

POSITIONSPAPIER

Zu den Trilogverhandlungen zwischen dem EU-Ministerrat, dem EU-Parlament und der EU-Kommission zum EU-Kreislaufwirtschaftspaket

Brüssel, Mai 2017

Transparenz Register/ Registrierungsnr.: 1420587986-32

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt mehr als 1.450 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit knapp 260.000 Beschäftigten wurden 2014 Umsatzerlöse von mehr als 111 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 9,4 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment große Marktanteile in zentralen Versorgungsbereichen (Strom 54 Prozent, Erdgas 56 Prozent, Trinkwasser 85 Prozent, Wärmeversorgung 67 Prozent, Abwasserentsorgung 40 Prozent). Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 65 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Die kommunalen Unternehmen versorgen 5,7 Millionen Kunden mit Breitband. Bis 2018 planen sie Investitionen von rund 1,7 Milliarden Euro, um dann insgesamt 6,3 Millionen Menschen an schnelles Internet anschließen zu können.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Hintergrund

Mitte Dezember 2015 hat die Europäische Kommission insgesamt vier Vorschläge zur Novellierung der Europäischen Abfallgesetzgebung im Rahmen des EU-Kreislaufwirtschaftspakets vorgelegt. Dabei handelt es sich um die Anpassung der europäischen Abfallrahmen-, Deponie- und Verpackungsrichtlinie sowie der Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte. Mit der Novellierung dieser Richtlinien sowie weiteren Maßnahmen, die Teil des Aktionsplans des Kreislaufwirtschaftspakets sind, zielt die EU-Kommission darauf ab, die EU von einem linearen Wirtschaftsmodell loszulösen und eine Kreislaufwirtschaft zu schaffen. Dabei beschränken sich die Legislativvorschläge hauptsächlich auf Siedlungsabfälle (Haushaltsabfälle und ähnliche Abfälle), die in Europa insgesamt ca. 10% des gesamten Abfallaufkommens ausmachen.

Nachdem das Plenum die Abänderungsanträge zum Kreislaufwirtschaftspaket angenommen und das Verhandlungsmandat an den federführenden Ausschuss zurück gewiesen hat, beginnen nun die informellen Trilogverhandlungen mit dem Umweltrat. Der VKU möchte hiermit die Möglichkeit nutzen, Stellung zur aktuellen Diskussion und den aktuellen Vorschlägen zu beziehen.

I. Abkehr von der Deponierung verwertbarer und biologisch abbaubarer Abfälle

(Art. 5 DeponieRL)

Die Deponierung nicht vorbehandelter Abfälle, insbesondere biologisch abbaubarer Abfälle, hat einen starken negativen Einfluss auf die Umwelt. Alleine in Deutschland hat das 2005 eingeführte Verbot der Deponierung unbehandelter Siedlungsabfälle beispielweise bis 2010 zu einer Reduzierung direkter klimaschädlicher Methan-Emissionen um 70% bis 80% im Vergleich zum Referenzjahr 1990 geführt; dies entspricht einem Beitrag von etwa 10% zur insgesamt erreichten Reduktion der deutschen Treibhausgasemissionen. Auch andere Mitgliedstaaten wie Belgien, Finnland und Österreich haben eine strikte Abkehr von der Deponierung von nicht vorbehandelten Siedlungsabfällen eingeführt, während andere EU-Mitgliedstaaten noch einen Großteil ihrer Siedlungsabfälle, einschließlich biologisch abbaubarer Abfälle, deponieren. Dabei muss jedoch berücksichtigt werden, dass klimaschädliche Emissionen und Umweltverschmutzung keine Grenzen kennen und Einfluss auf Gesamteuropa und die globale Klimaentwicklung nehmen. Darüber hinaus hinterlassen Deponien nicht nur enorme ökologische, sondern auch ökonomische Altlasten, deren Nachsorge zukünftige Generationen belastet und die kaum kalkulierbar sind.

Auch hinsichtlich der Zielvorgaben für das Recycling hat die Deponierung nicht behandelter Siedlungsabfälle einen negativen Einfluss. Die Deponierung nicht behandelter Abfälle behindert den Ausbau von Recyclingkapazitäten und anderen Möglichkeiten zur hochwertigen Verwertung, womit wichtige Ressourcen der Kreislaufwirtschaft entzogen werden. Um dem Anspruch der EU-Kommission und auch des EU-Parlaments gerecht zu werden, ambitionierte Recyclingquoten zu erreichen und auch die Wiederverwendung zu fördern, benötigen die Mitgliedstaaten deutliche legislative Vorgaben, um die Deponierung von nicht vorbehandelten Abfällen einzuschränken und somit Planungssicherheit für Verwertungskapazitäten zu schaffen. Bei der Umsetzung dieser stringenten Zielvorgaben können Mitgliedstaaten, die bereits effektive Abfallwirtschaftssysteme etabliert haben, andere Mitgliedstaaten, die sich noch im Aufbau eines Abfallwirtschaftssystems im Rahmen der Kreislaufwirtschaft befinden, unterstützen und ihnen Kapazitäten zur Abfallbehandlung zu Verfügung stellen.

Der VKU findet den Ansatz der EU-Kommission richtig, die EU-Mitgliedstaaten zu verpflichten, bis zum Jahr 2030 die zu deponierende Abfallmenge auf 10 % des Siedlungsabfalls zu begrenzen, sowie die Möglichkeit der Verschiebung dieses Ziels auf das Jahr 2035 für Länder mit derzeit hohem Anteil an Deponierung vorzusehen. Für letztere sollten jedoch Zwischenziele für das Jahr 2030 festgelegt werden.

II. Einheitliche und eindeutige Definitionen für das Europäische Abfallrecht (Art. 3 AbfRRL)

Der VKU begrüßt im Grundsatz die von der EU-Kommission und EU-Parlament vorgeschlagene Aufnahme eindeutiger Definitionen in das Abfallrecht.

Es ist zu begrüßen, dass die in der Abfallrahmenrichtlinie vorgesehene Definition des Siedlungsabfalls eng an der Begriffsbestimmung im Europäischen Abfallkatalog und der OECD-Definition von 2012¹ orientiert ist. Neben Abfall aus Haushalten soll nach dem Entwurf der Kommission auch Abfall aus anderen Herkunftsbereichen als Siedlungsabfall gelten, wenn dieser in seiner Qualität und Quantität den Haushaltsabfällen ähnlich ist. Der VKU lehnt jedoch das neue Abgrenzungskriterium der Quantität ab, da dieses eine erhebliche Unsicherheit bei der Einstufung der Abfälle und einen gesteigerten

¹Die OECD-Definition des Siedlungsabfallbegriffs (S. 2):

<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/342366/351811/Municipal-waste-statistics-guidance.pdf>

bürokratischen Aufwand mit sich bringen würde. Auch der Vorschlag des EU-Parlaments, zwar von einem expliziten Mengenkriterium abzusehen, aber deskriptiv Siedlungsabfall auf

„(b) gemischte Abfälle und getrennt gesammelte Abfälle aus kleinen Betrieben, Bürogebäuden und Einrichtungen einschließlich Schulen, Krankenhäusern und Regierungsgebäuden, die in Bezug auf Beschaffenheit und Zusammensetzung mit Haushaltsabfällen vergleichbar sind;“

zu begrenzen, bringt keinen ersichtlichen Mehrwert für die statistische Erfassung oder Lenkung von Stoffströmen. Komplexe Abgrenzungsschwierigkeiten (was ist großes, was ist kleines Gewerbe?) wären die Folge. Für die technische Behandlung von Abfall ist die reine Zusammensetzung relevant, nicht aber die Menge oder der spezifische Herkunftsbereich, haushaltsähnliche Abfälle können daher z.B. auch aus Verwaltungen der Großindustrie kommen.

Eine Einschränkung von Siedlungsabfall anhand der anfallenden Menge würde im Ergebnis Teilmengen des Gewerbemülls, die von der Beschaffenheit und Zusammensetzung ähnlich sind wie Haushaltsabfälle, von den neuen Recyclingquoten sowie von der Einschränkung der Deponierung freistellen. Somit würde die Gesamtrecyclingleistung der europäischen Abfallwirtschaft deutlich reduziert werden, da sich die Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie nur auf Siedlungsabfälle beziehen, die derzeit etwa 10% des gesamten Abfallaufkommens ausmachen. Die Vorschläge der EU-Kommission und des EU-Parlaments, eine Mengenbegrenzung in die Definition von Siedlungsabfall einzuführen, würden den Anteil von Siedlungsabfall im Verhältnis zum Gesamtabfallaufkommen weiter reduzieren, während für die erhebliche Masse der Gewerbeabfälle auf europäischer Ebene derzeit noch keine Vorgaben und Ziele für das Recycling und die Wiederverwendung sowie die Einschränkung der Deponierung bestehen. Die Gesamtrecyclingleistung der europäischen Abfallwirtschaft zu reduzieren steht dementsprechend diametral gegen die gewünschten ökologischen Ziele des Kreislaufwirtschaftspakets - mehr Abfälle zu recyceln und somit den Lebenszyklus wichtiger Ressourcen zu verlängern und diese im Kreislauf zu behalten. Ferner würden in den Mitgliedstaaten komplexe Abgrenzungsprobleme entstehen, sofern an den Begriff „Siedlungsabfälle“ Entsorgungszuständigkeiten und Finanzierungsverpflichtungen geknüpft sind.

Der VKU plädiert daher dafür, die Definition von Siedlungsabfall entsprechend dem Vorschlag der Kommission **bei Streichung des Kriteriums Quantität** beizubehalten.

IV. Bestimmungsverfahren für Recyclingquoten harmonisieren und optimieren

(Art. 11a AbfRRL, Art. 6a VerpackRL)

Der VKU begrüßt die Initiative der EU-Kommission und des EU-Parlaments, eine einheitliche Berechnungsmethode der Recyclingquoten, die europaweit gelten soll, zu bestimmen. Derzeit können die Mitgliedstaaten zwischen verschiedenen Berechnungsverfahren wählen. Laut Kommissionsvorschlag soll es zukünftig nur noch ein oder zwei Verfahren geben, das Europäische Parlament möchte nur noch eine einheitliche Methode zur Berechnung der Recyclingquoten bestimmen. Der VKU sieht den einheitlichen Ansatz und eine Harmonisierung der Berechnungsmethode auf europäischer Ebene als essentiell, damit die Zielerreichung der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Recyclingvorgaben transparenter und vergleichbarer wird.

Die Berechnungsmethode der Recyclingquoten basiert auf zwei Parametern. (1) Der Schnittstelle, an der die Recyclingmenge gemessen wird und (2) der Abgrenzung der Prozesse und Abfälle, die zum Recycling zählen.

So begrüßt der VKU, dass das künftige Verfahren zur Ermittlung der Recyclingquoten sich an dem recycelten Output orientieren soll. Die von der EU-Kommission und EU-Parlament gewählte Schnittstelle für die Quotenberechnung (Eingang in das abschließende Recyclingverfahren) sieht der VKU als sinnvollen Kompromiss zwischen einer auf die Sammelmenge (reine Inputbetrachtung) und einer auf den recycelten Output bezogenen Berechnungsmethode an.

Je weiter hinten die Schnittstelle zur Berechnung der Recyclingquoten im Aufbereitungs- bzw. Recyclingprozess, also möglichst nahe an den Output des Recyclings, festgelegt wird, umso näher rückt man an die tatsächliche Recyclingleistung. Denn so würden Sortierreste, die zu einer überhöhten statistischen Recyclingleistung führen, nicht in die Kalkulation einfließen. Es besteht die Gefahr, dass zur leichteren Erfüllung der Quoten Verfahrensschritte wie die Störstoffabtrennung oder die Kunststoffartentrennung, die eigentlich zur Sortierung gehören, gezielt in das abschließende Verfahren verlagert werden. Um jedoch beispielsweise funktionierende Märkte für Sekundärrohstoffe zu etablieren, bedarf es möglichst verlässlicher Informationen der tatsächlichen Recyclingleistungen. Andererseits wäre eine alle Verfahren und Materialien einheitlich erfassende Detailregelung in der Praxis nicht umsetzbar. Dementsprechend sollten die Recyclingquoten im finalen Recyclingschritt in zertifizierten Anlagen erfasst werden, die eine künstliche Verlagerung von Sortierschritten in die letzte Stufe ausschließen. Dies hat zum Ziel, den tatsächlichen Output der Mitgliedstaaten an zur Rückführung in den

Produktionskreislauf geeigneten Stoffen und Materialien zumindest abschätzen zu können und eine missbräuchliche Umetikettierung von Verfahrensschritten zu vermeiden. Zudem würden zertifizierte Anlagen einen ersten Qualitätsstandard für Sekundärrohstoffe mit sich bringen.

Der VKU unterstützt den Vorschlag der Schnittstelle „Eingang in das abschließende Recyclingverfahren“ und schlägt darüber hinaus vor, für **die Quotenberechnung nur solche Mengen anzuerkennen, deren Weiterverarbeitung im letzten Aufbereitungsschritt in zertifizierten Anlagen erfolgt.**

V. Getrennte Sammlung

(Art. 11, Art. 22 Abs. 1, AbfRRL)

Die getrennte Sammlung von Siedlungsabfällen trägt in Deutschland maßgeblich zu einem hohen Recyclingergebnis bei. Insbesondere durch die getrennte Sammlung von Bioabfällen können Stoffströme sortenrein in spezifische Behandlungs- und Recyclinganlagen gegeben werden, um ein hochwertiges Recycling zu ermöglichen. Die getrennte Sammlung von Bioabfällen verhindert zudem die Kontamination trockener recycelfähiger Materialien.

Jedoch sollte, wie es auch der EU-Kommissionsvorschlag vorsieht, darauf hingewiesen werden, dass die getrennte Sammlung von Bioabfällen, wie auch für die aller weiteren, in der Richtlinie aufgezählten Stoffströme *„technisch, ökologisch und ökonomisch durchführbar“* sein muss. Die separate Sammlung sollte in jedem Fall einen ökologischen Mehrwert mit sich bringen. Falls der ökologische Nutzen, den die getrennte Sammlung und das dadurch qualitativ hochwertigere Recycling mit sich bringt, die ökologischen Nachteile aber nicht übersteigt, sollte es den Mitgliedstaaten **vorbehalten bleiben, Ausnahmeregelungen für bestimmte Ströme zu ermöglichen.**

VI. Bestimmungen zur erweiterten Herstellerverantwortung präzisieren

(Art. 8, 8a AbfRRL)

Im Rahmen der Diskussion um die erweiterte Herstellerverantwortung, möchte der VKU auf mehrere Punkte hinweisen:

Der VKU ist offen für die Festlegung von Mindestanforderungen an Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung, solange diese Kriterien es zulassen, dass die

Mitgliedstaaten auch den Kommunen bzw. öffentlichen Einrichtungen eine Zuständigkeit für die Sammlung und/oder Verwertung einräumen können. Keinesfalls dürfen die Kriterien so formuliert sein, dass Kommunen im Rahmen von Produktverantwortungssystemen keine Rolle spielen dürfen oder gar bereits bestehende Systeme der geteilten Entsorgungsverantwortung, wie etwa bei Elektro- und Elektronikaltgeräten, abgeschafft werden müssten. Die Mitgliedstaaten dürfen des Weiteren durch Art. 8 und Art. 8a nicht verpflichtet werden, über die bereits auf europäischer Ebene der Produktverantwortung überantworteten Stoffströme hinaus weitere Abfallfraktionen der Produktverantwortung zu unterwerfen. Daher geht der VKU konform mit dem Vorschlag der EU-Kommission zu Art. 8 Abs. 1 Nr. 1 S. 1 und lehnt den Gegenvorschlag des EU-Parlaments ab.

Hinweise in Art. 8a Abs. 1 2. Spiegelstrich im Vorschlag der EU Kommission wie des EU-Parlaments, dass im Rahmen von Produktverantwortungssystemen Ziele entwickelt werden sollen, die mindestens die quantitativen Ziele der Altfahrzeug-, der Verpackungs- und der Elektroaltgeräterichtlinien erreichen sollen, sind mit Blick auf das Verhältnis der allgemeinen Kriterien in Art. 8a Abfallrahmenrichtlinie und den genannten speziellen Richtlinien verwirrend und sollten nicht übernommen werden. Die Ziele in den speziellen Richtlinien sind außerdem angepasst an die von diesen geregelten Stoffströme und passen nicht allgemein auf andere Stoffströme.

Der VKU lehnt des Weiteren den Vorschlag des EP ab, dass eine Gleichbehandlung von Sammel-, Transport- und Abfallbehandlungsanbietern vorgeschrieben wird, da einzelne Teilleistungen (Sammlung, Verwertung, etc.) auch in ausschließlicher kommunaler Zuständigkeit geregelt werden können (siehe geteilte Entsorgungsverantwortung). Die Organisation der Abfallbewirtschaftung sollte laut Subsidiaritätsprinzip den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

Der VKU spricht sich dafür aus, dass die Hersteller nicht unbedingt die Organisationsverantwortung für die Sammlung und Verwertung haben müssen, sondern dass auch eine Finanzierungsverantwortung denkbar ist. Daher sollte in Art. 8a Abs. 3 nicht zwingend vorgeschrieben werden, dass die Hersteller flächendeckende Abfallsammelkapazitäten aufweisen müssen und die nötigen operationellen Mittel haben, um ein Produktverantwortungssystem zu gewährleisten. Auch die Finanzierung z.B. kommunaler Entsorgungsleistungen kann zur Wahrnehmung der Produktverantwortung gehören. In Art. 8a Abs. 3 lit. d. 3. Spiegelstrich sollten dann Produktverantwortungssysteme auch nur dann das Auswahlverfahren für Abfallentsorger öffentlich machen müssen, wenn nicht öffentliche Abfalleinrichtungen für die Entsorgung von Abfallströmen für zuständig erklärt wurden.

Der VKU unterstützt daher den Vorschlag des EU-Parlaments, in Art. 8a Abs. 3 Buchstabe b „organisatorische und/oder finanzielle Mittel“ zu verlangen und die Ausgestaltung den Mitgliedstaaten zu überlassen.

Weitere Änderungsvorschläge des VKU zur erweiterten Herstellerverantwortung beziehen sich auf die Kalkulation der Kosten, die die gesamten Behandlungskosten, die mit den Produkten zusammenhängen, abbilden sollen. Auch diejenigen Kosten sollten mit in die Kalkulation aufgenommen werden, die entstehen, wenn die Abfälle der erweiterten Herstellerverantwortung in den Restabfall gelangen und mit diesem entsorgt werden. Der Bürger sollte nicht doppelt für die Abfallbewirtschaftung der Produkte der erweiterten Herstellerverantwortung zahlen – einmal durch die Einpreisung der Abfallbewirtschaftung beim Kauf eines Produktes der erweiterten Herstellerverantwortung und zum anderen im Rahmen der Abfallgebühren, die kommunale Abfallunternehmen erheben, um die Kosten der Behandlung von Siedlungsabfall und insbesondere Restabfall zu finanzieren.

So sollte an den Vorschlag des EU-Parlaments zu Art. 8a Abs. 4 Buchstabe a

a) die folgenden Kosten der Abfallbewirtschaftung für die von ihnen in der Union in Verkehr gebrachten Produkte decken:

– Kosten der getrennten Sammlung, der Trennung, des Transports sowie der Behandlungsverfahren, die zur ordnungsgemäßen Bewirtschaftung der Abfälle erforderlich sind, wobei die Einnahmen aus der Wiederverwendung oder dem Verkauf von aus ihren Produkten gewonnenen Sekundärrohstoffen zu berücksichtigen sind;

nach dem ersten Spiegelstrich folgender weiterer Spiegelstrich eingefügt werden:

„ –Kosten der Behandlung der zu Abfall gewordenen Produkte, die trotz zur Verfügung stehender Getrenntsammelsysteme im gemischten Siedlungsabfall verbleiben sowie die Kosten durch die zu Abfall gewordenen Produkte für die Beseitigung von Vermüllung öffentlicher Flächen.“

Nur eine solche Bestimmung wird dem Anspruch gerecht, dass die Hersteller die gesamten Kosten der Abfallbewirtschaftung, inklusive der Behandlung ihrer Abfallprodukte, die im Restmüll landen, und der Beseitigung der mit ihren Produkten zusammenhängenden Vermüllung („Littering“) zu decken haben.

Letztlich ist dem VKU auch wichtig, wie die Kosten kalkuliert werden, wenn Leistungen von öffentlichen Abfallwirtschaftseinrichtungen übernommen werden. **Der VKU begrüßt den Vorschlag des Europäischen Parlaments zu Art. 8a Abs. 4 Buchstabe c, die Kosten auf Basis der optimierten Kosten der erbrachten Dienstleistungen zu berechnen und den Begriff „optimierte Kosten“ hinsichtlich der Leistungen der öffentlichen**

Abfallbewirtschaftungseinrichtungen zu definieren.² Die Definition der „optimierten Kosten“ ist essentiell, da ohne die weitere Ausführung nur solche Einrichtungen eine volle Refinanzierung erhalten würden, die die niedrigsten Kosten aufweisen, wobei bereits die Bestimmung des Kostenoptimums erhebliche Probleme aufwerfen würde. Der entsprechende Vorschlag des EU-Parlaments würde in sachgerechter Weise dazu dienen, besonders unwirtschaftlich handelnde Einrichtungen von einer vollen Erstattung auszunehmen.

VII. Thermische Verwertung

Letztendlich fordert der VKU, dass im Trilogverfahren die folgende Implementierung des Legislativpakets in den Mitgliedstaaten nicht aus dem Fokus gerät. Um eine effektive Kreislaufwirtschaft zu entwickeln, benötigt es komplementärer Gesetzgebung. So sollte die Abfallhierarchie strikt eingehalten und das Recycling gefördert werden, indem gleichzeitig die Deponierung nicht vorbehandelter Abfälle eingeschränkt wird. In Hinsicht auf die Vorschläge der EU-Kommission und der Anfang des Jahres von der EU-Kommission veröffentlichten Mitteilung zur Energiegewinnung aus Abfällen ist darauf hinzuweisen, dass auch die thermische Verwertung in der Abfallhierarchie über der Deponierung steht und einen wichtigen Beitrag leistet, um ein qualitativ hochwertiges Recycling zu ermöglichen.

² Wortlaut im Englischen: The optimised cost of the service shall be transparent and reflect the costs incurred by public waste management operators when implementing operational tasks on behalf of extended producer responsibility schemes.