EWG über Klärschlamm,
Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle,
Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien und
Richtlinie 2002/96/EG über Elektro- und Elektronik-Altgeräte

IM ZEITRAUM 2004-2006

{SEK(2009)1586}

1. EINLEITUNG

Mit diesem Bericht sollen die Organe der Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und die Öffentlichkeit über die Umsetzung des gemeinschaftlichen Abfallrechts im Zeitraum 2004−2006 informiert werden. Es handelt sich um die Richtlinien 2006/12/EG (Abfälle), 91/689/EWG (gefährliche Abfälle), 75/439/EWG (Altölbeseitigung), 86/278/EWG (Klärschlamm), 94/62/EG (Verpackungen und Verpackungsabfälle), 1999/31/EG (Abfalldeponien), 2002/96/EG (Elektro- und Elektronik-Altgeräte) sowie 2000/53/EG (Altfahrzeuge).

Der Bericht wurde gemäß Artikel 5 der Richtlinie 91/692/EWG zur Vereinheitlichung und zweckmäßigen Gestaltung der Berichte über die Durchführung bestimmter Umweltschutzrichtlinien erstellt. Er basiert auf den von den Mitgliedstaaten vorgelegten Angaben, die durch Schlussfolgerungen aus zusätzlichen Studien der Kommission und internen Statistiken ergänzt wurden. Für weitere Informationen siehe die im Auftrag der Kommission erstellten und auf der Website http://ec.europa.eu/environment/waste/reporting/index.htm veröffentlichten Berichte.

Der vorliegende Bericht wird durch Einzelberichte über die Verordnung über die Verbringung von Abfällen[1] und die Richtlinie über Altfahrzeuge[2] ergänzt. Die wesentlichen Schlussfolgerungen dieser Berichte werden hier nur kurz zusammengefasst.

In einem Anhang zum vorliegenden Bericht wird genauer auf die Umsetzung einzelner Bestimmungen der hier zur Debatte stehenden Rechtsvorschriften eingegangen.

---

[1] Bericht der Kommission über die Umsetzung der Verordnung zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen, KOM(2009) 282 endg.: http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/reports.htm.

[2] Siehe: http://ec.europa.eu/environment/waste/elv_index.htm.

2. PÜNKTLICHKEIT UND QUALITÄT DER BERICHTERSTATTUNG

Die Berichterstattung der Mitgliedstaaten ist in vieler Hinsicht verbesserungsbedürftig; dies gilt für die alle drei Jahre vorzulegenden Umsetzungsberichte ebenso wie für die jährlichen Fortschrittsdaten. Für den vorliegenden Bericht haben 14 Mitgliedstaaten nicht alle ihre Umsetzungsberichte rechtzeitig vorgelegt. Etwa ein Drittel der Mitgliedstaaten hat 2006 die jährlichen Recycling- und Verwertungsdaten (Altgeräte-Richtlinie, Richtlinie über Altfahrzeuge und Verpackungsrichtlinie) nicht rechtzeitig übermittelt. Die Antworten waren in vielen Fällen unvollständig, und die Qualität der Berichte war ganz unterschiedlich. Zum Teil könnte das an der nicht immer ganz eindeutigen Formulierung einiger Fragen in den Umsetzungsfragebögen liegen; aber in vielen Fällen haben Mitgliedstaaten Fragen auch einfach ausgelassen oder unklare oder irreführende Antworten gegeben.

Auf der Grundlage der Ergebnisse dieses Berichts wird die Kommission möglicherweise eine Straffung und Präzisierung der Fragen vornehmen. Auch in der Methodik der Berichterstattung über die jährlichen Recycling- und Verwertungsdaten unterscheiden sich die Mitgliedstaaten; auch hier könnte eine weitere Harmonisierung erforderlich sein. Die Kommission ist dabei, diese Frage in enger Zusammenarbeit mit den statistischen Ämtern und nationalen Experten zu prüfen.

3. RICHTLINIE 2006/12/EG ÜBER ABFÄLLE

Die wesentlichen Anforderungen, Definitionen und Grundsätze für die Abfallbewirtschaftung in der Gemeinschaft sind in der Richtlinie 2006/12/EG über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie) geregelt. Die Richtlinie definiert den Begriff „Abfall“, verpflichtet die Mitgliedstaaten, geeignete Netze von Beseitigungsanlagen aufzubauen, und führt eine Abfallhierarchie ein, wonach die Abfallvermeidung Vorrang vor der Verwertung hat und die Beseitigung erst der letzte Schritt ist. Nach Maßgabe dieser Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass Abfälle so verwertet oder beseitigt werden, dass die menschliche Gesundheit und die Umwelt nicht geschädigt werden. Abfälle dürfen nicht unkontrolliert abgelagert, abgeleitet oder beseitigt werden. Die Mitgliedstaaten müssen nationale Abfallbewirtschaftungspläne (ABP) erstellen. Die Verwertung und Beseitigung von Abfällen sind genehmigungspflichtig.

2009 waren elf Verfahren wegen struktureller und weit verbreiteter Mängel in der Bekämpfung der illegalen Abfallablagerung/-ableitung, zehn Verfahren wegen nicht ordnungsgemäßer Anwendung, vier Verfahren im Zusammenhang mit der Abfallplanung und drei Verfahren wegen Nichtübereinstimmung nationaler Gesetze mit der Abfallrahmenrichtlinie anhängig.

Alle Mitgliedstaaten haben bestätigt, dass sie die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt haben. Die grundlegenden Anforderungen, die eine umweltverträgliche Abfallbewirtschaftung gewährleisten sollen, wurden in allen Mitgliedstaaten umgesetzt. In einigen Ländern gibt es aber immer noch Probleme, vor allem bei der Schaffung umfassender Infrastrukturen für die Abfallbewirtschaftung. Große Unterschiede bestehen bei der Anwendung der Abfallhierarchie und der Nutzung von Abfällen als Ressource.

Abfälle im Allgemeinen wie auch die verschiedenen Abfallströme werden in unterschiedlichem Maße rezykliert/verwertet. Der Anstieg der Recycling-/Verwertungsquoten in den vergangenen Jahren ist sowohl auf die Umsetzung der Recyclingrichtlinien als auch auf

nationale Maßnahmen zur Abfallbewirtschaftung (für Bau- und Abbruchabfälle und biologische Abfälle) zurückzuführen. Noch immer besteht aber ein gewaltiges ungenutztes Recyclingpotenzial. Mehr als die Hälfte der im Abfall vorhandenen Ressourcen werden überhaupt nicht genutzt.[3]

Die Maßnahmen zur Abfallvermeidung zeigten bisher keine Wirksamkeit. Zwar gibt es begrenzte und punktuelle Maßnahmen der Mitgliedstaaten, aber kaum eine umfassende, kohärente Politik. Das könnte auch daran liegen, das in der alten Abfallrahmenrichtlinie nur begrenzt auf Abfallvermeidung gesetzt wurde. Das dürfte sich ändern, wenn die diesbezüglichen Anforderungen der überarbeiteten Richtlinie[4] in Kraft treten.

4. RICHTLINIE 91/689/EWG ÜBER GEFÄHRLICHE ABFÄLLE

Diese Richtlinie, die eine einheitliche, präzise Definition des Begriffs „gefährlicher Abfall" enthält, soll die umweltverträgliche Bewirtschaftung gefährlicher Abfälle gewährleisten. Über die in der Abfallrahmenrichtlinie vorgesehenen Kontrollen hinaus sind für die Bewirtschaftung dieser Abfälle weitere Kontrollen vorgesehen, die die Rückverfolgbarkeit, das Verbot des Vermischens gefährlicher Abfälle mit anderem Abfall und die Inkenntnissetzung der Kommission über Abfälle betreffen, die gefährliche Eigenschaften aufweisen, jedoch nicht im Verzeichnis gefährlicher Abfälle geführt sind.

In manchen Fällen waren die Antworten der Mitgliedstaaten nicht präzise genug, um feststellen zu können, ob die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt wurde. Insbesondere bestehen Zweifel an der Durchsetzung des Vermischungsverbots und den diesbezüglichen Ausnahmen sowie den Genehmigungsbedingungen. In einigen Mitgliedstaaten war die Regelmäßigkeit der Überprüfungen nicht gewährleistet. Außerdem gibt es Bedenken hinsichtlich der Meldepflichten der Hersteller. Ein Fall, der den Mangel an klaren Regeln für die Verpackung und die Kennzeichnung gefährlicher Abfälle betrifft, muss weiter verfolgt werden.

5. RICHTLINIE 75/439/EWG ÜBER DIE ALTÖLBESEITIGUNG

Zweck der Richtlinie über die Altölbeseitigung ist es, die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten einander anzugleichen und ein kohärentes System zur Sammlung, Behandlung, Lagerung und Entsorgung von Altöl zu schaffen, damit die Umwelt im Zuge der Entsorgung, Lagerung oder Behandlung solcher Öle nicht geschädigt wird. Die Mitgliedstaaten sollen Systeme zur Registrierung, Genehmigung und Überwachung von Tätigkeiten schaffen, zu denen auch die Behandlung und die Beseitigung von Altöl gehören. Bei der Altölbewirtschaftung genießt die Aufbereitung oberste Priorität, gefolgt von Verbrennung, Vernichtung, kontrollierter Lagerung oder Beseitigung.

Die Richtlinie wurde von allen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt. Den Antworten der Mitgliedstaaten ist zu entnehmen, dass geeignete Genehmigungs- und Kontrollmechanismen eingerichtet wurden, um zu vermeiden, dass sich die Bewirtschaftung von Altöl negativ auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt auswirkt. Die Behandlungspraxis hat jedoch gezeigt, dass die Richtlinie, was die Förderung der

---

[3] Europäischer Sekundärrohstoffatlas, 2004 Status Quo und Potenziale, Januar 2008, Prognos.

[4] Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, ABl. L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

Altölaufbereitung anbelangt, nicht die erwarteten Ergebnisse erbracht hat: Obwohl die Förderung der Altölaufbereitung gesetzlich vorgeschrieben ist, wurde EU-weit die Verbrennung bevorzugt. Die Kommission hat diesbezüglich mehrere Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und diese Entwicklung weiter untersucht. Dabei gelangte sie zu dem Schluss, dass die Aufbereitung ökologisch und ökonomisch nicht vorteilhafter ist als die Verbrennung. Folglich wurden die Vertragsverletzungsverfahren eingestellt, und in der überarbeiteten Abfallrahmenrichtlinie hat die Aufbereitung nicht mehr absolute Priorität. Länder, die die Aufbereitung fördern wollen, dürfen jedoch vorschreiben, dass Altöl weiterhin auf diese Weise behandelt werden soll.

6. RICHTLINIE 86/278/EWG ÜBER KLÄRSCHLAMM

Diese Richtlinie, die vor mehr als 20 Jahren erlassen wurde, soll die ordnungsgemäße Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft regeln, um schädigende Auswirkungen auf Böden, Vegetation, Tiere und Menschen zu vermeiden.

Die von den Mitgliedstaaten getroffenen Maßnahmen und die beschriebene Umsetzungspraxis lassen keine Umsetzungsprobleme erkennen. Es gibt allerdings Anhaltspunkte dafür, dass der Geltungsbereich der Richtlinie möglicherweise zu begrenzt ist und die Ziele nicht weit genug gesteckt sind. Seit der Annahme der Richtlinie haben mehrere Mitgliedstaaten strengere Grenzwerte für Schwermetalle festgelegt und auch für andere Schadstoffe Vorschriften erlassen. Im Rahmen der noch laufenden Folgenabschätzung wird die Kommission prüfen, ob strengere Maßnahmen angebracht wären und ob der Geltungsbereich der Richtlinie auf andere Arten von Klärschlamm und auf andere Anwendungsbereiche außer der Landwirtschaft ausgeweitet werden könnte.

7. RICHTLINIE 94/62/EG ÜBER VERPACKUNGEN UND VERPACKUNGSABFÄLLE

Ziel der Verpackungsrichtlinie ist es, die unterschiedlichen nationalen Maßnahmen zu harmonisieren, um negative Umweltauswirkungen von Verpackungen und Verpackungsabfällen zu vermeiden oder zu verringern und das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten. Die Richtlinie enthält Bestimmungen zur Vermeidung und zur Verwertung/stofflichen Verwertung von Verpackungsabfällen sowie zur Wiederverwendung von Verpackungsmaterial. Die Richtlinie setzt Ziele für die Verwertung/stoffliche Verwertung, verpflichtet die Mitgliedstaaten, Sammelsysteme für Verpackungsabfälle einzurichten, und enthält Mindestanforderungen für alle Verpackungen, die auf den Gemeinschaftsmarkt gelangen sollen.

Die Richtlinie wurde von allen Mitgliedstaaten ordnungsgemäß umgesetzt; im Großen und Ganzen ist der Stand der Umsetzung zufriedenstellend. 2009 waren keine Vertragsverletzungsverfahren anhängig.

Die Richtlinie hat zu stabilen Verwertungsquoten bei Verpackungsabfällen geführt und hat somit eine positive Auswirkung auf die Umwelt.[5] Im Berichtszeitraum 2004-2006 hat die Menge an erzeugten Verpackungsabfällen zugenommen (teilweise war dieser Anstieg auf die Erweiterung der EU im Jahr 2004 zurückzuführen); die Verwertung/stoffliche Verwertung

[5] Siehe: Bericht der Kommission über die Umsetzung der Richtlinie 94/62/EG, SEK(2006) 1579, http://ec.europa.eu/environment/waste/packaging/report.htm.

dagegen ist stabil geblieben bzw. ist insgesamt leicht zurückgegangen. 2006 haben acht Mitgliedstaaten eines oder mehrere der Zielvorgaben für die Verwertung/stoffliche Verwertung nicht erreicht. Systeme zur getrennten Sammlung von Verpackungsabfällen wurden überall in der EU eingeführt, wenn auch mit unterschiedlicher Effizienz. Die Sensibilisierung der Verbraucher für die Notwendigkeit eines umweltverträglichen Umgangs mit Verpackungen und Verpackungsabfällen stand in allen Mitgliedstaaten im Mittelpunkt. Die praktische Umsetzung und Durchsetzung der wesentlichen Anforderungen wurde jedoch von einigen Interessengruppen in Frage gestellt. Deshalb hat die Kommission begonnen, die Situation genauer zu prüfen.

Was die Auswirkungen der Richtlinie auf den Binnenmarkt anbelangt, so haben die Kommission und die Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren wiederholt juristische Auseinandersetzungen über die Vereinbarkeit nationaler Maßnahmen zur Reduzierung der Umweltauswirkungen von Getränkeverpackungen und der dabei entstehenden Abfallmenge mit den Binnenmarktregelungen geführt. Das übergeordnete Ziel ist aus Umweltgründen zwar häufig gerechtfertigt, doch gehen manche nationalen Maßnahmen über das erforderliche Maß hinaus, was das Risiko in sich birgt, dass die Verwendung und die Vermarktung von Getränken und Getränkeverpackungen unverhältnismäßig behindert wird. Um weitere Probleme für den Binnenmarkt zu vermeiden und die juristischen Auseinandersetzungen mit den Mitgliedstaaten zu reduzieren, hat die Kommission die Mitteilung „Getränkeverpackungen, Pfandsysteme und freier Warenverkehr“[6] angenommen, in der die bis dahin herausgearbeiteten und entwickelten Lösungen zusammengefasst sind.

8. RICHTLINIE 1999/31/EG ÜBER ABFALLDEPONIEN

Die Richtlinie über Abfalldeponien soll die nachteiligen Umweltauswirkungen der Ablagerung von Abfällen auf Deponien und insbesondere die Auswirkungen für Oberflächengewässer, Grundwasser, Böden, Luft und die menschliche Gesundheit verhindern bzw. reduzieren. Sie enthält strenge technische Auflagen für Deponien und Sondervorschriften für die Abfallannahme. Außerdem werden die Deponien je nach zu entsorgendem Abfall verschiedenen Klassen zugeordnet. Nach Maßgabe der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Deponien nur vorbehaltlich der Genehmigung durch die zuständigen nationalen Behörden betrieben werden. Eine der Hauptvorschriften enthält Zielvorgaben für die schrittweise Verringerung der abgelagerten Mengen biologisch abbaubarer Siedlungsabfälle, um die Methangasemissionen zu reduzieren; damit verbunden sind technische Vorschriften für die Erfassung und Aufbereitung von Deponiegas.

Da die praktische Umsetzung der Deponierichtlinie immer noch alles andere als zufriedenstellend ist, sind in diesem Bereich erhebliche Anstrengungen notwendig. Zehn Jahre nach Annahme der Richtlinie haben immer noch nicht alle Mitgliedstaaten sämtliche Bestimmungen umgesetzt und durchgeführt. Die Kommission eröffnet weiterhin eine erhebliche Zahl von Vertragsverletzungsverfahren gegen Mitgliedstaaten wegen mangelhafter Umsetzung bzw. Durchführung dieser Rechtsvorschrift.

Bei der Kommission gehen täglich viele Beschwerden über illegale Deponien ein, für die keine nach dem Abfallrecht der EU vorgeschriebene Genehmigung vorliegt und von denen erhebliche Umweltgefahren und Gesundheitsrisiken ausgehen. Die Beschwerden machen

---

[6] ABl. C 107 vom 9.5.2009, S.1, http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/goods/deposit_systems_de.htm.

deutlich, dass in weiten Teilen der EU immer noch große Durchführungsmängel bestehen. In den beobachteten Fällen haben die Mitgliedstaaten häufig schwerwiegende Mängel über einen langen Zeitraum toleriert, ohne sicherzustellen, dass die illegalen Aktivitäten eingestellt und geahndet wurden.[7] Viele Deponien entsprechen nicht den Anforderungen der Richtlinie, und es besteht die Gefahr, dass die große Mehrheit der Mitgliedstaaten die gesetzte Frist nicht einhalten kann: Bis 16. Juli 2009 müssen alle Deponien, die schon vor Einführung der Richtlinie bestanden haben und noch nicht den Standards entsprechen, richtlinienkonform sein (von speziellen Ausnahmeregelungen abgesehen). Nur neun Mitgliedstaaten berichten, dass sie die für 2006 gesetzten Ziele für die Verringerung der deponierten Menge biologisch abbaubarer Siedlungsabfälle erreicht haben. Die Erfassung von Deponiegas ist immer noch unzureichend.

Vor allem in den zehn neuen Mitgliedstaaten scheint dies ein akutes Problem zu sein. Dort sind Deponien immer noch die wichtigste Option, da keine alternative Infrastruktur für Abfallbewirtschaftung zur Verfügung steht. Obwohl die Schließung nicht konformer Deponien in diesen Ländern zügig vorangeht, muss noch sehr viel mehr getan werden, bis 100%-ige Konformität erreicht ist.

2009 waren 13 Verstoßfälle und 11 Fälle wegen mangelhafter Anwendung der Deponierichtlinie anhängig. Als Reaktion auf dieses systematische Versäumnis der Mitgliedstaaten, die Abfallvorschriften der EU ordnungsgemäß umzusetzen, hat die Kommission beschlossen, strategisch vorzugehen. Sogenannte „horizontale" Vertragsverletzungs- und Gerichtsverfahren wurden angestrengt, um dem Mangel an nationalen Infrastrukturen und wirksamen Durchsetzungsmaßnahmen zu begegnen. Zur Veranschaulichung wurde eine große Zahl individueller Fälle herangezogen. Dieser Ansatz gestattet es, Probleme übergreifender zu lösen als dies bei einer Ausrichtung auf einzelne Deponien der Fall wäre.

9. RICHTLINIE 2002/96/EG ÜBER ELEKTRO- UND ELEKTRONIK-ALTGERÄTE

Die Menge an Elektro- und Elektronik-Altgeräten in der EU wird derzeit auf 8,3 bis 9,1 Mio. Tonnen jährlich geschätzt. Nach jüngsten Schätzungen wird bis 2020 mit einem Anstieg auf ca. 12,3 Mio. Tonnen gerechnet. Elektro- und Elektronik-Altgeräte müssen kontrolliert bewirtschaftet werden, da sie in großen Mengen anfallen und oft bedenklich sind, aber auch, weil sie wertvolle Ressourcen enthalten. Die Altgeräte-Richtlinie soll die Umweltauswirkungen der Beseitigung dieser Abfallströme reduzieren und die Sammlung, die Wiederverwendung sowie das Recycling und die Verwertung unter hohen Umwelt- und Gesundheitsstandards optimieren. Die wichtigsten Handelspartner der EU sind dem europäischen Beispiel gefolgt und haben ähnliche Rechtsvorschriften erlassen (z. B. China, Korea, Japan und einige US-Bundesstaaten).

Ungeachtet der Auflagen der Richtlinie wird nach Angaben der Mitgliedstaaten nur ein Drittel der Altgeräte in der Gemeinschaft eine angemessenen Behandlung unterzogen. Die anderen zwei Drittel werden auf Deponien entsorgt und möglicherweise in Anlagen innerhalb oder außerhalb der Gemeinschaft behandelt, die nicht immer den EU-Standards entsprechen. Der illegale Handel mit Elektro- und Elektronik-Altgeräten in Nicht-EU-Staaten ist immer noch

[7] Siehe: Commission staff working document on implementing European Community Environmental Law, SEC(2008) 2876, 18.11.2008, S. 12.

weit verbreitet. Durch falsch behandelte Erzeugnisse entstehen erhebliche Risiken für die Umwelt und die menschliche Gesundheit. Das Ziel, pro Person und Jahr 4 kg zu sammeln, entspricht nicht ganz der Situation in den einzelnen Mitgliedstaaten – es wurde 2006 in fünf Mitgliedstaaten nicht erreicht (zwei weitere Mitgliedstaaten haben keine Angaben gemacht). Nur fünf Mitgliedstaaten haben alle zehn Recyclingziele und nur vier Staaten die neun Verwertungsziele erreicht. 2009 liefen gegen 14 Mitgliedstaaten Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoß gegen die Altgeräte-Richtlinie; ein Mitgliedstaat wurde wegen nicht erfolgter Berichterstattung belangt. Außerdem waren acht Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoß gegen die verwandte RoHS-Richtlinie anhängig.

Im Dezember 2008 hat die Europäische Kommission vorgeschlagen, die Altgeräte-Richtlinie zu überarbeiten, um einige der festgestellten Umsetzungsmängel zu beheben, den schnell wachsenden Abfallstrom aus diese Altgeräten zu bewältigen und die Durchsetzbarkeit der Rechtsvorschriften zu verbessern.

10. RICHTLINIE 2000/53/EG ÜBER ALTFAHRZEUGE

Mit der Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge[8] sollen das Abfallaufkommen von Altfahrzeugen verringert und die Wiederverwendung, das Recycling und andere Formen der Verwertung von Altfahrzeugen und ihrer Komponenten verbessert werden. Die Richtlinie regelt die Behandlung und fördert die Konzeption von Fahrzeugen dahingehend, dass sie später leichter rezykliert werden können. Einzelheiten zur Umsetzung der Richtlinie werden in einem gesonderten Bericht der Kommission gegeben.

Nach Angaben der Mitgliedstaaten ist die formale Umsetzung relativ gut. Alle Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie erlassen und sich um die Einrichtung von Abfallbewirtschaftungssystemen bemüht, wie es die Rechtsvorschriften vorsehen. Einige der Bestimmungen der Richtlinie wurden jedoch noch nicht vollständig oder nicht richtig umgesetzt.

Zur praktischen Durchsetzung der Rechtsvorschriften konnten die Mitgliedstaaten mehr Angaben machen als im vorangegangenen Berichtszeitraum; es ist jedoch nach wie vor schwierig, anhand der nationalen Berichte zu bewerten, wie die Bewirtschaftungssysteme für Altfahrzeuge in der Praxis funktionieren. Die anhaltend große Zahl der von der Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren zeigt, dass die Umsetzung in die Praxis noch keineswegs akzeptabel ist: 2009 waren neun Verfahren wegen Nichteinhaltung der Richtlinie anhängig, die u. a. wesentliche Definitionen und Grundsätze (z. B. eine Definition des Begriffs Altfahrzeug oder die Verpflichtung, Altfahrzeuge nur zugelassenen Anlagen zu übergeben) betrafen. Sechs Verfahren wurden eröffnet, weil Mitgliedstaaten ihrer Berichterstattungspflicht nicht nachgekommen sind.

2008 wurden erstmals Angaben zur im Jahr 2006 erreichten Wiederverwendungs- und Verwertungsrate gemacht. Diese Angaben stammen aus den 25 Berichten, die bei der Kommission eingegangen sind, wonach 19 Mitgliedstaaten 2006 den Zielwert von 80 % und nur 13 das Ziel von 85 %[9] erreicht haben, was keineswegs zufriedenstellend ist. Die

---

[8] ABl. L 269 vom 21.10.2000, S. 34.

[9] Siehe: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/waste/data/wastestreams/elvs.

Kommission hat die Mitgliedstaaten, die die Zielvorgaben nicht erreicht haben, schriftlich um eine Erklärung gebeten.

11. VERORDNUNG (EWG) NR. 259/93 DES RATES ÜBER DIE VERBRINGUNG VON ABFÄLLEN

Mit der Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates über die Verbringung von Abfällen wird das Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung in die Gemeinschaftsvorschriften übernommen. Die Verordnung regelt die Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in die und aus der Gemeinschaft, damit die Gemeinschaft als Ganze ihre eigenen Abfälle beseitigen kann und auch jeder Mitgliedstaat in der Lage ist, dieses Ziel unter Berücksichtigung der geografischen Gegebenheiten und des Bedarfs an Spezialeinrichtungen zur Behandlung bestimmter Abfallarten zu erreichen. Die Meldepflichten nach Maßgabe des Basler Übereinkommens und der Richtlinie betreffen die Verbringung gefährlicher Abfälle (für die auf der Grünen Liste stehenden Abfälle ist bisher keine Meldung vorgeschrieben).

Im Juni 2009 hat die Kommission einen Bericht über die Produktion, die Behandlung und die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher und anderer Abfälle in den Mitgliedstaaten zwischen 2001 und 2006 angenommen. Darin wird Folgendes festgestellt:

- Die Menge der von der EU-15 erzeugten gefährlichen Abfällen hat im Berichtszeitraum (2001-2005) um 22 % zugenommen (das entspricht einem jährlichen Anstieg um ca. 4 %); für die EU-25 zeigte sich kein bestimmter Trend.

- Die Verbringung gefährlicher Abfälle aus der bzw. in die EU-15 hat sich 2005 auf 5,4 bzw. auf 3,5 Mio. Tonnen verdoppelt.

- Etwa 85 % (40 Mio. Tonnen) der gefährlichen Abfälle wurden zur Verwertung verbracht.

- 95 % der in die EU-15 verbrachten Abfälle stammten aus der EU-25 und aus EFTA-Ländern und nur 1 % aus Nicht-OECD-Staaten.

- 2005 wurden schätzungsweise 90 % der gefährlichen Abfälle der Gemeinschaft im Herkunftsland behandelt.

- Etwa 90 % der verbrachten gefährlichen Abfälle blieben innerhalb der EU-15, während 98 % der Verbringungen aus EU-15 in diesem Zeitraum in die gesamte EU und in EFTA-Länder gingen.

Weitere Angaben zur Umsetzung der Rechtsvorschriften sind aus folgendem Kommissionsbericht zu entnehmen: http://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/reports.htm.

Leider waren die Berichte über Vorfälle/Unfälle und/oder illegale Verbringungen von wenigen Ausnahmen abgesehen unzureichend, unklar und vermutlich auch unrealistisch. Dies ist ein wichtiger Aspekt für künftige Verbesserungen, wenn man bedenkt, dass der Kommission jedes Jahr eine erhebliche Zahl illegaler Verbringungen gemeldet wird, bei denen es vor allem um elektrische und elektronische Geräte und Altfahrzeuge geht.

12. MAßNAHMEN DER KOMMISSION ZUR VERBESSERUNG DER UMSETZUNG

2006 entfiel etwa ein Fünftel aller von der Kommission untersuchten anhängigen Fälle von Verstößen gegen Gemeinschaftsvorschriften auf den Umweltbereich, der somit der Sektor mit der höchsten Zahl anhängiger Fälle bleibt. Die Umwelt betrifft ca. 10 % aller parlamentarischen Anfragen an die Kommission und ist das Hauptthema bei 35 % aller vom Petitionsausschuss behandelten Petitionen. Über 20 % aller Vertragsverletzungsverfahren im Umweltbereich betreffen die Abfallvorschriften.

Da der Stand der Umsetzung der Abfallvorschriften der Gemeinschaft noch weitgehend unbefriedigend ist und anhaltende Umsetzungslücken bestehen, hat sich die Kommission gezielt mit dieser Problematik befasst und eine Reihe von Maßnahmen eingeleitet, die zur Verbesserung der Situation beitragen sollen.

Es werden regelmäßige Konformitätskontrollen durchgeführt, und es werden Vertragsverletzungsverfahren wegen Verstoß gegen die Abfallvorschriften eröffnet. Der neue „horizontale“ Ansatz der Kommission zur Prüfung von Widerholungsverstößen gegen die Deponierichtlinie dürfte es ermöglichen, dass bei jedem Verfahren ein größeres Spektrum an Fällen behandelt wird, und beschleunigt somit den Rechtsbehelf. Bei der Kommission geht regelmäßig eine Vielzahl von Beschwerden, Petitionen und Schreiben von Bürgerinnen und Bürgern, Nichtregierungsorganisationen und anderen EU-Organen ein. Sie verfügt somit über eine wertvolle Quelle an Informationen über den tatsächlichen Stand der Umsetzung der Abfallvorschriften. Informationen aus diesen Quellen werden zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission einvernehmlich überprüft, wobei letztere weitere Informationen anfordert oder die nationalen Behörden auf die Probleme aufmerksam macht.

Die Kommission trifft regelmäßig und auf verschiedenen Ebenen mit Mitgliedstaaten und Interessengruppen zusammen, u. a. im Rahmen von Beratungen mit nationalen Experten im Ausschuss für die Anpassung an den technischen Fortschritt, von hochrangigen Sitzungen der Leiter der Umweltdienststellen, vielfachen Ad-hoc-Expertensitzungen und regelmäßiger Konsultationen von Interessengruppen. Diese etwa 20 bis 30 Sitzungen pro Jahr ermöglichen den Austausch bewährter Praktiken, die Erörterung von Umsetzungsfragen und die Präzisierung von Rechtsvorschriften. Die Kommission hat eine Reihe von Umsetzungsmaßnahmen (Komitologiebeschlüsse) zur Präzisierung von Rechtsvorschriften und nicht bindender Leitlinien für die Richtlinien über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, Altfahrzeuge, Batterien und Abfälle erlassen. Es kommt regelmäßig zu rechtlichen Auslegungen, und erforderlichenfalls werden Rechtsvorschriften überarbeitet, um sie an die Fortschritte auf dem Gebiet der Abfallbewirtschaftung anzupassen (z. B. Überarbeitung der Abfallrahmenrichtlinie, der Verordnung über die Abfallverbringung, des Abfallverzeichnisses, der Ziele der Altfahrzeuge-Richtlinie, der Altgeräte-Richtlinie und der RoHS-Richtlinie).

2007 hat die Kommission weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Umsetzung eingeleitet und eine Reihe von Aktionen zur Förderung der Rechtskonformität gestartet, darunter 36 Sensibilisierungskampagnen und Veranstaltungen zum Informationsaustausch, Leitfäden für die Mitgliedstaaten zu einigen wichtigen Punkten der europäischen Abfallvorschriften, gemeinsame Umsetzungsmaßnahmen und Kontrollaktivitäten in den Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit mit dem europäischen Netzwerk IMPEL sowie der Einleitung einer Pilotphase für ein Helpdesk zur Umsetzung der europäischen Abfallvorschriften. Die Sitzungen mit Mitgliedstaaten und Interessengruppen wurden fortgesetzt. Es laufen weitere Studien, um festzustellen, wie Umsetzungsprobleme künftig am besten gelöst werden können,

u. a. eine Machbarkeitsstudie über die Einrichtung eines europäischen Gremiums zur Kontrolle und Förderung der Umsetzung der Abfallvorschriften.

13. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Obgleich die Gemeinschaftsvorschriften relativ gut in nationale Rechtsvorschriften umgesetzt wurden, wenn zum Teil auch mit erheblicher Verzögerung, wird das Erreichen der vereinbarten Umweltschutzziele in der Praxis durch die weitreichenden Durchsetzungsmängel dennoch behindert. Die Umsetzung und die tagtägliche Anwendung der Abfallvorschriften im Berichtszeitraum 2004-2006 blieb in vielen Bereichen unbefriedigend. Dies bestätigt frühere Beobachtungen, die die Kommission bereits veranlasst hatten, die Mitgliedstaaten mit Blick auf eine bessere Umsetzung verstärkt zu unterstützen. Die Qualität der vorgelegten Informationen zeigt zudem, dass bessere Informationen benötigt werden, z. B. in Form öffentlich zugänglicher Überwachungsindikatoren, die eine eingehendere Untersuchung des Stands der Umsetzung, der Wirksamkeit und Effizienz der Abfallvorschriften im Einklang mit dem Kommissionskonzept der besseren Rechtsetzung erleichtern könnten.

Wie die große Zahl von Vertragsverletzungsverfahren zeigt, ist der Stand der praktischen Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie, der Deponierichtlinie und der Verordnung über die Verbringung von Abfällen nach wie vor kritisch. Hier sind koordinierte Anstrengungen erforderlich, um die Situation mit den Rechtsvorschriften in Einklang zu bringen. Es muss etwas getan werden, um die erheblichen Mängel an der Infrastruktur der Abfallbewirtschaftung zu beseitigen und gegen die zahlreichen illegalen Deponien in einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten und die vielen illegalen Verbringungen von Abfällen, vor allem von Elektronikabfall und Altfahrzeugen, vorzugehen. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten und IMPEL zusammen mit der Kommission ihre Maßnahmen verstärken, um die Umsetzungslücke der Deponierichtlinie zu schließen. Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass die Umsetzungsergebnisse der Altgeräte-, der Verpackungs- und der Altfahrzeug-Richtlinie in mehreren Mitgliedstaaten nach wie vor hinter den Zielvorgaben zurückliegen und viele Vertragsverletzungsverfahren noch immer anhängig sind.

Zwar wurden in einigen Mitgliedstaaten Fortschritte erzielt, doch in vielen Ländern sind noch erhebliche Anstrengungen erforderlich. Einige der festgestellten Probleme treten vor allem in Ländern auf, die der Gemeinschaft erst 2004 beigetreten sind und in denen über 90 % der Abfälle weiterhin auf Deponien gelagert werden. Es muss mehr getan werden, um die Infrastruktur für die Abfallbewirtschaftung mit den Anforderungen der Gemeinschaftsvorschriften in Einklang zu bringen. Die erfordert eine getrennte Sammlung der verschiedenen Abfallströme, die Aufklärung der Bürgerinnen und Bürger sowie Investitionen in die Vorbehandlung von Abfällen vor ihrer endgültigen Entsorgung. Diese Anstrengungen sind unerlässlich, damit die Rechtsvorschriften einen wirksamen Schutz der Umwelt und der menschliche Gesundheit gewährleisten.