



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

BDE Bundesverband der Deutschen
Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V.

VOEB
VERBAND ÖSTERREICHISCHER
ENTSORGUNGSBETRIEBE
*Gemeinsam
Ressourcen sichern*

EUROPA SPIEGEL



November 2020

INHALTSVERZEICHNIS



DOSSIER

- 04 Aktuelles zum neuen Aktionsplan Kreislaufwirtschaft

EU-SCHWERPUNKTE

- 12 Next Generation EU
- 15 Programm der deutschen Ratspräsidentschaft 2020
- 18 Klimazielpfad 2030
- 21 EU Aktionsplan zu Kritischen Rohstoffen
- 24 Das europäische CO₂-Grenzausgleichssystem

UMWELT ABFALL

- 27 Neue EU-Chemikalienstrategie für eine schadstofffreie Umwelt
- 31 EU-Strategie zur Verringerung der Methanemissionen
- 35 EU-Strategie für Textilien

UMWELT VERSCHIEDENES

- 38 Analyse des Europäischen Rechnungshofs: EU-Maßnahmen zur Lösung des Problems der Kunststoffabfälle
- 42 CEP Studie Kreislauforientierte Kunststoffwirtschaft für Non-Food Verpackungen

RECHT (BINNENMARKT, WETTBEWERB, STEUERN, ABFALLVERBRINGUNG)

- 44 Brexit – Abfallrechtliche und zollrechtliche Behandlung von Abfällen

IMPRESSUM

BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V.
BDE Vertretung Brüssel
Anne Baum-Rudischhauser, Geschäftsführerin,
Leiterin der Brüsseler Vertretung
Rue de la Science 41, B-1040 Brüssel
Redaktionsschluss: 05. November 2020
Nachdruck und Veröffentlichung nur mit Zustimmung des BDE und mit Quellennachweis.
Fotonachweis: Fotolia, Shutterstock, Europäisches Parlament, Europäische Kommission

- 48 FEAD Studie zur Rolle der Thermischen Verwertung in der neuen Taxonomie-Verordnung
- 52 INTERPOL: Strategische Analyse von aufkommenden kriminellen Trends auf dem globalen Kunststoffabfallmarkt seit Januar 2018
- 56 EuGH Entscheidung zu Störstoffgrenzen bei der Abfallverbringung
- 61 EuGH-Urteil zur vergabefreien interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ)

KURZNACHRICHTEN

- 65 Entwurf der Schlussfolgerungen des Rats der Europäischen Union
- 67 Vertragsverletzungsverfahren: EU-Kommission fordert Rumänien zur Schließung und Sanierung illegaler Deponien auf
- 68 Kommissionsvorschlag für ein 8. Umweltaktionsprogramm
- 69 Europäische Kommission legt Roadmap zur Revision der Lastenteilungsverordnung vor
- 70 Revision der EU-Regelungen zu Lebensmittelkontaktmaterialien
- 71 Fahrplan zum EU-Aktionsplan Null-Schadstoff- Ziel für Luft, Wasser und Boden
- 72 FEAD-Webinar-Konferenz zur Kreislaufwirtschaft unter der deutschen Ratspräsidentschaft

TERMINVORSCHAU

- 73 Kalender

DOSSIER

Aktuelles zum neuen Aktionsplan Kreislaufwirtschaft

*In der letzten Ausgabe des Europaspiegels vom 28. Mai 2020 wurden die im Rahmen des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft geplanten Maßnahmen detailliert dargestellt (COM (2020) 98 final). Die Schaffung einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft soll entscheidend dazu beitragen, das Ziel der Klimaneutralität in der **Europäischen Union bis 2050 zu erreichen**. Dazu sollen grundlegende Veränderung des Produktions- und Konsumverhaltens stattfinden. Weitere Schwerpunkte sind die Reduzierung von Abfällen und die vollständige Umstellung vom bisherigen linearen Wirtschaftsmodell zu einer vollständig funktionierenden Kreislaufwirtschaft.*

Im Folgenden werden aktuelle Initiativen der Europäischen Kommission behandelt, die seit der letzten Ausgabe des Europaspiegels neu veröffentlicht wurden oder einen neuen Verfahrensstand haben. Danach wird auf die geplante Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft eingegangen.

Stärkung der Position des Verbrauchers

Im Rahmen der Verbraucherpolitik fand bis zum 6. Oktober 2020 eine öffentliche Konsultation zur Stärkung der Rolle der Verbraucher beim Übergang zu einer grünen Wirtschaft statt. Ziel der Kommission ist es, im zweiten Quartal 2021 diesbezüglich einen Vorschlag für eine Richtlinie vorzulegen. Mit dieser Initiative sollen folgende Probleme angegangen werden.

Zum einen stellt die Kommission einen Mangel an zuverlässigen und relevanten Informationen am Verkaufsort für Verbraucher fest, beispiels-

weise in Bezug auf Umwelteigenschaften, der erwarteten oder garantierte Lebensdauer der Produkte, der Verfügbarkeit von Reparaturdiensten, Ersatzteilen und Reparaturhandbüchern oder Software-Aktualisierungen.

Ein weiteres Problem wird darin gesehen, dass Verbraucher sich mit Geschäftspraktiken auseinandersetzen müssen, die Verwirrung und Fehlinformationen hervorrufen oder Misstrauen erzeugen und ihr Interesse am Kauf nachhaltiger Produkte mindern, wie zum Beispiel vage, irreführende oder unbegründete Informationen über die Umwelteigenschaften von Produkten (*Greenwashing*).

In Ermangelung spezifischer Vorschriften wird schließlich die wirksame Durchsetzung der bestehenden Verbraucherschutzvorschriften als schwierig erachtet, da nationale Behörden nur auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung gegen unlautere Geschäftspraktiken, die die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher schädigen, vorgehen können.

Durch die Initiative sollen Verbraucher in die Lage versetzt werden, eine aktive Rolle bei der grünen Umstellung zu spielen. Sie sollen fundierte Entscheidungen auf der Grundlage vertrauenswürdiger und relevanter Informationen treffen, die ihre Aufmerksamkeit auf nachhaltigere Produkte lenken. Nicht zuletzt sollen der Schutz von Verbrauchern vor bestimmten nicht nachhaltigen Geschäftspraktiken und die bessere Durchsetzung des Verbraucherrechts dazu beitragen, gleiche Wettbewerbsbedingungen für nachhaltige Produkte auf dem gesamten Binnenmarkt zu schaffen.

Nachweis zur Umweltleistung von Produkten und Unternehmen

Bis zum 3. Dezember 2020 findet eine öffentliche Konsultation zum Vorschlag einer Verordnung zur Belegung von Umweltaussagen statt. Im Rahmen dieser Initiative sollen Unternehmen künftig dazu verpflichtet werden, ihre Angaben zum ökologischen Fußabdruck ihrer Produkte/Dienstleistungen anhand standardisierter Quantifizierungsmethoden zu belegen.

Ziel ist es, die entsprechenden Angaben in der gesamten EU zuverlässig, vergleichbar und überprüfbar zu machen und so *Greenwashing* durch die Vermittlung eines falschen Eindrucks der Umweltauswirkungen eines Unternehmens zu verringern. Dies soll gewerblichen Abnehmern und Anlegern helfen, nachhaltigere Entscheidungen zu treffen, und das Vertrauen der Verbraucher in Umweltzeichen und umweltrelevante Informationen stärken.

Für die Kommission macht die Vervielfachung der Methoden und Labels für Verbraucher, Unternehmen, Investoren und die öffentliche Verwaltung schwierig, Umweltaussagen zu

erkennen und ihnen zu vertrauen. Auch schaden nach Ansicht der Kommission irreführende Behauptungen über die Wirkung von Produkten auf die Umwelt der Entwicklung einer zirkulären und grünen Wirtschaft. Es fehlt an einer verlässlichen Methode zur Quantifizierung der Umweltauswirkungen, die die Vergleichbarkeit der Ergebnisse garantieren und unlauteren Wettbewerb bei der Umweltleistung und den Kosten für die Unternehmen verhindern würde. Gleichzeitig findet die Produkt- und die Methodenauswahl der Organisation Ökologischer Fußabdruck (PEF und OEF) auf freiwilliger Basis statt, sodass Unternehmen auch andere Methoden anwenden können.

Durch das Wachstum grüner Märkte, das Denken in Wertschöpfungsketten, Umweltvorteile insbesondere durch eine effizientere Ressourcennutzung soll die Initiative für die zirkuläre und grüne Wirtschaft neue Chancen erschließen. Zu den spezifischen Zielen gehören der Übergang zu einem stärker harmonisierten Ansatz für die Bereitstellung zuverlässiger Umweltinformationen, die zunehmende Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands, insbesondere für KMU.

Neuer Rechtsrahmen für Batterien

Zur Modernisierung der Vorschriften für Batterien wurde von der Kommission ein Fahrplan veröffentlicht, zu dem eine Stellungnahme bis zum 9. Juli 2020 eingereicht werden konnte. In ihrer Mitteilung vom 3. September 2020 zur Widerstandsfähigkeit der EU bei kritischen Rohstoffen (COM (2020) 474 final) hat die Kommission bereits angekündigt, statt einer Revision der Batterien-Richtlinie eine neue Verordnung für Batterien vorzulegen. Im Gegensatz zu einer EU-Richtlinie bedarf eine EU-Verordnung

DOSSIER

keiner Umsetzung in nationales Recht. Nationale Vorschriften zur Umsetzung der bislang geltenden europäischen Richtlinie würden durch die neue Verordnung obsolet. Die Veröffentlichung des Vorschlags einer Batterien-Verordnung wird noch vor Ende des Jahres 2020 erwartet.

gasemissionen während des gesamten Lebenszyklus von Batterien soll die erwartete Reduzierung der CO₂-Emissionen noch weiter erhöhen.

Durch einen neuen Rechtsrahmen für Batterien soll der Weg für eine nachhaltige und wettbewerbsfähige Wertschöpfungskette in der EU geebnet werden, die sich mit den sozialen, ökologischen und gesundheitlichen Auswirkungen befasst. Darunter zählen die Umwelt- und Gesundheitsrisiken aufgrund der Verwendung gefährlicher Stoffe in Batterien, die mit den Herstellungsprozessen von Batterien verbundenen THG-Emissionen, die Verwendung von Ressourcen bei der Herstellung von Batterien und die Schwierigkeiten sicherzustellen, dass Batterien und Komponenten länger in den Wirtschaftszyklen bleiben. Die verantwortliche Beschaffung von Materialien, die für die Herstellung von Batterien verwendet werden, soll ebenfalls durch den neuen Rechtsrahmen adressiert werden. In Bezug auf die Informationsanforderungen will die Kommission prüfen, ob die Bereitstellung besserer und zuverlässigerer Informationen Wirtschaftsakteure und Verbraucher in die Lage versetzt, bessere und fundiertere Entscheidungen zu treffen.

Für die kommenden Jahre geht die Kommission von einer steigenden Zahl der auf den EU-Markt gebrachten Batterien aus. Die Nachfrage nach Batterien in der EU wird demnach für das Jahr 2030 auf etwa 500 GWh geschätzt. In den Jahren bis 2030 soll die Nachfrage nach Batterien für den Sektor der leichten Personenkraftwagen am stärksten wachsen. Für das Jahr 2050 soll nach vorsichtigen Schätzungen die Gesamtnachfrage in der EU bei 1500 GWh liegen. Mit einer geschätzten Leistungsspanne von 100-350 GWh für die EU-Produktion im Jahre 2030 würde die EU nach China der weltweit zweitgrößte Produzent von Lithium-Ionen-Batterien sein.

Für die Kommission sind Batterien ein Schlüsselement zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit strategischer Wertschöpfungsketten, zur Dekarbonisierung der EU-Wirtschaft und zur Erreichung des Ziels der Klimaneutralität bis 2050. Ihr Einsatz soll die Elektrifizierung des Straßenverkehrs mit klaren Vorteilen in Bezug auf die Reduzierung von CO₂ und die Speicherung intermittierender erneuerbarer Energie unterstützen. Eine Reduzierung der Treibhaus-

Ziel der Initiative ist es, einen voll funktionsfähigen und starken EU-Markt für Batterien zu schaffen, der Innovation und Wettbewerbsfähigkeit fördert, die Umweltleistung der Wirtschaftsakteure steigert, zu einem umsichtigen Umgang mit Ressourcen beiträgt und die Chancen nutzen kann, die sich aus dem erwarteten Wachstumsmöglichkeiten des Marktes ergeben.

Zu den erwogenen Maßnahmen der Kommission zählen die Aktualisierung der derzeitigen Konzepte und Definitionen (z.B. zur Lebens-



dauer und zu gefährlichen Stoffen), der Definition von Nachhaltigkeitsanforderungen für Batterien, die auf den EU-Markt gebracht werden sollen, einschließlich einer verantwortungsbewussten Beschaffung von Rohstoffen, gefährlichen Substanzen, Kohlenstoff-Fußabdruck, von recycelten Inhalten und Haltbarkeit, Wiederverwendbarkeit und Recyclingbedingungen. Weiterhin werden Ziele und Maßnahmen zur Verbesserung der Sammlung, Behandlung und des Recyclings von Altbatterien und zur Gewährleistung der Materialrückgewinnung erwogen, sowie die schrittweise Beendigung der Verwendung von nicht wiederaufladbaren Batterien. Des Weiteren könnten Informations- und Kennzeichnungsanforderungen für Anleitungen zu Gebrauch und End-of-Life-Phasen festgelegt werden, sowie Änderungen in Bezug auf die Herstellerverantwortung von Batterien (EPR) erfolgen.

Initiative für eine nachhaltige Produktpolitik

Am 14. September wurde von der Kommission ein Fahrplan zur Initiative für nachhaltige Produkte mit der Möglichkeit einer Stellungnahme bis zum 16. November vorgelegt. Diese Initiative, in deren Rahmen die Überarbeitung der Ökodesign-Richtlinie fällt, zielt darauf ab, in der EU in Verkehr gebrachte Produkte langlebiger, leichter wiederverwendbar, reparierbar, recyclingfähiger und energieeffizienter zu gestalten. Die Initiative wird sich auch mit dem Vorhandensein schädlicher Chemikalien in Produkten, wie zum Beispiel Elektronikgeräten und IKT-Ausrüstung, Textilien, Möbeln, Stahl und Zement befassen.

Die Kommission erwartet, dass sich der weltweite Verbrauch von Materialien wie Biomasse, fossilen Brennstoffen, Metallen und Mineralien

bis 2060 verdoppelt, während das jährliche Abfallaufkommen bis 2050 voraussichtlich um 70% steigen wird, wobei davon ausgegangen wird, dass Produktion, Verbrauch und produktbedingter Abfall für etwa 40% der globalen Treibhausgasemissionen verantwortlich sein werden.

Im Einklang mit den Zielen des *Green Deals* soll die Produktpolitik der EU dazu beitragen, dass die Klima- und Umweltauswirkungen im Zusammenhang mit der Nutzung von Ressourcen und Energie, der Produktion und dem Gebrauch von Produkten innerhalb der planetarischen Grenzen bleiben. Dies bedeutet eine Verringerung des ökologischen Fußabdrucks des gesamten Lebenszyklus von in der EU auf den Markt gebrachte Produkte, eine längere Produktlebensdauer z.B. durch langlebiger und reparaturfähiger Produkte, die Erhöhung der Verbrauchsrate kreislauffähiger Materialien, die Verringerung von Abfall und die Erzielung höherer Recyclingraten.

Zur Verbesserung des Informationsflusses zu den Eigenschaften von Produkten wird die Einführung eines digitalen Produktpasses in Erwägung gezogen. Durch die Festlegung einer Verantwortung von Herstellern für die Bereitstellung von Produkten mit größerer Umlauffähigkeit könnten mehr Produkte als Dienstleistung bereitgestellt und die Verfügbarkeit von Ersatzteilen sichergestellt werden. Im öffentlichen Beschaffungswesen könnten europäische Regeln zur Festlegung verbindlicher Mindestanforderungen an die Nachhaltigkeit von Produkten festgelegt werden. Weitere Maßnahmen könnten die Erleichterung von recycelten Inhalten in Produktionsprozessen, die Verfolgung der Verwendung gefährlicher Stoffe oder die Verhinderung der Zerstörung von unverkauften langlebigen Gütern zum Ziel haben.

DOSSIER

**Überprüfung der Vorschriften für
Altfahrzeuge**

Am 22. Oktober 2020 wurde ein Fahrplan der Kommission zur Überprüfung der EU-Vorschriften über Altfahrzeuge vorgelegt, mit einer Möglichkeit zur Stellungnahme bis zum 19. November 2020. Eine anschließende Konsultation ist für das zweite Quartal 2021 vorgesehen. Im Einklang mit den Zielen des *Green Deal* zielt die Initiative darauf ab, den Beitrag des Automobilsektors zur Kreislaufwirtschaft zu erhöhen und sicherzustellen, dass die EU-Gesetzgebung für Altfahrzeuge an die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen dieses Sektors angepasst wird.

Zu diesem Zweck wird die Kommission prüfen, wie die Altfahrzeug-Richtlinie besser umgesetzt und durchgesetzt werden kann. Durch eine bessere Harmonisierung der Berichterstattung über die Erreichung der Wiederverwendungs-, Recycling- und Verwertungsziele könne beispielsweise ein hoher Recyclinganteil in der EU erreicht werden.

Durch die Aktualisierung könnte die Altfahrzeug-Richtlinie mit der gesamten EU-Abfallgesetzgebung in Einklang gebracht werden und spezifische Zielvorgaben für die Wiederverwendung, ehrgeizigere Ziele für das Recycling und bessere Information für Demontagebetriebe über in Fahrzeugen verwendete Teile und Materialien für mehr Wiederverwendung, Wiederaufarbeitung, Demontierbarkeit und Recycling festgelegt werden.

Die neuen Bestimmungen könnten auch eine Ausweitung des Geltungsbereichs der Altfahrzeug-Richtlinie auf Lastkraftwagen und Motorräder sowie Anforderungen beinhalten, um die Konstruktion und Produktion von Fahrzeugen

kreislauffähig zu gestalten. Ebenso könnte die Anforderung der obligatorischen Verwendung von recycelten Kunststoffen in Neufahrzeugen eingeführt werden. Die Kommission wird auch prüfen, ob die Richtlinie durch eine Verordnung ersetzt werden soll.

**Überarbeitung der EU-Vorschriften zu
Bauprodukten**

Am 17. Juli 2020 hat die Kommission erstmals einen Fahrplan zur Überarbeitung der Bauprodukteverordnung (EU) Nr. 305/2011 vorgelegt. Seit dem 14. September findet nun eine öffentliche Konsultation zur Überarbeitung der Bauprodukteverordnung mit einer Frist zur Stellungnahme bis zum 25. Dezember 2020 statt.

Die Initiative zielt darauf ab, das Wachstums- und Beschäftigungspotenzial des Bausektors zu verstärken, indem das Funktionieren des Binnenmarktes für Bauprodukte verbessert wird. Durch die Überarbeitung der Bauprodukteverordnung sollen die im *Europäischen Green Deal* und im Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft festgelegten Umweltziele gefördert werden; Es wird eine Harmonisierung auf europäischer Ebene mit hohen umweltpolitischen Vorgaben angestrebt.

Durch eine Überarbeitung sollen die Kohärenz der Bauprodukteverordnung mit anderen EU-Rechtsvorschriften und die Behandlung von Umweltaspekten von Bauprodukten gewährleistet werden. Mit den erwogenen Maßnahmen könnte die Kommission die Kontrolle über die Annahme harmonisierter technischer Spezifikationen erlangen, für die Gewährleistung der Verständlichkeit der gemeinsamen Fachsprache der Bauprodukte-Richtlinie sorgen und die Anwendung der Nichtkonformitätsver-

fahren der Bauprodukte-Richtlinie verbessern. Gesundheit, Sicherheit und Umwelt könnten durch die Einführung von Produkthanforderungen, die sich mit produktinhärenten Aspekten befassen, geschützt werden. Dabei könnten die grundlegenden Anforderungen an Bauprodukte in einem Normungsersuchen an das Europäische Komitee für Normung festgelegt oder detaillierte Anforderungen in harmonisierten technischen Spezifikationen aufgenommen werden.

Stellungnahme des Europäischen Parlaments



Im Anschluss an die Mitteilung vom 11. März 2020 zum neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft durch die Kommission hat das Europäische Parlament ein Initiativverfahren für eine Stellungnahme zum neuen Aktionsplan gestartet. Grundlage für die Stellungnahme soll ein Bericht sein, für den der Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (ENVI) federführend sein wird. Mitberatend sind die Ausschüsse für Industrie, Forschung und Energie (ITRE) und für Binnenmarkt und Verbraucherschutz (IMCO). Als Berichterstatter wurde im ENVI-Ausschuss MEP Jan Huitema (Renew) ernannt. Schatten-

berichterstatter sind MEP Sirpa Pietikäinen (EVP), MEP Simona Bonafè (S&D), MEP Sylvia Limmer (ID), MEP Margrete Auken (Grüne/EFA), Joanna Kopcińska (EKR) und Mick Wallace (GUE/NGL).

Bis zum 22. Oktober 2020 konnten Änderungsanträge zum ENVI-Berichtsentwurf von MEP Huitema eingereicht werden. Die Verabschiedung des ENVI-Berichts soll am 10. Dezember 2020 stattfinden. Die auf der Grundlage des Berichts geplante Stellungnahme würde keine bindende rechtliche Wirkung mit sich ziehen; das politische Signal der Stellungnahme ist hingegen nicht zu unterschätzen. Sie dient der Positionierung des europäischen Parlaments als Gesetzgebungsorgan der Europäischen Union. Auf der Grundlage der Stellungnahme des Europäischen Parlaments könnte allerdings das Programm für die geplanten Legislativvorschläge des Aktionsplans durch die Kommission entsprechend angepasst werden.

Der am 29. September 2020 veröffentlichte Berichtsentwurf von Huitema unterstützt grundsätzlich die geplanten Maßnahmen der Kommission. Mit dem Aktionsplan solle die EU und die europäischen Unternehmen durch die Kreislaufwirtschaft auf einem globalen Markt wettbewerbsfähig bleiben können. Im Hinblick auf das im Mai 2020 vorgestellte Konjunkturprogramm der EU (*Next Generation EU*) werden gleichzeitig Kommission und Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, Investitionen zu lenken, um Initiativen und Infrastrukturen für die Kreislaufwirtschaft zu schaffen und auszuweiten.

Unter anderem findet sich im Berichtsentwurf die Forderung an die Kommission, ein EU-Ziel für eine Verringerung des Verbrauchs von Primärrohstoffen vorzuschlagen, sowie die nachdrückliche Unterstützung der Initiative für

DOSSIER

eine nachhaltige Produktpolitik mit Blick auf Nachhaltigkeit, Wiederverwendbarkeit, Reparierbarkeit, Ausbaufähigkeit und Recyclingfähigkeit von Produkten, sowie Ressourcen- und Energieeffizienz und die Festlegung von Zielen für den Einsatz von Recyclingrohstoffen in Produkten.

Die Maßnahmen für eine präzisere und genauere Information von Verbrauchern über die Umweltauswirkungen von Produkten und Dienstleistungen wird ausdrücklich unterstützt und die Kommission aufgefordert, Vorschläge für solide und harmonisierte Berechnungsmethoden zum Nachweis des ökologischen Fußabdrucks zu unterbreiten.

Der Berichtsentwurf begrüßt die Festlegung von obligatorischen Mindestkriterien und -zielen für eine umweltfreundliche öffentliche Beschaffung und unterstreicht die Notwendigkeit, hochwertiges Recycling zu fördern und saubere und nachhaltige geschlossene Materialkreisläufe aufrechtzuerhalten. Im Einklang mit der EU-Abfallhierarchie wird der Abfallvermeidung Vorrang eingeräumt und die Kommission dazu aufgefordert, spezifische verbindliche Abfallverringerungsziele und Ziele zur Begrenzung der Erzeugung von Restmüll vorzuschlagen.

Außerdem wird die Kommission dazu aufgefordert, Maßnahmen zu bewerten, um Sekundärrohstoffe wettbewerbsfähiger zu machen, wie z.B. durch wirtschaftliche Anreize, einschließlich der Belohnung für CO₂-Einsparungen, steuerliche Maßnahmen, nachhaltige öffentliche Beschaffung und die Ausweitung der erweiterten Herstellerverantwortung.

In Bezug auf die EU-Abfallziele wird betont, dass die Mitgliedstaaten als erstes im Einklang mit der Abfallhierarchie von der Deponierung von

Abfällen Abstand nehmen sollten. Mit der Begründung, den Export der EU-Abfallprobleme in Drittländer stoppen zu wollen, wird schließlich die Überarbeitung der Abfallverbringungsverordnung durch die Kommission unterstützt.

Bewertung des BDE

Zur Erreichung der erhöhten Ziele der Kommission zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen in der EU um 55% bis 2030 kann der Abfallsektor einen bedeutenden Beitrag leisten. Der BDE begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die Kommission trotz der schwierigen wirtschaftlichen Lage im Zuge der Covid-19 Pandemie an ihrem Zeitplan für eine rasche Umsetzung des neuen Aktionsplans mit moderaten Änderungen festhält.

Für den Übergang von einem linearen Wirtschaftsmodell hin zu einer voll funktionierenden Kreislaufwirtschaft in der EU bildet eine europäische nachhaltige Produktpolitik einen wesentlichen Schwerpunkt. In Zukunft müssen alle Produkte in der EU derart gestaltet sein, dass sie an ihrem Lebensende recyclingfähig sind und die Materialien in neuen Produkten als Rezyklate wiedereingesetzt werden können. Dafür muss nicht nur die europäische Produktpolitik grundlegend geändert werden, um die Recyclingfähigkeit der Produkte im Binnenmarkt zu garantieren. Es müssen ebenfalls die Märkte für Recyclingrohstoffe in der EU gestärkt werden. Für Materialien wie Kunststoffe, die zu ihrer Herstellung den teils stark schwankenden Preisen für Primärrohstoffen ausgesetzt sind, heißt es, dass nur ordnungspolitische Maßnahmen die Etablierung eines stabilen und mit Primärrohstoffen wettbewerbsfähigen Markt für Recyclingrohstoffe garantieren können. In diesem Sinne ist besonders begrüßenswert, dass die

Kommission, erstmals nach den Bestimmungen der Einwegplastikrichtlinie, in ihrem Fahrplan für die Überarbeitung der Altfahrzeuge-Richtlinie die verbindliche Verwendung von Recyclingrohstoffen in Fahrzeugen vorsieht. Weitere Vorhaben sind nun notwendig, um in anderen besonders CO₂-intensiven Sektoren, wie Bau, Batterien, Elektronik oder Textilien den verpflichtenden Einsatz von Recyclingrohstoffen festzulegen. In diesem Zusammenhang erweisen sich Initiativen für freiwillige Selbstverpflichtungen wie die *Circular Plastics Alliance* leider als nicht ausreichend, um die notwendigen Veränderungen zu einem vollständigen Kreislaufmodell herbeizuführen. Zu den weiteren Maßnahmen zur Stärkung des Marktes für Recyclingrohstoffe zählt auch die Schaffung eines nachhaltigen öffentlichen Beschaffungswesens auf europäischer Ebene.

Neben der Stärkung des Marktes für Recyclingrohstoffe ist ebenfalls von ausschlaggebender Wichtigkeit, dass die Verbringung von Abfällen nicht erschwert wird. Nur durch ein marktoffenes System der Abfallverbringung kann garantiert werden, dass Abfälle dorthin gebracht werden können, wo sie auch benötigt werden. Nur so kann Abfall als Ressource am effizientesten eingesetzt werden und zur Reduzierung der CO₂-Emissionen beitragen. In diesem Zusammenhang wird auf die am 17. September 2020 erschienene Studie des BDE e.V. zur Abfallverbringung verwiesen, die anhand von Fakten die Bedeutung der Verbringung für eine ökologisch und ökonomisch sinnvolle und effiziente Bewirtschaftung von Abfällen darlegt. Im Hinblick auf die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zum Thema Abfallverbringung als Bestandteil des neuen Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft unterstützt der BDE ausdrücklich die Bestrebungen zur besseren Durchsetzung des bestehenden Regelwerks zur Abfallverbrin-

gung. Gleichzeitig sollte die Verbringung von grünen Abfällen in Drittländer unter keinen Umständen eingeschränkt werden. Und schließlich sollten vereinfachte Prozeduren zur Verbringung zum Recycling bestimmter Abfälle innerhalb der EU geschaffen werden, wenn diese in technologisch hochstehenden Anlagen verbraucht werden. Damit ließe sich die Schaffung der Kreislaufwirtschaft maßgeblich beschleunigen.

Schließlich ist ein weiterer wesentlicher Punkt zum neuen Aktionsplan die Einhaltung der Klimaziele und die entsprechende Reduzierung der Treibhausgasemissionen der EU um 55% bis 2030. In diesem Kontext erinnert der BDE daran, dass laut der Abfallhierarchie der Abfallrahmenrichtlinie die klimaschädlichste Form der Abfallbewirtschaftung die Deponierung ist. Durch die Deponierung von organischen Resten entstehen in den Deponien besonders klimaschädliche Methangase, die durch ein vorgelagertes Recycling oder Verwerten der Abfälle so nicht entstünden. In Deutschland hat das Verbot der Deponierung von unbehandelten Siedlungsabfällen zu einer wesentlichen Reduzierung der Treibhausgasemissionen geführt. Im Rahmen der rechtlich festgelegten Revision der Deponierichtlinie bis zum Jahr 2024, hat die Kommission die Möglichkeit ehrgeizige Schritte für die weitere Reduzierung von Treibhausgasemissionen zu ergreifen. Als die umweltschädlichste Form der Abfallbewirtschaftung sollte deshalb die Deponierung von recycelbaren oder verwertbaren Abfällen in der gesamten EU bis spätestens ab 2030 verboten werden. Dafür setzt sich der BDE zusammen mit anderen europäischen Schwesterverbänden der Entsorgungswirtschaft und dem BDI (Spitzenverband der Industrie) nachdrücklich ein.

EU-SCHWERPUNKTE

Next Generation EU

Die Führungsspitzen der EU haben sich nach langen Verhandlungen am 21. Juli 2020 auf einen Aufbauplan für Europa mit einem Gesamtvolumen von ca. 1,82 Bio. Euro geeinigt. Es umfasst einerseits den mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 und außerordentliche Aufbaumaßnahmen im Rahmen des Instruments „Next Generation EU“ (NGEU). Das NGEU Paket dient dazu, die EU-Mitgliedstaaten beim Wiederaufbau nach der Covid-19-Pandemie unterstützen und Investitionen in den ökologischen und den digitalen Wandel fördern. Die Führungsspitzen einigten sich auch dahingehend, dass 30% der Gesamtausgaben aus dem MFR und dem NGEU für klimabezogene Projekte aufgewendet werden.

Hintergrund des NGEU Pakets

Das *Next Generation EU* Aufbaupaket besteht aus insgesamt 750 Mrd. Euro, die die EU selbst an den Finanzmärkten an Krediten (bis spätestens 2026) aufnehmen wird. Die EU soll diese im Rahmen des NGEU Aufbaupakets aufgenommenen Kredite bis 2058 abbezahlen. Die Gesamtsumme von 750 Mrd. Euro wird aufgespalten in 390 Mrd. Euro als Finanzhilfen und 360 Mrd. Euro, die als Kredite an die Mitgliedstaaten weitergegeben werden. Die Aufspaltung der Hilfgelder in Finanzhilfen und Kredite ist ein Kompromiss zwischen den Ländern, von denen einige eine konservativere Fiskalpolitik verfolgen als andere. Das NGEU Paket beruht auf drei Säulen:

1. Instrumenten, um Mitgliedstaaten in ihren Anstrengungen beim Wiederaufbau und der Krisenbewältigung zu unterstützen, damit diese gestärkt aus der Krise hervorgehen;
2. Maßnahmen zur Förderung privater Investi-

- tionen und zur Unterstützung angeschlagener Unternehmen;
3. der Aufstockung wichtiger EU-Programme zur Stärkung und Stabilisierung des Binnenmarktes und zur Beschleunigung des ökologischen und digitalen Wandels als Konsequenz aus der Krise.

Aufteilung und Zeitraum der Mittelbereitstellung

Die Mittel des NGEU-Pakets werden über 7 verschiedene Programme bereitgestellt: Aufbau- und Resilienzfazilität (672,5 Mrd. Euro); ReactEU (47,5 Mrd. Euro); Horizont Europa (5 Mrd. Euro); InvestEU (5,6 Mrd. Euro); Ländliche Entwicklung (7,5 Mrd. Euro); Fonds für einen gerechten Übergang (10 Mrd. Euro); rescEU (1,9 Mrd. Euro) (vgl. Abb. 1). Die Finanzhilfen von 312,5 Mrd. Euro werden aufgeteilt in eine Periode von 2021-2022 sowie eine weitere für 2023. In der Periode 2021-2022 werden 218,75 Mrd. Euro, nach einem Zuweisungsschlüssel der auf

der Arbeitslosigkeit von 2015-2019, dem inversen Pro-Kopf-BIP und dem Bevölkerungsanteil basiert, verteilt. 2023 werden 93,75 Mrd. Euro nach einem Zuweisungsschlüssel auf Basis des Rückgangs des realen BIP 2020, dem Gesamtrückgang des realen BIP 2020-2021, dem inversen Pro-Kopf-BIP und dem Bevölkerungsanteil, verteilt.

Die Aufbau- und Resilienzfazilität

Den größten Posten der Gesamtsumme von 750 Mrd. Euro nimmt die Aufbau- und Resilienzfazilität als Kernstück des Aufbauplans mit 672 Mrd. Euro ein (davon 360 Mrd. als Kredite und 312 Mrd. als Finanzhilfen). Die Aufbau- und Resilienzfazilität soll den Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung bei Investitionen im Bereich der grünen und digitalen Wende zukommen zu lassen und der Resilienz der Europäischen Wirtschaft zu Gute kommen. Die Kommission hat das Europäische Parlament und den Rat aufgefordert sich rasch zu einigen, damit die Fazilität zum Beginn 2021 einsatzbereit ist.

Darüber hinaus hat die Kommission in ihrer am 17. September vorgestellten Strategie für nachhaltiges Wachstum 2021 bereits strategische Leitlinien für die Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität vorgestellt: die in der jährlichen Strategie für nachhaltiges Wachstum des letzten Jahres ermittelten vier Dimensionen – makroökonomische Stabilität, Produktivität, Gerechtigkeit und ökologische Nachhaltigkeit – dienen weiterhin als Leitprinzipien, an denen sich die Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten sowie deren nationale Reform- und Investitionsprogramme ausrichten. Die Durchführung der Fazilität wird von der Taskforce „Aufbau und Resilienz“ der Kommission in enger Zusammenarbeit mit der General-

direktion Wirtschaft und Finanzen koordiniert. Zur Sicherstellung der kohärenten und wirksamen Umsetzung der Fazilität wird es zudem einen Lenkungsausschuss unter dem Vorsitz von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen geben. Die Kommission hat zudem Leitlinien für die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne veröffentlicht: Investitionen in die Abfallvermeidung und das Abfallmanagement werden als typisches Beispiel einer Investition im Zusammenhang mit einem Übergang zu einem grünen und digitalen Europa genannt. Die Mitgliedstaaten sind dazu eingeladen darzulegen in wie weit ihre Pläne zur Erreichung der Umweltziele der EU (darunter Kreislaufwirtschaft, Abfallvermeidung und Recycling) beitragen. Sie haben bis zum 30. April 2021 Zeit die Pläne einzureichen; die Kommission hat jedoch Vorabentwürfe bis zum 15. Oktober 2020 gefordert.

Weitere Posten des NGEU Aufbaupakets

Die drei nächst größeren Posten des NGEU sind REACT-EU, der Fond für einen gerechten Übergang und Mittel für die ländliche Entwicklung.

REACT-EU ist mit Mitteln in Höhe von 47,5 Mrd. Euro der größte Posten nach der Aufbau- und Resilienzfazilität und stellt zusätzliche Mittel für die Kohäsionspolitik zu Verfügung. Aufgrund einer Revision des Finanzrahmes 2014-2020 sind die Mittel bereits im Jahr 2020 verfügbar. Es besteht Flexibilität der Mitgliedstaaten wie die Mittel eingesetzt werden; sie können über den Europäischen Hilfsfond für die am stärksten benachteiligten Personen; den Europäischen Fond für regionale Entwicklung und den Europäischen Sozialfond abgerufen werden.

Der **Fonds für einen gerechten Übergang** wird

EU-SCHWERPUNKTE

mit 10 Mrd. Euro ausgestattet. Das Ziel des Fonds ist die Unterstützung der schwächsten und/oder der am meisten betroffenen Regionen in Europa bei der Umstellung zu einer CO₂ neutralen Wirtschaft. Dies dient dem Erreichen des Klimaziels 2050. Für die Ländliche Entwicklung werden 7,5 Mrd. Euro bereitgestellt.

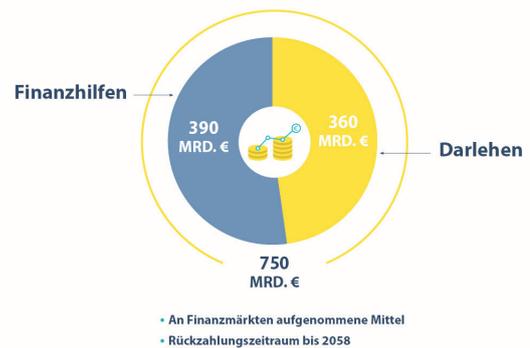
InvestEU folgt mit 5,6 Mrd. Euro für das Folgeprogramm des Juncker-Plans. Aufgabe dessen ist die Zusammenführung von 13 verschiedenen Finanzinstrumenten und dem Europäischen Fonds für strategischem Investment.

Die restliche Summe wird aufgeteilt mit 5 Mrd. Euro an das Forschungsprogramm **Horizont Europa** und 1,9 Mrd. Euro an **rescEU** für Krisenkontrolle.

Bewertung des BDE

Das *Next Generation EU* Paket hat bedeutende Auswirkungen auf die Kreislaufwirtschaft, da ein massiver Einsatz von Mitteln zur Erreichung der Ziele des *Europäischen Green Deal* zu einem Investitions- und Innovationsschub in der Kreislaufwirtschaft führen wird. Aus diesem Grund unterstützt der BDE die Pläne der Kommission und weist darauf hin, dass auch die langfristigen Ziele der EU mit dem *Europäischen Green Deal* angesichts der Covid-19 Krise nicht aus dem Auge verloren werden sollten. Vielmehr gilt es die Krise als Chance zu begreifen, um den Übergang zu einer grünen und digitalen Wirtschaft zu beschleunigen. Der Kreislaufwirtschaft kommt hierbei eine entscheidende Rolle zu.

Next Generation EU: COVID-19-Aufbaupaket



Aufbau- und Resilienzfazilität: Finanzhilfen

Finanzhilfen insgesamt: 312,5 Mrd. €



Programm der deutschen Ratspräsidentschaft 2020

Das Programm der deutschen Ratspräsidentschaft 2020 orientiert sich an sechs Leitlinien:

- 1. der dauerhaften Überwindung der Covid-19-Pandemie und der wirtschaftlichen Erholung;*
- 2. einem stärkeren und innovativeren Europa;*
- 3. einem gerechten Europa;*
- 4. einem nachhaltiges Europa;*
- 5. einem Europa der Sicherheit und der gemeinsamen Werte;*
- 6. einem starken Europa in der Welt.*



Der zentrale Fokus ist auf die Bekämpfung und Überwindung der Corona-Pandemie gerichtet, sowohl in gesundheits-gesellschaftlicher als auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Europa solle den Weg aus der Krise gemeinsam und koordiniert vollziehen; es brauche Solidarität, wenn es um koordinierte Hilfslieferungen von medizinischen Gütern wie auch um die gegenseitige Unterstützung bei der Behandlung von Patienten gehe. Ein besonderes Augenmerk auf eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Erholung gelegt werden; Krisenkontrollmechanismen und der Binnenmarkt sollen gestärkt werden. Darüber hinaus soll die Resilienz der Wirtschaft erhöht werden durch größere strategische Autonomie, mit Fokus auf die Stärkung der europäischen industriellen Produktion, da internationale Lieferketten als verwundbar betrachtet werden. In Bezug auf Lieferketten und Entwicklungszusammenarbeit setze sich

Deutschland während seiner Ratspräsidentschaft für einen EU-Aktionsplan zur Stärkung der Unternehmensverantwortung ein.

Es solle ein stärkeres und innovativeres Europa geschaffen werden, indem die digitale und technologische Souveränität ausgebaut, die Wettbewerbsfähigkeit gestärkt und eine nachhaltige und stabile Finanzarchitektur gestaltet wird. Europa brauche mehr Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit bei neuen Technologien; die Digitalisierung solle für mehr Nachhaltigkeit genutzt werden. Deutschland setze sich für eine Modernisierung des EU-Beihilferechts ein, um faire Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen und die Umsetzung des *Green Deals* zu unterstützen. Ebenfalls setze man sich für die Einführung einer Finanztransaktionssteuer auf europäischer Ebene ein. Im Sinne der Souveränität und Wettbewerbsfähigkeit des europäi-

EU-SCHWERPUNKTE

schen Finanzdienstleistungssektors setze man sich für eine Vertiefung der Kapitalmarktunion ein und unterstütze die Arbeit der Kommission im Rahmen der angekündigten Digital Finance Strategie.

Zum Punkt des gerechten Europas setze sich Deutschland während der Ratspräsidentschaft für die Bewältigung der sozialen Auswirkungen der Krise, für die Wahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, für die Gleichstellung von Frauen und Männern und für die Förderung nachhaltiger Zukunftsperspektiven junger Menschen in Europa ein. Deutschland unterstütze die Entwicklung eines EU-Rahmens für nationale Mindestlöhne und eines EU-Rahmens für nationale Grundsicherungssysteme in den EU-Staaten.

Deutschland unterstütze während seiner Ratspräsidentschaft eine ambitionierte Klima- und Umweltschutzpolitik und wolle die Beratungen über das europäische Klimagesetz, welches die Klimaneutralität der EU bis 2050 rechtlich verbindlich festschreibt, abschließen. Im Rat wolle man sich der Schlussfolgerungen zum neuen Kreislaufwirtschaftsaktionsplan der Kommission und seiner Umsetzung annehmen. Deutschland setze sich auch dafür ein, dass das angekündigte Konzept der Kommission für die umfassende Umsetzung der Agenda 2030 vorgelegt werde, so dass die Beratungen dazu im Rat im zweiten Halbjahr beginnen könnten. Zur regionalen Sicherung der Ernährung und für die Umsetzung der Agenda 2030 wolle man einen Beitrag durch eine moderne und nachhaltige Land- und Fischereiwirtschaft leisten. Da Verbraucherschutz ein wichtiges Thema sei, solle der Rat früh in die Erarbeitung einer neuen Verbraucheragenda einbezogen werden.

Die Grundwerte und Grundrechte der EU sollen

unter der Deutschen Ratspräsidentschaft gestärkt werden. Auf Grundlage des ersten jährlichen Berichts der Kommission über die Lage der Rechtsstaatlichkeit in jedem Mitgliedstaat wolle man im Rat einen gleichberechtigten politischen Rechtsstaatsdialog aller Mitgliedstaaten führen. Ebenfalls setze man sich für eine Fortsetzung der Verhandlungen zum Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention ein, sobald dies die Lage hinsichtlich der Corona-Pandemie erlaube. Bei rechtsstaatlichen Defiziten in Mitgliedstaaten sollen die Instrumente der Verträge entschieden genutzt werden. Die Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger soll durch verstärkte Kooperation von Justiz und Polizei gewährleistet und die europäische Migrations- und Asylpolitik erneuert werden.

Man setze sich ebenfalls für ein starkes Europa in der Welt ein. Dabei spielt das Streben nach größerer strategischer Autonomie Europas eine ebenso wichtige Rolle wie die Begegnung der zunehmenden geopolitischen Spannungen. Man setze sich für eine ehrgeizige umfassende Partnerschaft zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich ein und einem erfolgreichen Abschluss der diesbezüglichen Verhandlungen sowie der Umsetzung des Austrittsabkommens. Den Westbalkanstaaten soll außerdem zeitnah eine glaubwürdige Beitrittsperspektive zur EU geboten werden. Es soll eine europäische Führungsrolle in der Stärkung des offenen und regelbasierten internationalen Handelssystems geben und ein stärkeres gemeinsames Vorgehen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Ebenfalls unterstütze man eine Weiterentwicklung der gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Im Großen und Ganzen orientiert sich das Programm an den Punkten, die der ständige deut-

sche Vertreter bei der EU, Botschafter Michael Clauß bereits während einer von der Landesvertretung Baden-Württemberg im Juni 2020 veranstalteten Diskussionsrunde vorgestellt hatte. Damals seien die Prioritäten gewesen:

- die Pandemie zu bekämpfen,
- der Exit = die Öffnung gegenüber Drittstaaten,
- der Wiederaufbau der Wirtschaft,
- der Brexit.

Er fasste dabei drei Fokus-Phasen zusammen: In Phase eins sollen die Finanzverhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU erfolgreich abgeschlossen werden. In Phase zwei soll der Brexit folgen und in Phase drei die ursprünglichen Prioritäten wie der *Green Deal* angegangen werden, die durch Covid-19 zurückgestuft worden seien. Das aktuelle Programm jedoch enthält einen signifikant schwächeren Fokus auf den Brexit, als noch im Juni angekündigt. Dies dürfte im Zusammenhang mit den nur noch geringen Hoffnungen auf eine umfassende Einigung zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich stehen als auch mit den anhaltenden Problemen mit dem Covid-19-Virus.

EU-SCHWERPUNKTE

Klimazielplan 2030

Am 17. September 2020 legte die Kommission den Klimazielplan Europas bis 2030 vor, der eine Anhebung des EU-Klimaziels 2030 von 40 auf 55% CO₂-Reduktion im Vergleich zu 1990 vorsieht. Dies hatte Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen in ihrer Rede zur Lage der EU zuvor bereits angekündigt. Sie erklärte zudem: „Europa wird gestärkt aus der Coronavirus-Pandemie hervorgehen, indem es in eine ressourcenschonende Kreislaufwirtschaft investiert, innovative saubere Technologien fördert und umweltverträgliche Arbeitsplätze schafft.“ Die Corona-Pandemie und die darauffolgende wirtschaftliche Reaktion Europas böten eine Chance für den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft. Die nun ehrgeizigeren EU-Vorgaben gäben den Unternehmen und der Industrie in der EU einen Wettbewerbsvorsprung auf den wachsenden globalen Märkten für nachhaltige und umweltfreundliche Technologien. Neben dem Klimazielplan 2030 und der dazugehörigen Folgenabschätzung hat die Kommission auch eine Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne der Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2021-2030 angenommen.

Hintergrund

Eine Anhebung des EU-Ziels für die Verringerung der Treibhausgasemissionen bis 2030 wurde erstmals im Juli 2019 in den politischen Leitlinien von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen angekündigt. Diese Erhöhung steht mit dem Ziel des Übereinkommens von Paris im Einklang, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 Grad Celsius zu begrenzen und die Bemühungen, um eine Begrenzung auf 1,5 Grad fortzusetzen. Innerhalb des neuen Klimazielplans führt die Kommission an, dass sich aus dem Konsultationsprozess der Kommission und der ebenfalls vorgestellten Folgenabschätzung ergeben

habe, dass ein ausgewogener, realistischer und wohlüberlegter Weg zur Klimaneutralität bis 2050 die Zielvorgabe einer Emissionsenkung um mindestens 55% bis 2030 voraussetze. Laut der Folgenabschätzung zu dieser Mitteilung würde eine Nichtanhebung zum Verfehlen des Ziels der Klimaneutralität bis 2050 führen. Die Mitteilung und der Vorschlag, die Zielvorgabe für 2030 auf mindestens 55% anzuheben, bilden die Grundlage für eine öffentliche Debatte im Herbst 2020 über die Erhöhung des im Rahmen des Übereinkommens von Paris festgelegten nationalen Beitrags der EU.

Geplante Legislativvorschläge

Die Kommission hat ebenfalls die bis Juni 2021 vorzulegenden Legislativvorschläge genannt, mit denen das neue Ziel umgesetzt werden soll. Sie werde hierfür alle für die Emissionssenkungen relevanten klima- und energiepolitischen Instrumente überprüfen. Unter den Vorschlägen sind u.a.: Überarbeitung und Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems, Anpassung der Lastenteilungsverordnung und des Rahmens für Emissionen aus der Landnutzung, Ausbau der Maßnahmen in den Bereichen Energieeffizienz und erneuerbare Energien sowie Verschärfung der CO₂-Normen für Straßenfahrzeuge. Da der Abfallsektor nicht unter das Europäische Emissionshandelssystem fällt (EU-ETS) gelten für den Sektor die nationalen Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen der Lastenteilungsverordnung (ESR).

Einzelaussagen des Klimazielplans in Bezug auf die Kreislaufwirtschaft

Zur Verringerung der Treibhausgasemissionen um 55% muss laut Kommission in allen Wirtschaftszweigen gehandelt werden, wobei die größten und kosteneffizientesten Reduktionspotenziale in den Sektoren Energieerzeugung und Gebäude zu sehen seien. Neben den CO₂-Emissionen durch die Verbrennung fossiler Brennstoffe seien, so die Kommission, vor allem die CO₂-Prozessmissionen aus der Industrie sowie die Nicht-CO₂-Emissionen aus der Landwirtschaft und der Abfallwirtschaft relevant. In der Landwirtschaft könne durch eine Aufwertung organischer Abfälle durch die Nutzung der anaeroben Vergärung zur Erzeugung von Biogas Emissionen gespart werden. Die Bioenergieerzeugung sollte auf einer besseren Nutzung von Biomasse-Abfällen beruhen.

Bezüge zur Kreislaufwirtschaft stellt der Klimazielplan insbesondere bei der Reduktion von Nicht-CO₂-Emissionen (Methan, Distickstoffoxid, F-Gase) her. Die Kommission führt an, dass die bestehenden Maßnahmen, insbesondere die Verpflichtung Bioabfälle ab 2024 getrennt zu sammeln sowie das Verbot der Deponierung von Bioabfällen, zu erheblichen Emissionsreduktionen führen werden. Diese Senkungen seien aber abhängig von einer vollständigen Durchsetzung der bestehenden Regelungen. Ebenfalls bestünden Potenziale für Emissionsreduktionen durch eine bessere Bewirtschaftung von Klärschlamm.

Der Klimazielplan nimmt auch Bezug auf den Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft im Zusammenhang mit der Energieeffizienz: dort ist bereits eine Rechtssetzungsinitiative für eine nachhaltige Produktpolitik und eine Ausweitung des Ökodesignansatzes auf andere Produktkategorien angekündigt. Sowohl in der europäischen Industriestrategie als auch dem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft werde die Ressourceneffizienz und die Kreislaufwirtschaft als unverzichtbare Instrumente für die Modernisierung der EU-Industrie bezeichnet, die zur Verringerung der Treibhausgasemissionen beitragen.

Einen weiteren Punkt stellt der Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa dar, der nachhaltige Investitionen fördern soll. Ebenfalls wird Bezug genommen auf die neue Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen, durch die private Investitionen stärker auf grüne Konjunkturprogramme und nachhaltige Wirtschaftstätigkeiten gelenkt werden sollen.

EU-SCHWERPUNKTE

Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne der Mitgliedstaaten für 2021-2030

Die Bewertung der nationalen Energie- und Klimapläne, die am selben Tag vorgestellt wurde, hat laut Kommission gezeigt, dass die EU ihr derzeitiges Ziel die Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 40% gegenüber 1990 zu senken, übertreffen dürfte (41%), was insbesondere der verstärkten Nutzung erneuerbarer Energie zu verdanken sei. Insgesamt würden die Mitgliedstaaten ihre Energie- und Klimawende beschleunigen, die Energieeffizienz bleibe allerdings gegenüber den Zielvorgaben defizitär.

Mandat des Europäischen Parlaments zum Europäischen Klimagesetz

Das Europäische Parlament fordert hingegen am 7. Oktober 2020 eine Reduzierung um 60% bis 2030 und dass die Kommission nach einer Folgenabschätzung ein Zwischenziel für 2040 vorschlägt. So soll dafür gesorgt werden, dass die EU auf dem richtigen Weg ist, ihr Ziel für 2050 zu erreichen. Jeder einzelne Mitgliedstaat müsse bis 2050 klimaneutral werden. Ein europäischer Klimarat als unabhängiges Wissenschaftsgremium solle die Stimmigkeit der Maßnahmen bewerten und die Fortschritte überwachen. Ebenfalls fordert das Europäische Parlament, dass die EU und die Mitgliedstaaten alle direkten und indirekten Subventionen für fossile Brennstoffe bis zum 31. Dezember 2025 abbauen müssen.

Bewertung des BDE

Der BDE begrüßt die ambitionierten Pläne der

Kommission, die Klimaziele für 2030 von 40% auf 55% anzuheben. Der BDE stimmt mit der Schlussfolgerung der Kommission in der Folgenabschätzung überein, dass eine funktionierende Kreislaufwirtschaft nicht nur den Bedarf der Entsorgung von verbliebenen Abfallströmen verringern, sondern auch die primäre Ressourcenintensität der Wirtschaft senken und damit maßgeblich zu einer Senkung von Treibhausgasemissionen beitragen wird. Der BDE betont die Wichtigkeit der Kreislaufwirtschaft und Ressourceneffizienz für die Erreichung der ambitionierten Klimaziele der Kommission und fordert die Kommission zu weiteren Initiativen auf, durch die Anreize für eine Steigerung des Recyclings und der Nachfrage für Rezyklate geschaffen werden.

EU Aktionsplan zu Kritischen Rohstoffen

Am 03. September 2020 legte die EU-Kommission den Aktionsplan zu Kritischen Rohstoffen, die Liste kritischer Rohstoffe 2020 sowie eine Zukunftsstudie über kritische Rohstoffe für strategische Technologien und Sektoren für die Zeiträume bis 2030 und bis 2050 vor. Ziel des Aktionsplans ist es, in Bezug auf kritische Rohstoffe die Resilienz der Wertschöpfungsketten zu erhöhen, die Abhängigkeit Europas von Drittändern zu verringern, die primären und sekundären Versorgungsquellen zu diversifizieren, die Ressourceneffizienz zu steigern und die Kreislaufwirtschaft zu stärken. Die Zukunftsstudie soll eine strategische Vorausschau in Bezug auf kritische Rohstoffe ermöglichen, die das Ziel der EU widerspiegelt, bis 2050 eine digitale und klimaneutrale Wirtschaft zu erreichen. Der Zugang zu Rohstoffen wurde bereits im Europäischen Green Deal als von strategischer Bedeutung für die Verwirklichung dessen Ziele bezeichnet.

Hintergrund

Laut dem Aktionsplan zu Kritischen Rohstoffen hat die Corona-Pandemie mit teils monatelangen Unterbrechungen von Lieferketten erneut verdeutlicht, dass eine starke Abhängigkeit von Unternehmen in der EU bezüglich der Lieferung von kritischen Rohstoffen aus dem Ausland bestehe. Bei den meisten Metallen sei die EU zu 70-100% von Importen abhängig (vgl. Abb. 1). Die Versorgung Europas mit vielen kritischen Rohstoffen sei zudem sehr konzentriert: Die EU beziehe 98% ihres Bedarfs an seltenen Erden aus China, 98% des Bedarfs an Borat aus der Türkei, 71% des Bedarfs an Platin und einen noch höheren Anteil an den Metallen der Platingruppe Iridium, Rhodium und Ruthenium aus Südafrika. Ebenfalls sei die EU bei der Versorgung mit Hafnium und Strontium

von einzelnen EU-Unternehmen abhängig. Die Kommission geht, ebenfalls wie die Weltbank und die OECD, von einem starken Anstieg des Ressourcenbedarfs im Rahmen des Übergangs zu einer grünen Wirtschaft aus. Maroš Šefčovič, Vizepräsident der Europäischen Kommission, zuständig für interinstitutionelle Beziehungen und Vorausschau, sagte bei der Vorstellung des Aktionsplans: „Allein für die Batterien von Elektrofahrzeugen und zur Energiespeicherung wird Europa bis 2030 bis zu 18 Mal und bis 2050 bis zu 60 Mal mehr Lithium benötigen“. Im Bereich der seltenen Erden, die für Permanentmagneten verwendet werden, könnte sich die Nachfrage laut dem Aktionsplan bis 2050 verzehnfachen.

EU-SCHWERPUNKTE

Kritische Rohstoffe

Als kritisch bezeichnet werden die wirtschaftlich wichtigsten Rohstoffe, bei denen ein hohes Versorgungsrisiko besteht. Sie sind, so der Aktionsplan, für die Funktionsfähigkeit und Integrität zahlreicher industrieller Ökosysteme verantwortlich. Aus diesem Grund müssten Abhängigkeiten von Drittstaaten verringert werden. Kritikalität kann laut des Aktionsplans an verschiedenen Stellen der Wertschöpfungskette bestehen: sowohl der Förderung als auch der Verarbeitung. Die zwei wichtigsten Parameter zur Bestimmung der Kritikalität sind wirtschaftliche Bedeutung und Versorgungsrisiko. Wirtschaftliche Bedeutung beschreibt die Zuordnung der Endverwendungszwecke von Rohstoffen auf der Grundlage von industriellen Anwendungen. Versorgungsrisiko beschreibt die Konzentration der globalen Produktion von Primärrohstoffen und die Lieferung in die EU auf Länderebene, die Regierungsführung der Lieferländer, Umweltaspekte, den Beitrag des Recyclings (d.h. von Sekundärrohstoffen), die Substitution, die Abhängigkeit der EU von Importen und Handelsbeschränkungen in Drittländern.

Konkret vorgeschlagene Maßnahmen

Um die Abhängigkeit Europas von Drittändern in Bezug auf kritische Rohstoffe zu verringern, belastbare Wertschöpfungsketten zu schaffen, primäre und die sekundäre Versorgungsquellen zu diversifizieren, die Ressourceneffizienz zu steigern und die Kreislaufwirtschaft zu stärken, enthält der Aktionsplan zehn konkrete Maßnahmen, wobei drei davon besonders hervorstechen:

1. Europäische Rohstoffallianz

Bereits am 29. September 2020 wurde die im Aktionsplan vorgesehene Europäische Rohstoffallianz gegründet. An dieser sind die Kommission, die Industrie, Investoren, die Europäische Investitionsbank, Interessenträger, Mitgliedstaaten und Regionen beteiligt. Ihr Zweck ist es, die strategische Autonomie der EU und die Widerstandsfähigkeit der Wertschöpfungsketten bei seltenen Erden und Rohstoffen zur Magnetproduktion zu stärken. Eine anschließende Ausweitung ihres Tätigkeitsbereichs auf andere Rohstoffe ist geplant. Geführt wird die Europäische Rohstoffallianz von EIT Raw Materials und bringt mehr als 150 industrielle und nicht-industrielle Akteure mit einem gemeinsamen Ziel zusammen.

2. Forschungs- und Innovationsmaßnahmen zu kritischen Rohstoffen

Bis Ende 2021 sollen Forschungs- und Innovationsmaßnahmen zu kritischen Rohstoffen in den Bereichen Abfallverarbeitung, moderne Werkstoffe und Substitution unter Nutzung von Horizont Europa, des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und nationaler Forschungs- und Innovationsprogrammen eingeleitet werden. Hierbei seien sowohl außer der Kommission die Mitgliedstaaten, Regionen und die Forschungs- und Innovationsgemeinschaft zu beteiligen.

3. Übersichtserstellung zur Versorgung mit kritischen Sekundärrohstoffen

Bis 2022 soll von der EU-Kommission und dem Europäischen Innovations- und Technologieinstitut (EIT) eine Übersicht über die potenzielle Versorgung mit sekundären kritischen Rohstoffen aus Lagerbeständen und Abfällen der

EU erstellt und praktikable Verwertungsprojekte ermittelt werden.

Aussagen zu Recycling und Verwertung

Das Problem des weltweit steigenden Ressourcenbedarfs müsse durch eine Verringerung des Materialeinsatzes und der Wiederverwendung von Materialien angegangen werden, bevor sie recycelt werden. Ressourcensicherheit bedürfe auch Maßnahmen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz und Zirkularität, was ein nachhaltiges Produktdesign mit einschließe. Der Aktionsplan verweist auf die Ambitionen des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft innerhalb des *Europäischen Green Deals* und darauf, dass die EU bei einigen Metallen wie Eisen, Zink und Platin eine Vorreiterrolle im Recycling einnehme: 50% von ihnen würden recycelt und sie decken mehr als 25% des Bedarfs der EU. Bei seltenen Erden, Gallium, Indium (also solchen Stoffen, die für innovative Technologien benötigt werden) sei die sekundäre Produktion allerdings gering, was einen enormen Wertverlust für die EU-Wirtschaft sowie eine Quelle vermeidbarer Belastungen für Umwelt und Klima darstelle (vgl. Abb.2).

Aktualisierte Liste kritischer Rohstoffe 2020

Im Zuge des Aktionsplans hat die Kommission die Liste kritischer Rohstoffe aktualisiert. Die Liste stellt ein faktengestütztes Hilfsmittel zur Unterstützung der Politikgestaltung der EU dar und wird von der Kommission bei der Verhandlung von Handelsabkommen sowie im Rahmen von Forschung und Innovation berücksichtigt. Die Erstellung dieser Liste wurde zum ersten Mal 2008 von der Kommission im Rahmen der Rohstoffinitiative zur Sicherung der Rohstoff-

versorgung vorgeschlagen und seit der ersten Liste 2011 mehrfach aktualisiert. Während diese Liste anfangs lediglich 14 und im Jahr 2017 bereits 27 Materialien enthielt, ist diese im Jahr 2020 auf 30 Materialien angewachsen. Neu hinzugekommen ist Lithium. Die Kommission kündigte an, gerade wegen der steigenden Nachfrage nach Batterierohstoffen, auch Nickel genau zu beobachten.

Bewertung des BDE

Der Aktionsplan zu kritischen Rohstoffen unterstreicht die maßgebliche Rolle der Recyclingindustrie bei der Bedarfssicherstellung von kritischen Rohstoffen. Ressourcensicherheit kann maßgeblich durch Zirkularität und dadurch entstehende Autonomie erreicht werden. Positiv hervorzuheben ist die Forderung der Kommission, die sekundäre Produktion von Rohstoffen, die für Technologien für erneuerbare Energien und für High-Tech-Anwendungen benötigt werden, auszubauen. In Bezug auf die von der Kommission und dem Europäischen Innovations- und Technologieinstitut (EIT) zu ermittelnden Projekten zur Versorgung mit sekundären kritischen Rohstoffen aus Lagerbeständen und Abfällen der EU sieht der BDE zudem erhebliche wirtschaftliche Potentiale. Abschließend begrüßt der BDE die von der Kommission geplanten Forschungs- und Innovationsmaßnahmen im Bereich der Abfallverarbeitung, welche dazu beitragen werden, dass weniger wertvolle Materialien auf Deponien landen oder Europa in Form von Abfällen und Schrott verlassen.

EU-SCHWERPUNKTE

Das europäische CO₂-Grenzausgleichssystem

Das zentrale Anliegen des am 11. Dezember 2019 verabschiedeten Europäischen Green Deals ist die Erreichung der Klimaneutralität der EU bis 2050. In diesem Zusammenhang legte die Europäische Kommission am 17. September 2020 einen Klimazielplan bis 2030 vor, der bis 2030 eine

Verringerung der CO₂-Emissionen um 55% im Vergleich zu 1990 vorsieht. In Anbetracht dieser Ziele wird im Green Deal angekündigt, dass im Falle des Fortbestehens weltweit unterschiedlicher Anspruchsniveaus in den Klimaambitionen, die Kommission einen Mechanismus zur Anpassung der Kohlenstoffgrenzen für ausgewählte Sektoren vorschlagen wird, um das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen zu verringern.

Dann veröffentlichte die Europäische Kommission am 4. März 2020 einen Fahrplan zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems. Eine öffentliche Konsultation der Kommission zu diesem Thema fand vom 22. Juli bis 28. Oktober 2020 statt. Die Annahme eines Vorschlags für eine Richtlinie für ein CO₂-Grenzausgleichssystem ist nach aktuellem Zeitplan für das zweite Quartal 2021 geplant.

Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen

Europas Anstrengungen zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2050 könnten durch den mangelnden Ehrgeiz seiner internationalen Partner untergraben werden. Solange viele internationale Partner nicht die gleichen Klimaziele verfolgen wie die EU, besteht die Gefahr der Verlagerung von CO₂-Emissionen. Diese Verlagerung kommt zustande, wenn Produktionsstätten europäischer Unternehmen in Länder außerhalb der EU mit geringeren Klimauflagen oder EU-Produkte durch kohlenstoff-

intensivere Importe ersetzt werden. Die Folge wäre, dass dadurch CO₂-Emissionen weltweit nicht reduziert würden.

Ein CO₂-Grenzausgleichssystem würde diesem Risiko dadurch entgegenwirken, dass bei Einfuhren bestimmter Waren aus Drittländern ein CO₂-Preis festgesetzt wird, der den Kohlenstoffgehalt der Importe genauer widerspiegelt. Dieses CO₂-Grenzausgleichssystem wäre eine Alternative zu den Maßnahmen, mit denen derzeit das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen im Rahmen des Emissionshandelsystems der EU angegangen wird. Laut Kommission soll das CO₂-Grenzausgleichssystem unter Einhaltung der Regeln der Welthandelsorganisation und anderer internationaler Verpflichtungen der EU ausgestaltet werden.

Seit 2013 wird im Rahmen des EU-Emissionshandelssystems dem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen dadurch begegnet, dass in bestimmten, diesem Risiko ausgesetzten Sektoren, wie beispielsweise der Stahlindus-

trie, kostenlose Zertifikate auf der Grundlage der Emissionsleistung der besten Anlagen vergeben werden. Laut der europäischen Emissionshandelsrichtlinie soll dieses System bis mindestens 2030 fortbestehen. Da der Kohlenstoffpreis in den Strompreis einfließt kann er für einige energieintensive Sektoren zu einer indirekten Quelle der Verlagerung von CO₂-Emissionen werden. Unter Einhaltung der EU-Vorschriften für staatliche Beihilfen haben die Mitgliedstaaten deshalb ebenfalls die Möglichkeit, einige elektointensive Industrien für den Anstieg der Strompreise infolge des Emissionshandelssystems zu entschädigen.

Ziele des CO₂-Grenzausgleichssystems

Das Hauptziel des CO₂-Grenzausgleichssystems ist die Bekämpfung des Klimawandels durch die Vermeidung der Verlagerung von CO₂-Emissionen außerhalb der EU. In der Konsultation zum CO₂-Grenzausgleichssystem kündigt die Kommission an, nach mehreren Grundsätzen vorgehen zu wollen.

Zum einen soll die rechtliche und technische Durchführbarkeit der Maßnahmen in Bezug auf die Regeln der Welthandelsorganisation und die Handelsabkommen der EU und anderen internationalen Verpflichtungen sorgfältig geprüft werden. Dabei müsste das Verhältnis des CO₂-Grenzausgleichssystems mit der internen CO₂-Bepreisung, insbesondere dem EU-Emissionshandelssystem, geklärt werden. Die Kompatibilität der derzeitigen Maßnahmen zur Vermeidung des Risikos der CO₂-Verlagerung mit dem CO₂-Grenzausgleichssystem müssten zur Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der EU besondere Beachtung finden. Das System müsste in einem angemessenen Verhältnis zum EU-internen Kohlen-

stoffpreis stehen.

Zur konkreten Ausgestaltung der Bepreisung von Kohlenstoff präsentierte die Kommission vier Optionen. Zum einen könnte der CO₂-Grenzausgleichssystem in einer Zollabgabe auf ausgewählte CO₂-intensive Produkte bestehen. Eine andere Option ist die Ausweitung des EU-Emissionshandelssystems auf Importe in die EU, sodass entweder ausländische Produzenten oder Importeure verpflichtet wären, unter dem EU-Emissionshandelssystem Emissionsberechtigungen zu kaufen. Der Kauf von Emissionsberechtigungen könnte alternativ in einem spezifischen Pool außerhalb des EU-Emissionshandelssystems durch ausländische Produzenten oder Importeure gekauft werden, wobei der Preis dieser Berechtigungen sich mit dem CO₂-Preis unter dem EU-Emissionshandelssystem spiegeln würde. Nach dem Modell einer Mehrwertsteuer wird als vierte Option die Erhebung einer CO₂-Steuer auf bestimmte von der Verlagerung der CO₂-Emissionen bedrohte Produkte erwogen. Diese Steuer würde dann gleichermaßen auf importierte Produkte wie auf EU-Produkte anfallen.

Für die Bewertung des Kohlenstoffgehalts und des Kohlenstoffpreises von importierten Produkten erwägt die Kommission nach dem methodischen Ansatz des Benchmarks für industrielle Prozesse zu verfahren, wie bereits unter dem EU-Emissionshandelssystem anwendbar. Außer für den Fall, dass ein niedrigerer Kohlenstoffgehalt oder höhere Kohlenstoffkosten im Ursprungsland bescheinigt werden können, würden für diejenigen Sektoren, die unter das EU-Emissionshandelssystem fallen, der Kohlenstoffpreis an der EU-Außengrenze auf Grundlage der Benchmarkwerte erfolgen. Ein alternativer Ansatz der Kommission könnte darin bestehen, die Definition des Kohlenstoff-

EU-SCHWERPUNKTE

gehalts von Produkten unter Berücksichtigung ihrer Wechselwirkung mit bestehenden und künftigen Klimapolitiken vorzunehmen.

Schließlich sollte das CO₂-Grenzausgleichssystem einen sektoralen Geltungsbereich haben. Die Kommission würde demnach definieren müssen, welche Sektoren unter das Grenzausgleichssystem fallen sollen, um das System in den Sektoren zur Anwendung zu bringen, in den das Risiko einer Verlagerung von CO₂-Emissionen am größten ist. Die Kommission hat dazu eine Studie zur Bewertung des Risikos einer Verlagerung von CO₂-Emissionen nach Sektoren in Auftrag gegeben.

und zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen weist der BDE schließlich darauf hin, dass die Einführung eines CO₂-Grensausgleichssystems nicht zu Lasten der Maßnahmen zur verpflichtenden Verwendung von Recyclingrohstoffen in Produkten führen darf.

Bewertung des BDE

Der BDE begrüßt grundsätzlich das Vorhaben der Kommission zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichssystems. Das Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen ins EU-Ausland muss verringert werden, damit die CO₂-Bepreisung in Europa nicht an Wirksamkeit verliert und die Bemühungen der europäischen Industrie zur Einhaltung der Klimaziele nicht untergraben werden. Zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen muss CO₂ auch an den EU-Außengrenzen einen Preis haben. Gleichzeitig kann das CO₂-Grenzausgleichssystem einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von Recyclingrohstoffen leisten. Bei der Ausgestaltung des CO₂-Grenzausgleichssystems fordert der BDE die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der EU, insbesondere die Regeln der Welthandelsorganisation. Dabei muss der CO₂-Gehalt von importierten Produkten, sowie die Bepreisung von CO₂ durch Handelspartner der EU angemessen Berücksichtigung finden. Für die Förderung der Kreislaufwirtschaft in Europa

Neue EU-Chemikalienstrategie für eine schadstofffreie Umwelt

Am 14. Oktober 2020 veröffentlichte die Europäische Kommission die Chemikalienstrategie für eine schadstofffreie Umwelt (Chemikalienstrategie) als neue Langzeitvision für die europäische Chemikalienpolitik. Laut der Chemikalienstrategie ist ihr Zweck, einen besseren Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor gefährlichen Chemikalien sicherzustellen und innovative Lösungen für sichere und nachhaltige Chemikalien zu fördern. Die Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit ist laut Kommission ein erster Schritt in Richtung des Null-Schadstoff-Ziels, das im Europäischen Green Deal angekündigt wurde. Die Strategie stellt konkrete Maßnahmen vor, um Chemikalien sicher und nachhaltig zu machen sowie um ihr Potential voll auszuschöpfen und dabei gleichzeitig die menschliche Gesundheit und den Planeten vor möglichen negativen Auswirkungen zu schützen. Die in der Strategie angekündigten Maßnahmen fördern industrielle Innovationen, damit die entsprechenden Chemikalien auf dem EU-Markt zur Norm und weltweit zur Vergleichsgröße werden. Die europäische Chemikalienindustrie solle sich bei der Herstellung von sicheren und nachhaltigen Chemikalien zu einem wettbewerbsfähigen, weltweiten Spitzenreiter entwickeln. Die EU möchte international eine Vorreiterrolle einnehmen, hohe internationale Standards fördern und die Ausfuhr von in der EU verbotener Chemikalien verbieten. Die Kreislaufwirtschaft soll laut der Strategie gefördert werden durch mehr Informationen über vorhandene gefährliche Stoffe in Produkten, die grundsätzliche selben Grenzwerten für gefährliche Stoffe in Recyclingmaterial wie in Neuware und Innovation und Forschung für sichere und nachhaltige Recyclinglösungen.

Hintergrund

Die europäische Chemikalienindustrie ist laut der Strategie die zweitgrößte weltweit; sie ist der viertgrößte Industriezweig in der EU, in dem

rund 1,2 Mio. Menschen direkt beschäftigt sind. Während sich die Chemikalienproduktion bis 2030 voraussichtlich verdoppeln werde, habe sich der Weltmarktanteil der EU (16,9% in 2018) in den letzten Jahren halbiert. Laut der Strategie

UMWELT ABFALL

haben Chemikalien sowohl für das menschliche Wohlbefinden als auch für die grüne und die digitale Wende der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft eine herausragende Bedeutung. Der europäische Regelungsrahmen für Chemikalien sei bereits hoch entwickelt und umfasse ungefähr 40 verschiedene Gesetze. Am bekanntesten davon sei REACH (Regulation on the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals). Wenngleich es der EU bereits in der Vergangenheit gelungen sei, die Gefahren für Mensch und Umwelt, die von bestimmten gefährlichen Chemikalien ausgehen zu verringern, müsse die Chemikalienpolitik der EU weiter gestärkt werden, um den jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen und den Bedenken der Bürgerinnen und Bürger Rechnung zu tragen. Laut EEB Secretary General Jeremy Wates kann REACH nämlich nicht mit der Geschwindigkeit der Entwicklung des Chemikalienmarktes mithalten. Chemikalien hätten das Potential Ökosysteme langfristig zu beeinträchtigen, die Umwelt und die Gesundheit über Generationen zu schädigen, sich im menschlichen Körper anreichern und die Widerstandskraft des Menschen zu reduzieren.

Schrittweise Einstellung der Verwendung gefährlicher Chemikalien

Um einen besseren Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor gefährlichen Chemikalien sicherzustellen, soll die Verwendung bestimmter Substanzen schrittweise eingestellt werden. Gefährdeten Bevölkerungsgruppen soll dabei besondere Aufmerksamkeit zukommen. Verboten werden daher die schädlichsten Chemikalien in Verbraucherprodukten wie Spielzeug, Babyartikeln, Kosmetika, Wasch- und Reinigungsmitteln, Lebensmittelkontaktmaterialien und Textilien, sofern sie nicht nach-

weislich unverzichtbar für das Allgemeinwohl sind. Die Kriterien für die Unverzichtbarkeit für das Allgemeinwohl müssten noch definiert und es müsse Kohärenz in weiteren Regelungswerken hergestellt werden. Zu den schädlichsten Chemikalien gehören unter anderem endokrine Disruptoren, Chemikalien, die das Immunsystem und die Atemwege beeinträchtigen, und persistente Stoffe wie Per- und Polyfluoralkylsubstanzen (PFAS). Neu in der Chemikalienstrategie ist laut dem geschäftsführenden EU-Vizekommissionspräsident Timmermanns, dass Chemikalien nicht mehr einzeln, sondern als Gruppe bewertet und mit Regelungen versehen werden können. Zudem solle dem Kombinationseffekt von Chemikalien (Cocktail-Effekt) als Risiko für die menschliche Gesundheit und Umwelt besser Rechnung getragen werden. Die Verwendung von bedenklichen Stoffen in allen Produkten soll minimiert und weitestgehend substituiert werden durch weniger bedenkliche Stoffe. Zunächst soll dies in solchen Produktkategorien geschehen, die gefährdete Bevölkerungsgruppen negativ beeinträchtigen können, und zum anderen bei denjenigen Produktkategorien mit dem größten Potenzial für die Kreislaufwirtschaft. Darüber hinaus sollen Industriechemikalien laut der Strategie sicherer und nachhaltiger werden.

Sichere Chemikalien und bessere Rechtsdurchsetzung

Der EU-Rechtsrahmen soll laut der Strategie vereinfacht und konsolidiert werden: z. B. durch die Einführung eines Verfahrens nach dem Prinzip „Ein Stoff, eine Bewertung“ sowie die Stärkung des Grundsatzes „Keine Daten, kein Markt“ und des Verursacherprinzips durch gezielte Änderungen der REACH-Verordnung und der Sektorvorschriften. Es soll ein Chemikalien-

Frühwarnsystem geschaffen und eine Erneuerung des Testverfahrens für Chemikalien in Angriff genommen werden, um die Abhängigkeit von Tierversuchen weiter zu reduzieren. Ebenfalls soll die Durchsetzung von EU-Vorschriften an den Grenzen und im Binnenmarkt erheblich intensiviert werden; es werde ein Null-Toleranz-Ansatz bei Nichteinhaltung des Chemikalienrechts verfolgt. Dies werde die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie schützen und ein *level-playing-field* zwischen EU und Nicht-EU Herstellern von Chemikalien gewährleisten. Gefährliche, in der EU verbotene Substanzen, dürften auch nicht für den Export in Drittländer hergestellt werden. Zudem soll die Nutzung digitaler Werkzeuge zur Unterstützung bei der Marktüberwachung und der Zollbehörden erforscht werden. Die Strategie betont auch, dass die strategische Autonomie der EU verbessert werden müsse, was die Herstellung solcher Materialien anbelange, die für die Gesundheit und den Übergang zu einer klimaneutralen und kreislauforientierten Wirtschaft nötig seien.

Sicherheit und Nachhaltigkeit bereits im Designstadium

Neue Chemikalien sollen laut der Kommission von der Produktion bis zum Ende ihrer Lebensdauer sicher und nachhaltig sein. Sicherheit und Nachhaltigkeit soll bereits im Stadium des Designs gewährleistet sein (*safe and sustainable by design*). Es würden Kriterien für solche inhärent sichere und nachhaltige Stoffe entwickelt. Durch stärkere Informationsanforderungen im Rahmen der Initiative für eine nachhaltige Produktpolitik und einen verbesserten Zugang von Herstellern und Verbrauchern zu Informationen über die enthaltenen Chemikalien soll eine sichere Verwendung von Chemikalien gewährleistet werden. Zudem müssten spezielle

Indikatoren entwickelt werden, um den industriellen Wandel hin zur Produktion von sicheren und nachhaltigen Chemikalien zu beobachten.

Förderung

Die Chemikalienstrategie sieht weiter vor durch Innovations- und Investitionsmaßnahmen die Chemieindustrie bei der grünen und digitalen Wende zu unterstützen. Laut der Strategie haben Marktführer bei sicheren und nachhaltigen Chemikalien noch immer wirtschaftliche und technische Barrieren zu überwinden, weshalb eine stärkere politische und finanzielle Unterstützung nötig ist. Die finanzielle Unterstützung für die Entwicklung, Vermarktung und Verbreitung inhärent sicherer und nachhaltiger Chemikalien werde durch EU-Finanzierungs- und Investitionsinstrumente (u.a. Horizon Europe, Kohäsionspolitik und dem LIFE Programm) sowie durch öffentlich-private Partnerschaften gesichert. Es soll eine EU-Forschungs- und Innovationagenda für Chemikalien erstellt werden, um Wissenslücken über die Wirkung von Chemikalien zu schließen, Innovationen zu fördern und nach und nach auf Tierversuche zu verzichten. Die Mitgliedstaaten werden auf das Potential hingewiesen, Mittel der Aufbau- und Resilienzfazilität (*Next Generation EU*) für Innovationen im Chemikaliensektor einzusetzen. Darüber hinaus soll auch die Gesetzgebung zu industriellen Emissionen die Verwendung von sicheren Chemikalien fördern.

Rezyklate

Die Produktion von Sekundärrohstoffen muss laut der Chemikalienstrategie zur Erreichung einer Kreislaufwirtschaft gefördert werden. In der EU hergestellte Rezyklate sollen zu einem

UMWELT ABFALL

neuen Maßstab weltweit werden. Primär- und Sekundärrohstoffe müssen nach Ansicht der Kommission jedoch immer sicher sein: Zur Erzielung einer besseren Qualität von Rezyklaten bedürfte es mehr Informationen über in Produkten enthaltene Chemikalien (bspw. Im Rahmen der *Sustainable Product Policy Initiative*). Das Vorhandensein bedenklicher Stoffe in Produkten und recycelten Materialien müsse auf ein Minimum reduziert werden. Grundsätzlich sollte derselbe Grenzwert für gefährliche Stoffe für Neuware und Recyclingmaterial gelten. Es könne jedoch außergewöhnliche Umstände geben, unter denen eine Abweichung von diesem Grundsatz erforderlich sein könne: Bei klar definierten Anwendungen, die keine negativen Auswirkungen auf die Gesundheit von Verbrauchern und die Umwelt hätten und bei denen die Verwendung von Rezyklaten auf Basis einer Einzelfallbewertung gegenüber Primärrohstoffen gerechtfertigt sei. Gesetzgebung und Investitionen in innovative Technologien sollten das Vorhandensein von Altlasten in Abfallströmen adressieren, um mehr Recycling zu ermöglichen (insb. bei Plastik und Textilien). Laut der Strategie könnte nachhaltig erzeugtes Biomethan eine entscheidende Rolle bei nachhaltigen Energiequellen spielen. Sichere und nachhaltige Recyclinglösungen (auch chemisches Recycling) sollen gefördert werden, genauso wie Technologien für die Abfallwirtschaft und Lösungen zur Dekontamination. Sicheres Recycling soll gefördert werden und der Export von Abfall, gerade Plastik und Textilien minimiert werden. Zum Thema des chemischen Recyclings findet sich an anderer Stelle der Strategie jedoch wieder die Einschränkung, dass die positive Umwelt und Klima-performance gewährleistet sein müsse. Es sollen zudem Methoden zur Bewertung chemischer Risiken entwickelt werden, die den ganzen Lebenszyklus von Stoffen, Materialien und Produkten berücksichtigen.

Bewertung des BDE

Der BDE begrüßt grundsätzlich die ambitionierten Pläne der Kommission zu einer Reform des Rechtsrahmens für Chemikalien. Der BDE weist darauf hin, dass seine Mitglieder seit vielen Jahren Innovationen im Bereich der Kreislaufwirtschaft vorantreiben. Das Vorhandensein potentiell gefährlicher Stoffe in Produkten und Abfällen stellt jedoch eine Herausforderung für die Branche dar. Der BDE begrüßt daher die von der Kommission beabsichtigte verstärkte Förderung von neuen Technologien und Innovation im Bereich des Recyclings. Der europäische Gesetzgeber muss jedoch bei der Schaffung von Grenzwerten von gefährlichen Stoffen in Rezyklaten Vorsicht walten lassen, um Innovation und Weiterentwicklung nicht zu behindern, wenn keine Gefahr für die menschliche Gesundheit und die Umwelt ausgeht. Das Vorhandensein von gefährlichen Chemikalien in manchen Abfallströmen ist ein Problem und kann in entsprechender Konzentration Recycling und Rückführung von Materialien in die Kreislaufwirtschaft verhindern. Daher sind Sicherheit und Nachhaltigkeit nach Ansicht des BDE im Designstadium von Produkten ein effektiver Weg, um die Recyclingfähigkeit von Produkten zu erhöhen. Der BDE nimmt zudem die Offenheit der Kommission gegenüber der Förderung der chemischen Verwertung zur Kenntnis, betont, dass eine Aufweichung der Abfallhierarchie einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft gegenläufig wäre. Abschließend weist der BDE darauf hin, dass zur Schließung der Stoffkreisläufe vor allem eine stabile Nachfrage nach Recyclingkunststoffen in der EU geschaffen werden muss..

EU-Strategie zur Verringerung der Methanemissionen

Die Europäische Kommission hat am 14. Oktober 2020 die EU-Strategie zur Verringerung der Methanemissionen vorgestellt. Die Methanemissionen sollen in allen Sektoren, insbesondere jedoch in den Sektoren Energie, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft gesenkt werden, da diese für rund 95% der auf menschliche Tätigkeiten zurückgehenden Methanemissionen verantwortlich seien. Die vom Menschen verursachten Methanemissionen unterlägen im Rahmen der Lastenteilungsverordnung verbindlichen nationalen Zielen zur Emissionsreduktion. Die Lastenteilungsverordnung werde bis Juni 2021 im Rahmen der Umsetzung der höheren Zielvorgaben zur Emissionsverringering für 2030 überprüft. In der Methanstrategie werden Maßnahmen festgelegt, mit denen die Methanemissionen im Einklang mit den neuen Klimazielen der EU für 2030 schneller verringert werden können. Kurzfristig werden mit der Strategie weltweit freiwillige Initiativen unter der Führung von Unternehmen gefördert, mit denen die Lücke bei der Emissionsüberwachung, -überprüfung und -berichterstattung unmittelbar geschlossen und die Methanemissionen in allen Sektoren verringert werden sollen. Für 2021 seien sodann Legislativvorschläge auf EU-Ebene vorgesehen. Die Kommission möchte zudem auf internationaler Eben für eine Reduktion von Methanemissionen werben und einen Beitrag dazu leisten, dass die Staatengemeinschaft zu einem von den Vereinten Nationen gestützten Plan zur Verringerung der Methanemissionen im Zeitraum 2021-2031 gelangt.

Hintergrund

Die Strategie zur Bekämpfung von Methanemissionen ist laut der Strategie die erste seit 1996. Gegenüber dem Stand von 1990 hätten sich – unter Mitursächlichkeit von Regulierungsinitiativen – die Methanemissionen im Energiesektor halbiert und die Emissionen aus Abfallwirtschaft und Landwirtschaft seien um

ein Drittel bzw. etwas mehr als ein Fünftel zurückgegangen. Die Methanemissionen dieser Sektoren würden jedoch eine große Herausforderung bleiben. Methan trage als zweitstärkstes Treibhausgas nach Kohlendioxid in erheblichem Maße zum Klimawandel bei. Methan mache in Europa 10% aller Treibhausgasemissionen aus. Eine Verringerung der Methanemissionen trage daher sowohl zur Verlangsamung des

UMWELT ABFALL

Klimawandels als auch zur Verbesserung der Luftqualität bei. Methan sei zudem ein bedeutender lokaler Luftschadstoff, der schwerwiegende Gesundheitsprobleme verursache. Die Folgenabschätzung zum Klimazielplan der EU für 2030 habe ergeben, dass die Anstrengungen zur Verringerung der Methanemissionen beschleunigt werden müssten, wenn die ehrgeizigeren Zielvorgaben einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens 55% bis 2030 erreicht werden sollen. Der Folgenabschätzung nach würden die Methanemissionen in der EU mit den derzeitigen Strategien bis 2030 gegenüber dem Stand von 2005 um 29% zurückgehen würden. Für eine Erreichung des Klimazielplans bedürfe es jedoch einer stärkeren Verringerung der Methanemissionen, nämlich um 35% bis 37%.

Verbesserung der Messung und Berichterstattung über Methanemissionen

Eine der Prioritäten der Strategie besteht darin, die Messung von Methanemissionen und die Berichterstattung über Methanemissionen zu verbessern, da der Umfang der Überwachung sich nach Sektor, Mitgliedstaat sowie in der gesamten internationalen Gemeinschaft unterscheidet. Über eine Verbesserung der Mess-, Überprüfungs- und Berichterstattungsstandards auf EU-Ebene hinaus werde die Kommission in Partnerschaft mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen, der Koalition für Klima und saubere Luft und der Internationalen Energieagentur die Einrichtung einer internationalen Beobachtungsstelle für Methanemissionen unterstützen. Mit den von dieser erhobenen Daten würde auf internationaler Ebene ein Methanemissionsindex entwickelt werden, um für mehr Transparenz bei den weltweiten Methanemissionen zu sorgen. Das

EU-Satellitenprogramm „Copernicus“ könne zudem einen Beitrag leisten, indem es globale Superemittenten aufspüre und größere Methanleckagen ermittle.

Methanemissionen im Energiesektor

Obwohl Methanemissionen auch im Landwirtschafts- und Abfallsektor entstehen, können die Emissionen laut der Strategie am schnellsten und kostengünstigsten im Energiebereich gesenkt werden. Die Kommission werde 2021 einen Legislativvorschlag über die obligatorische Messung, Berichterstattung und Überprüfung in Bezug auf energiebezogene Methanemissionen und die Verpflichtung zur Verbesserung der Erkennung und Reparatur von Leckagen in der gesamten Infrastruktur für fossiles Gas vorlegen. Ebenfalls würden Rechtsvorschriften erwogen, mit denen Praktiken wie das routinemäßige Abfackeln und Ablassen von Gasen verboten werden. Die Kommission unterstütze im Energiesektor den Messungs- und Berichterstattungsrahmen freiwilliger Initiativen wie der Methanpartnerschaft für den Öl- und Gassektor und möchte für diesen international werben. Ebenfalls ruft die Kommission dazu auf, Abhilfemaßnahmen gegenüber Methanemissionen aus aktiven oder ungenutzten Kohlebergwerken und stillgelegten Öl- und Gasstandorten zu treffen. Die Kommission werde für Energieimporte in die EU mögliche Standards, Zielvorgaben oder Anreize sowie Instrumente für ihre Durchsetzung prüfen. Die EU verursache zwar nur 5% der weltweiten Methanemissionen, könne sich jedoch als weltweite Nummer eins beim Import von in der EU verbrauchter oder in die EU importierter fossiler Energie als wichtige Akteurin in der Land- und in der Abfallwirtschaft für weitere internationale Maßnahmen einsetzen.



Methanemissionen in der Landwirtschaft

Die Senkung von Methanemissionen im Agrarsektor habe aufgrund von Synergie- und Ausgleichsmöglichkeiten das höchste Potential, bezogen auf den Gesamtnutzen. Die Methanemissionen des Sektors seien seit 1990 um etwa 22% zurückgegangen. Bewährte Verfahren für innovative Technologien zur Verringerung des Methanausstoßes sowie in den Bereichen Tierernährung und Tierhaltung sollen zudem zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. Möglichkeiten zur Emissionsverringerung würden durch die Gemeinsamen Agrarpolitik gefördert. Nicht rezyklierbare organische menschliche und landwirtschaftliche Abfall- und Reststoffströme können laut der Strategie genutzt werden, um Biogas, Biomaterialien und Biochemikalien herzustellen. Der Rechtsrahmen für den Gasmarkt werde überprüft und die bevorstehende Überarbeitung der Erneuerbare-Energien-Richtlinie im Juni 2021 biete Möglichkeiten für eine Beschleunigung der Entwicklung des Biogasmarktes. Hierdurch könnten im ländlichen Raum zusätzliche Einnahmequellen entstehen, Methanemissionen vermieden und Anreize zum Sammeln dieser Abfallprodukte geschaffen werden. Darüber hinaus werde die Kommission den Einsatz einer Sachverständigengruppe unterstützen, die die Lebenszyklus-Methanemissionen analysieren soll.

Methanemissionen im Abfall- und Abwassersektor

Etwa 26% der anthropogenen Methanemissionen gehen laut der Strategie auf Abfälle zurück; sie unterlägen im Rahmen der Lastenteilungsverordnung verbindlichen nationalen Zielen zur Emissionsreduktion. Die Emissionen aus der Deponierung von Abfällen seien zwischen 1990 und 2017 bereits um 47% zurückgegangen. Die Kommission werde weitere Maßnahmen in Betracht ziehen, um das Energiepotential von Deponiegas besser zu nutzen und gleichzeitig Emissionen zu verringern. Während der jüngsten Änderung der EU-Abfallvorschriften im Jahr 2018 sei die Verpflichtung eingeführt worden, biologisch abbaubare Abfälle bis 2024 getrennt zu sammeln und eine Zielvorgabe geschaffen worden, bis 2035 nur noch 10% der Abfälle zu deponieren. 2024 werde die Kommission die Rechtsvorschriften über Abfalldeponien überprüfen. Es sei von entscheidender Bedeutung, die Deponierung von biologisch abbaubaren Abfällen auf ein Minimum zu beschränken, um die Bildung von Methan zu vermeiden. Neue Technologien für eine bessere Umwandlung von Abfällen in Biomethan können laut der Strategie wirksam zu einer weiteren Verringerung der Methanemissionen in diesem Sektor beitragen, weshalb die Kommission in ihrem Strategieplan 2021-2024 für Horizont Europa gezielt Forschungsprojekte zu technologiebasierten Lösungen unterstützen wird. Gegen rechtswidrige Praktiken im Abfall- und Abwassersektor werde die Kommission weiterhin vorgehen und den Mitgliedstaaten und Regionen technische Hilfe leisten. Weitere Methanquellen seien die Behandlung von Klärschlamm und der Austritt von Methan aus Biogasanlagen. Die Kommission werde ab dem dritten Quartal 2020 eine Studie durchführen, die zur Bewertung der Klärschlammrichtlinie beitragen

UMWELT ABFALL

soll und eine andere Studie, die Möglichkeiten weiterer Maßnahmen im Zusammenhang mit Treibhausgasemissionen (einschließlich Methan) aus Klärschlamm untersuchen werde. Auf internationaler Ebene beteilige sich die Kommission aktiv an der Überarbeitung des Leitfadens für die Deponierung von Abfällen im Rahmen des Basler Übereinkommen.

Kosten der Reduktion von Methanemissionen

Es gibt laut Kommission bei den vorgelagerten Öl- und Gasaktivitäten eine Reihe von Möglichkeiten zur Emissionsbegrenzung, die keine Nettokosten oder nahezu keine Kosten verursachen. Etwaige Legislativvorschläge würden sich auf eine Folgenabschätzung stützen, in der die Auswirkungen der Rechtsvorschriften einschließlich der Kosten umfassend bewertet würden und die unter eingehender Konsultation der internationalen Partner, der Zivilgesellschaft und wichtiger Interessenträger durchgeführt werde. Die Finanzierungsinstrumente der EU sollen ferner eine Rolle bei der Reduktion von Methanemissionen spielen: Die Kommission wird laut der Strategie in Betracht ziehen, in ihrem Strategieplan 2021-2024 für Horizont Europa gezielte Forschungsprojekte zu technologiebasierten Lösungen vorzuschlagen. Über das Aufbauinstrument *Next Generation EU* und die Gemeinsame Agrarpolitik könnten Projekte zur Erzeugung von Biogas im ländlichen Raum unterstützt werden.

Bewertung des BDE

Der BDE begrüßt die neue Strategie der Europäischen Kommission zur Senkung der Methanemissionen. Der Verband weist darauf hin,

dass rund ein Viertel der menschengemachten Methanemissionen in der EU aus der Abfallwirtschaft und dort vorwiegend aus Deponien stammen. Die Methanstrategie zeigt selbst auf, dass im Jahr 2018 noch 24 % der gesamten in der EU angefallenen Siedlungsabfälle auf Deponien abgelagert wurden, wobei die Anteile in einigen Mitgliedstaaten aufgrund rechtlicher Defizite und fehlender Investitionen noch deutlich höher gewesen seien. Gerade die biologisch abbaubaren Abfälle sind für die Entstehung von Deponiegas verantwortlich. Ohne ehrgeizige Schritte wird die Strategie bezüglich der Reduzierung der Emissionen im Abfallsektor daher scheitern. Aus diesem Grund fordert der BDE ein europaweites Deponieverbot von recycelbaren und verwertbaren Siedlungsabfällen ab 2030. Die von der Kommission in der Strategie zur Senkung der Methanemissionen angesprochene, 2024 anstehende Überprüfung der EU-Deponierichtlinie stellt dabei den richtigen Moment dar, ein längst überfälliges Verbot auszusprechen.

EU-Strategie für Textilien

Als integraler Bestandteil der nachhaltigen Produktpolitik sieht der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft der Europäischen Kommission bestimmte sektorspezifische Maßnahmen in zentralen Wertschöpfungsketten vor. In diesem Rahmen plant die Kommission die Veröffentlichung einer umfassenden EU-Strategie für Textilien, die sich derzeit in der Ausarbeitung befindet.

Laut der Studie *A New Textiles Economy* (2017) der Ellen MacArthur Foundation würden weltweit weniger als 1% aller Textilien zu neuen Textilien recycelt. Mit 1,2 Mrd. CO₂-Äquivalenten hätten die Treibhausgasemissionen aus der Textilproduktion im Jahr 2015 mehr als die Treibhausgasemissionen aus internationalen Flügen und der Seeschifffahrt zusammen ausgemacht. Die aktuellen Entwicklungen des Sektors würden einen Trend von stetigem Wachstum und immer kurzlebigeren Textilien aufzeigen. In den kommenden Jahrzehnten würden dadurch immer höhere Mengen an Primärrohstoffen eingesetzt, die zur weiteren Zunahme von Treibhausgasemissionen und negativen Umweltauswirkungen führen. Diese Entwicklungen würden sich auch negativ auf die Profitabilität der Textilindustrie auswirken. Im derzeitigen fast vollständig linearen Wirtschaftsmodell der Herstellung, Verteilung und Verwendung von Kleidung würden letztlich große Mengen an nicht erneuerbaren Ressourcen deponiert und für den Stoffkreislauf verloren gehen.

Ziele und Maßnahmen der Kommission

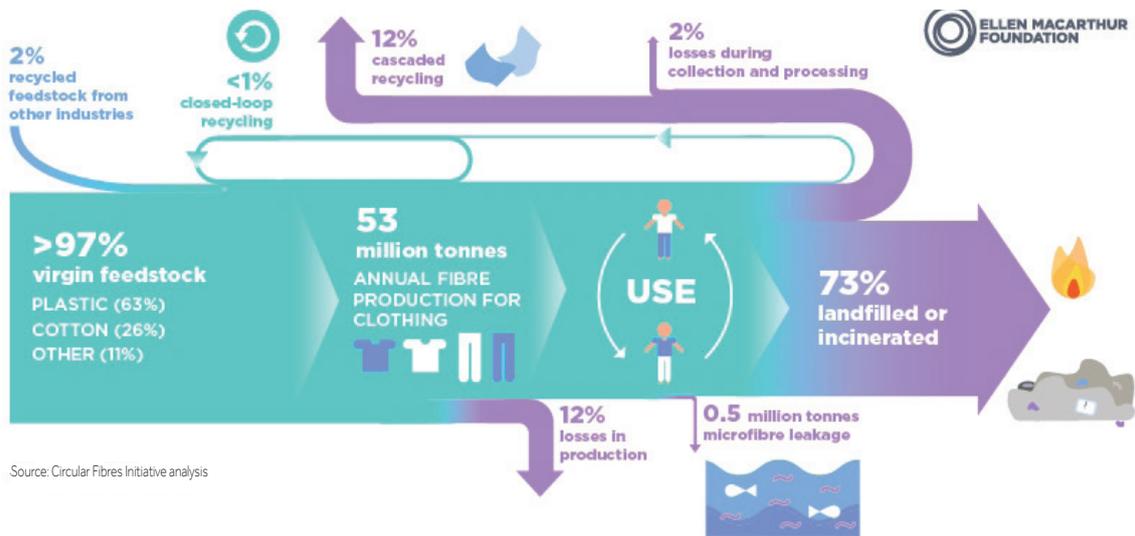
Mit der EU-Strategie soll die industrielle Wett-

bewerbsfähigkeit und Innovation in der Textilbranche gestärkt sowie der EU-Markt für nachhaltige und kreislauffähige Textilien ausgebaut werden, um mehr Textilien wiederverwenden, weiter soll das Problem von *fast fashion* angegangen und neue Geschäftsmodelle gefördert werden.

Zum vorgeschlagenen Maßnahmenpaket gehört die Einbeziehung von Textilien in den neuen Rahmen für eine nachhaltige Produktpolitik. Durch Ökodesign-Vorgaben solle sichergestellt werden, dass Textilprodukte für die Kreislaufwirtschaft geeignet sind. Zudem könnte die verpflichtende Verwendung von Recyclingrohstoffen in Textilien festgelegt werden. Im Rahmen der Initiative soll auch das Vorhandensein von gefährlichen Chemikalien in Textilien angegangen werden: zur besseren Information von Verbraucher und Unternehmen schlägt die Kommission daher die Einführung einer Kennzeichnungspflicht zur Nachhaltigkeitsleistung von Textilien vor.

Zu den weiteren geplanten Maßnahmen gehören die Verbesserung des wirtschaftlichen und regulatorischen Umfelds für nachhaltige und kreislauffähige Textilien in der EU, zum Beispiel für das Modell „Produkt als Dienstleistung“ und

UMWELT ABFALL



kreislauffähige Materialien, sowie zur Förderung von kreislauforientierten Produktionsprozessen und einer verstärkten Transparenz durch internationale Zusammenarbeit.

Des Weiteren sollen die Sortierung, die Wiederverwendung und das Recycling von Textilien gefördert werden. Gleiches gelte für industrielle Anwendungen und Regulierungsmaßnahmen wie die erweiterte Herstellerverantwortung. Zudem sollen Leitfäden zur Erreichung hoher Quoten bei der Getrenntsammlung von Textilabfällen durch die Mitgliedsstaaten bis 2025 bereitgestellt werden.

Austausch mit der Kommission

Am 16. Juli 2020 fand zur geplanten EU-Strategie für Textilien ein Austausch des BDE mit der Kommission statt. Es wurde daran erinnert, dass durch die letzte Modifizierung der Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG) eine Pflicht zur getrennten Sammlung von Textilien in allen Mitgliedstaaten ab 2025 eingeführt wurde.

Thema der Diskussion waren mögliche Maßnahmen der anstehenden EU-Strategie für Textilien. Zur Verbesserung der Datenlage könnten beispielsweise Recyclingziele und eine erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien europaweit eingeführt werden. Für eine nachhaltige Produktion von Textilien könnten durch Ökodesign-Vorgaben das Vorhandensein von Kunststoffelementen, Elektronelementen und Chemikalien in Textilien angegangen werden. Schließlich könnte auch zur Verringerung des Textilabfall ein Verbot der Zerstörung unverkaufter Ware eingeführt werden. Die EU-Strategie für Textilien müsse die enorme Ressourcenvernichtung im Textilsektor angehen. Die Kommission wies darauf hin, dass sich die Strategie noch in Bearbeitung befindet.

Laut des ursprünglichen Zeitplans der Kommission im neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft war die EU-Strategie für Textilien für das Jahr 2021 angesetzt. Im Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 ist die EU-Strategie für Textilien allerdings nicht mehr enthalten. Es ist davon auszugehen, dass im Zuge der Covid-

19-Pandemie die Veröffentlichung einer EU-Strategie für Textilien auf 2022 verschoben wird.

Bewertung des BDE

Der BDE begrüßt die Bestrebungen der Kommission, den Textilsektor auf europäischer Ebene umfassend zu regulieren. Schwerpunkte bilden für den BDE die finanzielle Unterstützung für die Entwicklung neuer Verfahren und Recyclingtechnologien für das Textilrecycling. Vorstellbar wäre hier die Förderung von Leuchtturmprojekten mit dem Ziel der Wiedereinsetzbarkeit von Alttextilien, die nicht wieder getragen werden können.

Vorstellbar ist weiterhin die Einführung eines Systems, welches die Finanzierung der Sammlung und Sortierung sicherstellt. Inverkehrbringer von Textilien könnten für die Finanzierung des Systems aufkommen und finanzielle Anreize die Produktion nachhaltiger Textilien fördern. Bei der Ausgestaltung dieses Systems könnte auf die bestehenden Wege der Sammlung und Sortierung aufgebaut werden.

Der BDE betont schließlich das dringende Bedürfnis der nachhaltigen Stärkung des Marktes für Textilrecycling in der EU. Eine voll funktionierende Kreislaufwirtschaft im Textilsektor kann nur dann gelingen, wenn recyceltes Material aus nicht mehr verwendbaren Textilien auch einen entsprechenden Absatzmarkt findet. Wie anfangs dargelegt, werden weltweit weniger als 1% aller Textilien zu neuen Textilien recycelt. Zur Umstellung von einem linearen Wirtschaftsmodell zu einer voll funktionierenden Kreislaufwirtschaft im Textilsektor ist der Markt auf ehrgeizige ordnungspolitische Maßnahmen angewiesen.

Zur Stärkung der Marktfähigkeit und Marktsicherheit von Recyclingmaterial aus Textilien ist die verpflichtende Verwendung von Recyclingmaterial aus Textilien in der Neuproduktion von Textilien notwendig. Durch die Einhaltung von bestimmten Ökodesign-Anforderungen soll künftig die Recyclingfähigkeit von in der EU auf den Markt gebrachte Textilien sichergestellt werden. Nicht zuletzt fordert der BDE zur nachhaltigen Stärkung der Märkte für Recyclingmaterial die Einführung eines europaweiten grünen und nachhaltigen öffentlichen Beschaffungswesens.

UMWELT VERSCHIEDENES

Analyse des Europäischen Rechnungshofs: EU-Maßnahmen zur Lösung des Problems der Kunststoffabfälle



Der Europäische Rechnungshof veröffentlichte am 7. Oktober 2020 eine Analyse der EU-Maßnahmen zur Lösung des Problems der Kunststoffabfälle. Der Bericht behandelt schwerpunktmäßig Kunststoffverpackungsabfälle, da diese mit 61% den größten Anteil der Kunststoffabfälle ausmachten. Laut dem Bericht bestehe ein erhebliches Risiko, dass die EU ihre Ziel-

vorgaben für das Recycling von Kunststoffverpackungen für 2025 und 2030 nicht erreicht. Im Jahr 2025 sollen die Hälfte aller Kunststoffverpackungen recycelt werden; 2030 sollen es sogar 55% sein. Tatsächlich sei aber damit zu rechnen, dass die Recyclingquoten von derzeit 42% auf knapp 30% sinken würden, was damit zusammenhänge, dass die Anforderungen an die Berechnung der Recyclingquoten verschärft würden. Die Autoren weisen darauf hin, dass ein umfassendes konzertiertes Vorgehen dringend erforderlich ist, um die Menge an recycelten Kunststoffverpackungsabfällen in der EU bis 2030 nahezu zu verdoppeln. Die EU müsse deshalb mehr Kunststoffabfälle recyceln als verbrennen. Insgesamt bescheinigt der Rechnungshof der EU, sich mit der Veröffentlichung der Europäischen Strategie für Kunststoffe die Chance eröffnet zu halten, sich durch Entwicklungen von Lösungen der Kreislaufwirtschaft eine Vorreiterrolle zu verschaffen.

Hintergrund

2018 verabschiedete die Kommission die Strategie für Kunststoffe, um sich des wachsenden Problems der Kunststoffabfälle anzunehmen. In Europa ist man laut des Berichts bei der Entsorgung der meisten Kunststoffabfälle auf Deponien oder die Verbrennung mit Energierückgewinnung angewiesen. Teil der Strategie war eine

Aktualisierung der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle von 1994 und die Verdoppelung des bisherigen Recyclingziels auf 50% bis 2025 und sogar auf 55% bis 2030. Die Verwirklichung dieser Zielvorgaben wäre laut dem Europäischen Rechnungshof ein wichtiger Schritt zur Erreichung der Ziele der EU im Bereich der Kreislaufwirtschaft. Die Auswirkungen der Strategie könnten allerdings noch nicht im Sinne

einer Prüfung, sondern lediglich im Rahmen einer Analyse beurteilt werden.

Details des Berichts

Der Bericht behandelt schwerpunktmäßig fünf Themenkomplexe:

1. die Verpackungsgestaltung, die für die Recyclingfähigkeit maßgeblich ist;
2. das Regime der erweiterten Herstellerverantwortung;
3. die Berichterstattung über Recyclingdaten;
4. die Ausfuhr von Kunststoffverpackungsabfällen in Drittländer;
5. den illegalen Abfallhandel.

Vorschriften zur Verpackungsgestaltung

Der Europäische Rechnungshof begrüßt die Pläne der Kommission, die Vorschriften für die Verpackungsgestaltung („grundlegende Anforderungen“) zu überarbeiten, da sie als derzeit als in der Praxis nicht durchsetzbar betrachtet werden¹. Dies würde die Recyclingfähigkeit von Plastikverpackungen verbessern und Anreize für die Wiederverwendung schaffen.

Harmonisierung der erweiterten Herstellerverantwortung

Laut dem Bericht verfügt jeder Mitgliedstaat über ein Regime der erweiterten Herstellerverantwortung für Kunststoffabfälle mit unterschiedlicher Reichweite. Im Rahmen dieser Regime werden die Hersteller für die Entsorgung ihrer Produkte finanziell haftbar und organisatorisch verantwortlich gemacht, sobald diese zu Abfall werden. Die Prüfer des Rechnungshofs konstatieren dem System der erweiterten Herstellerverantwortung zunächst, den Ein-

satz leichterer Verpackungen zu begünstigen, jedoch nicht die Recyclingfähigkeit derselben zu fördern. Der Rechnungshof befürwortet EU-Vorschriften, die die erweiterte Herstellerverantwortung harmonisieren und stärken, sodass sie die Recyclingfähigkeit fördern (bspw. über Gebührenmodulation oder Pfandsysteme). Änderungen seien notwendig, um zur Erreichung der neuen Recyclingziele beizutragen.

Strengere Anforderungen an Berechnung der Recyclingquote

Der Europäische Rechnungshof begrüßt die strengeren Anforderungen an die Berechnung der Recyclingquote (Menge an recyceltem Kunststoff gemessen an der Gesamtmenge der Kunststoffverpackungen, die auf den Markt gebracht werden), die für eine zuverlässigere Statistik (im Sinne einer Abwärtskorrektur) sorgen sollen. Im Moment variiere der Anteil der recycelten Kunststoffmenge zwischen den Mitgliedstaaten mitunter deshalb so stark, da unterschiedliche Berechnungsmethoden bestünden². Deutschland recycelte nach Eurostat-Angaben zuletzt mit 49,7% überdurchschnittlich viel. Die höchste Recyclingquote hatte Litauen mit 74,2%, während Malta nur 23,5% der Kunststoffverpackungen wiederverwertet. Strengere Meldeverfahren könnten dazu führen, dass die gemeldeten Recyclingquoten von aktuell rund 42% auf 30% sinken könnten.

¹ Eunomia-Studie im Auftrag der Kommission 2020, www.eunomia.co.uk/reports-tools/effectiveness-of-the-essential-requirements-for-packaging-and-packaging-waste/

² Eunomia-Studie 2017, <https://www.eunomia.co.uk/reports-tools/study-on-waste-statistics-a-comprehensive-review-of-gaps-and-weaknesses-and-key-priority-areas-for-improvement-in-the-eu-waste-statistics/>

UMWELT VERSCHIEDENES

Die für die EU insgesamt gemeldete Recyclingquote für Kunststoffverpackungen sei im Zeitraum 2008-2017 zwar um 12% gestiegen, die Menge des nicht recycelten Abfallmaterials sei in den letzten fünf Jahren wegen einer gleichzeitig angestiegenen Produktion dennoch stabil geblieben.

Wegfall eines Teils der Ausfuhr von Kunststoffabfällen

Fast ein Drittel der als recycelt gemeldeten Kunststoffverpackungen gehe für den Wiederverwertungsprozess in Drittländer. Am 1. Januar 2021 tritt eine Änderung des Baseler Übereinkommens in Kraft, demnach nur Verbringungen vorsortierter, nicht kontaminierter recycelbarer Kunststoffe, die frei von allen nicht recycelbaren Materialien sind und für ein sofortiges umweltverträgliches Recycling vorbereitet wurden, in der grünen Abfallliste (nicht gefährlich) aufgeführt werden. Dies führt, so der Rechnungshof, mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem Absinken der Quote mangels vorhandener Kapazitäten und damit zu einem Risiko zur Erreichung der Recyclingziele.

Problematik der illegalen Abfallverbringung

Die eben angesprochene Verschärfung des Baseler Übereinkommens birgt laut Rechnungshof aber auch die Gefahr einer Zunahme der illegalen Verbringung in Drittstaaten und der Abfallkriminalität, gegen die die EU mit ihrem derzeitigen Rechtsrahmen nur unzureichend gewappnet ist. In Bezug auf die einzelnen Probleme verweist der Rechnungshof auf einen Bericht des Forschungsprojekts *European Union Action to Fight Environmental Crime*³. Unter Verweis auf Schätzungen aus 2011 von

IMPEL, dem EU-Netz für Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts stellten illegal gehandelte Abfälle etwa 20% aller Verbringungen von Abfall in der EU dar.

Weitere Punkte

Weiterhin kritisiert der Rechnungshof, dass für Kunststoffabfälle aus der Landwirtschaft und dem Bauwesen keine Recyclingvorgaben bestünden, weist aber gleichzeitig auf die Schwierigkeiten des Recyclings und der Wiederverwendung dieser Kunststoffe wegen häufiger Kontamination hin. Weitere problematische Sektoren seien die Fertigung von Elektro- und Elektronikgeräten sowie die Autoproduktion. Ebenfalls kritisiert der Rechnungshof, dass die Ausgaben im Rahmen der Kohäsionspolitik zur Finanzierung der Infrastruktur für die Abfallwirtschaft weit hinter den veranschlagten Mitteln zurückbleiben würden (Programmplanungszeitraum 2014 -2020).

Bewertung des BDE

Der BDE sieht sich durch die Analyse des Europäischen Rechnungshofs bestätigt in seinen Forderungen nach, weiteren gesetzgeberische Maßnahmen durch die Kommission. Ein verpflichtender Mindestanteil an Rezyklaten in neu hergestellten Produkten könnte hier einen entscheidenden Beitrag leisten. Als wichtigen Schritt bezeichnet der BDE die Überarbeitung der grundlegenden Anforderungen an Kunststoffverpackungen, da diese die Recyclingfähigkeit steigern und Anreize für die Wiederverwen-

³ European Union Action to Fight Environmental Crime (EFFACE), "Environmental Crime and the EU. Synthesis of the Research Project EFFACE, März 2016.

derung schaffen. Es müssen größere Kapazitäten geschaffen werden, um den Anteil an recycelten Kunststoffverpackungsabfällen zu erhöhen. Der BDE stimmt mit dem Rechnungshof überein, dass die Forschungsfinanzierung der EU für eine Steigerung der Wiederverwendung von Materialien nutzbar gemacht werden kann. Weiterhin sollten die Mittel im Rahmen der Kohäsionspolitik zur Finanzierung der Infrastruktur der Abfallwirtschaft verstärkt verausgabt werden. Eine Harmonisierung der Berechnungsmethoden für die Recyclingquoten sowie der erweiterten Herstellerverantwortung ist ebenfalls grundsätzlich zu begrüßen. Der BDE fordert eine klare und verlässliche Regulierung der Abfallverbringung und deren konsequente Durchsetzung. Damit würden Anreize für die illegale Abfallverbringung in Drittländer verringert werden.

CEP Studie Kreislauforientierte Kunststoffwirtschaft für Non-Food Verpackungen

Im Juli 2020 hat das Centrum für Europäische Politik (cep) eine neue Studie vorgestellt, die diejenigen ökologischen, ökonomischen und rechtlichen Aspekte analysiert, die für die Umsetzung des EU-Aktionsplans Kreislaufwirtschaft speziell in Bezug auf Kunststoffverpackungen im Non-Food-Bereich maßgeblich sind bzw. sein sollten.

Laut der Studie stellt es ein schwerwiegendes Problem dar, dass Kunststoff-Rezyklate grundsätzlich sowohl dem EU-Abfallrechtsregime als auch dem EU-Binnenmarktrechtsregime unterliegen. Die unterschiedliche Zielsetzung beider Regime führe zu Konflikten, welche die Entwicklung einer Kreislaufwirtschaft hemmen könnten. Die Studie erläutert die verschiedenen Punkte, an denen sich Konflikte der zwei Regime ergeben:

1. fehlende Kriterien zum Ende der Abfalleigenschaft von Kunststoff-Rezyklaten,
2. Spannungen zwischen den Grundsätzen der Entsorgungsautarkie- und Nähe sowie der Warenverkehrsfreiheit,
3. die fehlende Berücksichtigung von Recycling als vorrangige Behandlungsmethode in der Abfallverbringungsverordnung.

Der EUGH hatte 1992 in seinem abfallrechtlichen Grundsatzurteil festgestellt, dass recycelbare Abfälle als bewegliche Sachen auch als Waren eingestuft werden können, falls sie einen Handelswert haben. Als Ware unterlägen sie der Warenverkehrsfreiheit, mithin einem konstitutiven Element des EU-Binnenmarktes. Mit dem Abschluss des Recyclingverfahrens verlieren Kunststoff-Rezyklate jedoch ihre Abfall-

eigenschaft, da diese an bestimmte Bedingungen geknüpft ist, wie dass:

1. der Stoff für bestimmte Zwecke verwendet werden soll,
2. es einen Markt oder eine Nachfrage für diesen Stoff gibt,
3. der Stoff technischen Anforderungen an seine Verwendung genügen und Rechtsvorschriften erfüllen muss,
4. die Verwendung des Stoffs nicht die Umwelt oder Gesundheit gefährdet.

An dieser „neuralgische Schnittstelle“ produziere sich laut der Studie das Spannungsverhältnis zwischen dem EU-Abfallregime und dem EU-Binnenmarktregime. Die Kommission habe bislang keine EU-weiten Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft von Kunststoff-Rezyklate erlassen. Als Folge würden Kunststoff-Rezyklate in einigen Mitgliedstaaten noch als Abfall bewertet, in anderen jedoch nicht. Dies führe zu großer Rechtsunsicherheit und werfe Probleme bei der Abfallverbringung auf.

Ein weiteres Spannungsverhältnis zwischen Abfallregime und Binnenmarktregime ergibt sich laut der Studie aus den Grundsätzen der Entsorgungsautarkie und Entsorgungsnähe im

Abfallregime, da hiernach jeder Mitgliedstaat selbst für seinen Abfall verantwortlich ist. Der Studie zufolge sorgt auch die Abfallverbringungsverordnung für das Spannungsverhältnis zwischen dem EU-Abfallrechtsregime und der Schaffung eines EU-Binnenmarktes für Kunststoff-Rezyklate. Die geltende Abfallverbringungsverordnung sei nicht dafür konzipiert, den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft zu fördern, sondern konzentriert sich ganz auf den Schutz von Umwelt und Gesundheit. Dadurch würden die schwerfälligen Verfahren und Kontrollen der Abfallverbringungsverordnung die Entstehung eines gut funktionierenden Binnenmarktes für Sekundärrohstoffe hemmen. Beispielhaft dafür sei die unterschiedliche Auslegung und Anwendung des Abfallbegriffs bei der Einstufung von Materialien, die grenzüberschreitend verbracht werden sollen. Die Abfallverbringungsverordnung erkenne den grundsätzlichen Vorrang von Recycling gegenüber allen anderen Behandlungsmethoden noch nicht an und behindere so das Erreichen einer Kreislaufwirtschaft.

Eine weitere Erkenntnis der Studie ist, dass Zweifel daran bestehen, ob eine Verpflichtung zu einem höheren Rezyklatanteil von Kunststoffverpackungen auch tatsächlich zu einem höheren Angebot an Kunststoff-Rezyklaten führen wird. Als Alternative wird vorgeschlagen, die Verwendung von Kunststoff-Rezyklaten über die erweiterte Herstellerverantwortung zu steigern, indem eine erhöhte Abgabe auf den Anteil nicht-recycelten Kunststoffs erhoben wird. Letztlich kommt die cep-Studie zu dem Schluss, dass ein EU-Binnenmarkt für Kunststoff-Rezyklate aufgrund seiner effizienzsteigernden Wirkung essentiell für die Entstehung einer entsprechend EU-weiten Kreislaufwirtschaft ist. Hierzu sollten EU-weite Kriterien zur Einstufung als „Nebenprodukt“ sowie zur Be-

stimmung des „Endes der Abfalleigenschaft bei Kunststoffen“ und Normen für EU-weite Qualitätsstandards für Kunststoff-Rezyklate festgestellt werden.

Brexit – Abfallrechtliche und zollrechtliche Behandlung von Abfällen am Beispiel der Einfuhr von Ersatzbrennstoffen nach Deutschland im Falle eines „harten Brexit“



Das Vereinigte Königreich hat am 29. März 2019 die Europäische Union verlassen. Die Übergangsphase, in der das Vereinigte Königreich weiterhin dem Binnenmarkt und der Zollunion angehört, endet am 31. Dezember 2020. Trotz der geänderten Lage durch die Corona-Pandemie hält die Regierung des Vereinigten Königreichs an diesem Datum fest. Weiterhin gibt es noch keine Einigung über ein anschließendes Handelsabkommen zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich. Sollten sich die Parteien nicht auf ein solches Handelsabkommen einigen können, werden zukünftig die Regelung des europäischen Zollrechts Anwendung finden. Dies gilt auch für Abfälle, da sie handelsrechtlich als Waren zu behandeln sind. Während es abfallrechtlich bis auf die Ausnahme der Verbringung von Abfällen zur Beseitigung in das Vereinigte Königreich keine größeren Auswirkungen auf den Handel mit Abfällen geben dürfte, wird die Anwendung des Zollrechts grundsätzlich dazu führen, dass bei Einfuhr einiger Abfallströme in die EU zukünftig Zölle abzuführen wären. Gleichzeitig würde die Durchführung von Zollverfahren bei der Einfuhr mehr bürokratischen und zeitlichen Aufwand bedeuten. **Zur genauen Zollwertberechnung hat der BDE eine Anfrage bei der Generalzolldirektion gestellt.**

RECHT (BINNENMARKT, WETTBEWERB, STEUERN, ABFALLVERBRINGUNG)**Ausgangslage**

Das Vereinigte Königreich ist bis zum 31. Dezember 2020 Teil des Binnenmarktes und der Europäischen Zollunion.

Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren gewährleistet ist.

Abfall gilt nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs europarechtlich als „Ware“ und unterliegt daher grundsätzlich der Gewährleistung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt. Einschränkungen erfolgen für Abfälle aber auf Grundlage der abfallrechtlichen Bestimmungen (Abfallverbringungsverordnung u.a.).

So sieht beispielsweise das Abfallrecht für die Verbringung von Ersatzbrennstoffen mit dem Abfallschlüssel 19.12.12 die vorherige schriftliche Notifizierung und Zustimmung der zuständigen Behörden vor.

Die Zollunion erstreckt sich ebenfalls auf den gesamten Warenaustausch und umfasst das Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben. Sie sieht darüber hinaus einen gemeinsamen Zolltarif aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union gegenüber dritten Ländern vor. Aufgrund dieses gemeinsamen Zolltarifs gelten für jeden Mitgliedstaat der Europäischen Union die gleichen Einfuhrzollsätze für Waren aus Drittländern. Es ist diesbezüglich daher unerheblich, in welchem Hafen eine Ware aus einem Drittland an Land geht; es gilt der gleiche Zollsatz in Rotterdam, Hamburg, Rom und Athen.

Hauptsächlich werden im Abfallsektor Abfälle zur thermischen Verwertung mit dem Abfallschlüssel 19.12.12 aus dem Vereinigten Königreich nach Deutschland eingeführt. Diese Praxis trägt dem Fakt Rechnung, dass es im Vereinigten Königreich selber an Kapazitäten mangelt. Die einzige Alternative ist die umweltschädliche Deponierung dieser Abfälle. Bisher können diese Abfälle innerhalb der Europäischen Union und des Vereinigten Königreichs zirkulieren, ohne dass Zölle erhoben werden. Dies könnte sich ändern, sollte es zu einem sogenannten „Hard Brexit“ kommen.

Die abfallrechtliche Behandlung

Die Verbringung von Ersatzbrennstoffen mit dem Abfallschlüssel 19.12.12 vom Vereinigten Königreich in die EU wäre nach geltendem *europäischen Abfallrecht* (Abfallverbringungsverordnung u.a.) auch weiterhin möglich. Möglich bleibt die Einfuhr aus dem Drittland Vereinigtes Königreich gemäß der Abfallverbringungsverordnung deshalb, weil für das Vereinigte Königreich der Beschluss C(2001)107 des OECD-Rates über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von zur Verwertung bestimmten Abfällen („OECD-Beschluss“) bzw. das Basler Übereinkommen vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung („Basler Übereinkommen“) gelten. Insoweit sollten sich aus Sicht des europäischen Abfallrechts keine größeren Änderungen ergeben.

Nicht vollständig absehbar ist allerdings, wie sich diesbezüglich weiterentwickeln wird.

Die zollrechtliche Behandlung

Das Zollrecht bestimmt, ob und unter welchen Bedingungen Zölle und Abgaben im grenzüberschreitenden Warenverkehr erhoben werden.

Zollrechtlich betrachtet würden die Ersatzbrennstoffe (=„Waren“) fortan von außerhalb der EU in die Europäische Union eingeführt werden. „Drittlandswaren“ müssen jedoch an der EU-Außengrenze für den freien Verkehr innerhalb der EU abgefertigt werden. Eine Zollanmeldung ist daher erforderlich, die unter anderem die genaue Beschreibung der Waren mit der dazugehörigen Warennummer enthalten muss. Die Ersatzbrennstoffe müssen also für das Zollverfahren zuvor in eine Warennummer der Kombinierten Nomenklatur (KN) „eingereiht“ werden.

Nach Einschätzung des BDE wären Ersatzbrennstoffe mit dem Abfallschlüssel 19.12.12 zollrechtlich grundsätzlich als „municipal waste“ in die KN-Nummer 3825.10.00 einzureihen. Für Einfuhren von Drittlandswaren unter der KN-Nummer 3825.10.00 erhebt die Europäische Union gegenwärtig einen vertragsmäßigen Zollsatz in Höhe von 6,5%. Mögliche Änderungen der Zollsätze werden jährlich am 31. Oktober für das darauffolgende Jahr bekannt gegeben.

Beim Einfuhrzollsatz für Drittlandswaren mit der KN-Nummer 3825.10.00 in Höhe von 6,5% handelt es sich um einen „Wertzoll“. Das bedeutet, der tatsächlich abzuführende Zollbetrag bestimmt sich im Einzelfall nach dem Zollwert der Waren bei Einfuhr. Grundsätzlich gilt, dass der Zollwert der Waren mit dem Transaktionswert (tatsächlich gezahlter Preis) identisch ist. Ggf. wird der Zollwert jedoch berichtigt, beispielsweise bei Preisnachlässen aufgrund kon-

zerninterner Transaktionen etc.

Da in der Regel der Abnehmer von Ersatzbrennstoffen keinen Kaufpreis entrichtet, sondern vielmehr der Entsorger im Vereinigten Königreich für die Verwertung bezahlt, kann der Zollwert nicht nach dieser Methode berechnet werden. Vielmehr wird der Zollwert in Fällen von negativem Warenwert durch die sogenannte Schlussmethode nach Artikel 74 Abs.3 Unionszollkodex (UZK) zu ermitteln sein. Dies hat auch die Anfrage des BDE bei der Generalzolldirektion ergeben. Aufgrund der Tatsache, dass im vorliegenden Fall die Einfuhr der Abfälle zu einem negativen Wert führt, können als Zollwert lediglich die Beförderungskosten bis zum Ort des Verbringens eingesetzt werden. Der Ort des Verbringens ist der Ort des Eintritts in die Zollunion. Daraus ergibt sich, dass der Zollsatz von 6,5% auf die Transportkosten der Abfälle bis zum Eintritt in die Europäische Union fällig wird.

Kommentar des BDE

Zum jetzigen Zeitpunkt ist noch nicht absehbar, ob sich die Unterhändler noch auf ein Abkommen einigen können und wenn, wie weitgehend ein solches wäre. In einem Freihandelsabkommen könnten weitgehende zollrechtliche Erleichterung vereinbart werden. Es besteht aber auch die Möglichkeit, dass lediglich Zollpräferenzen und Zollkontingente für bestimmte Waren eingerichtet werden und Ersatzbrennstoffe hierbei nicht einbezogen werden würden.

Aus Sicht des Umweltschutzes wäre eine Zollfreiheit und ein möglichst geringer bürokratischer Mehraufwand bei der Verbringung von Ersatzbrennstoffen zu begrüßen. Neue Handelshindernisse könnten sonst zu einer Zunah-

me der umweltschädlichen Deponierung im Vereinigten Königreich führen. Eine genügende Kapazität von Verwertungsanlagen im Vereinigten Königreich besteht auf absehbare Zeit nicht.

Zwar würden auch im Falle des „*Hard Brexit*“ nicht für alle Abfallarten Einfuhrzölle in der EU fällig werden. Zollfrei bleiben würden nach derzeitigem Stand z.B. Altpapier und viele Metalle, auch einige Alttextilien. Allerdings wären zukünftig für alle Abfallarten bei Einfuhr in die EU die Durchführung von Zollverfahren erforderlich, was für die beteiligten Unternehmen insbesondere größeren Zeit- und administrativen Aufwand bedeuten würde.

Vor diesem Hintergrund spricht sich der BDE für den Abschluss eines Freihandelsabkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich aus.

Insbesondere kann dies auch Auswirkungen haben auf die Revision der Abfallverbringungsverordnung im nächsten Jahr. Sollten sich die Parteien auf eine weitgehende Angleichung der abfallrechtlichen Regelung und der zollrechtlichen Regelung einigen können, könnte das Vereinigte Königreich ähnlich der EFTA Staaten einen Sonderstatus im Hinblick auf die Abfallverbringung erhalten.

FEAD Studie zur Rolle der Thermischen Verwertung in der neuen Taxonomie-Verordnung

Die EU-Taxonomie-Verordnung ((EU) 2020/852) ist erwartungsgemäß (Siehe Europaspiegel Mai 2020) am 12. Juli 2020 in Kraft getreten. Die Verordnung enthält Kriterien zur Bestimmung, ob eine wirtschaftliche Tätigkeit als ökologisch nachhaltig einzustufen ist. Investoren sollen so Klarheit über die Nachhaltigkeit von Wirtschaftstätigkeiten erhalten, um so Anreize für mehr Investitionen in nachhaltige wirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen. Unklarheit bestand darüber, ob die thermische Verwertung mit Energierückgewinnung (R1) als nachhaltig im Sinne der Taxonomie-Verordnung gelten kann. Hierzu hat die FEAD - auf Betreiben des BDE – ein umfangreiches Rechtsgutachten in Auftrag gegeben.

Hintergrund der Taxonomie-Verordnung

Die Taxonomie-Verordnung bildet einen Rahmen für das neue grüne Klassifikationssystem der EU. Sie ist Teil einer umfassenderen Initiative der Kommission zur nachhaltigen Entwicklung. Sie soll den Grundstein für einen EU-Rahmen legen, der die Aspekte Umwelt, Soziales und Unternehmensführung (Environment, Social, Governance – ESG) in den Mittelpunkt des Finanzsystems stellt, um den Übergang der EU-Wirtschaft zu einer umweltfreundlicheren und widerstandsfähigeren Kreislaufwirtschaft zu unterstützen. Sie schafft die Basis für eine Vielzahl von weiterführenden Maßnahmen auf dem Gebiet der nachhaltigen Finanzierung (*Sustainable Finance*) und soll durch Förderung privater Investitionen in grüne und nachhaltige Projekte einen Beitrag zum *Green Deal* leisten.

Mit der Taxonomie-Verordnung werden Finanzmarktteilnehmer, die ein Finanzprodukt als ökologisch vermarkten wollen, verpflichtet,



Investitionen im Sinne der Verordnung in ihrem Portfolio zu berichten. Unternehmen, die zur nicht-finanziellen Berichterstattung unter der EU-Richtlinie 2014/95/EU (sog. CSR-Richtlinie) verpflichtet sind, müssen künftig in ihren nicht-finanziellen Erklärungen Angaben darüber aufnehmen, wie und in welchem Umfang die Tätigkeiten des Unternehmens mit ökologisch nachhaltigen Wirtschaftstätigkeiten verbunden sind.

Die Taxonomie-Verordnung enthält die Kriterien zur Bestimmung, ob eine Wirtschaftstätigkeit als ökologisch nachhaltig einzustufen ist, um damit den Grad der ökologischen Nachhaltigkeit einer Investition ermitteln zu können. Nachhaltigkeit im Sinne der EU-Taxonomie bezieht sich auf die Frage, ob eine ökonomische Aktivität einen substanziellen, positiven Beitrag zu den EU-Nachhaltigkeitszielen (*Sustainable Development Goals –SDGs*) leistet.

Die Taxonomie-Verordnung definiert sechs abstrakte Umweltziele in Artikel 9 Taxonomie-Verordnung (Klimaschutz, Anpassung an den Klimawandel, nachhaltige Nutzung und Schutz von Wasser und Meeresressourcen, Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft, Abfallvermeidung und Recycling, Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, Schutz gesunder Ökosysteme) sowie die grundlegenden Wege, wie sie erreicht werden können. Die Verordnung definiert zugleich in Artikel 17 „Erhebliche Beeinträchtigungen der Umweltziele“. Ökonomische Aktivitäten können nur nachhaltig im Sinne der Taxonomie-Verordnung sein, wenn sie zu einem der Ziele in Artikel 9 der Taxonomie-Verordnung beitragen und kein anderes Umweltziel nach Artikel 17 der Taxonomie-Verordnung erheblich beeinträchtigen.

Zur Überprüfung konkreter ökonomischer Aktivitäten (klassifiziert gem. Verordnung (EG) Nr. 1893/2006) wird die Kommission technische Bewertungskriterien (TSC) in Form delegierter Rechtsakte erlassen. Diese definieren dann für eine konkrete ökonomische Aktivität und ein konkretes Umweltziel u.a. quantitative und qualitative Metriken und Schwellwerte, ab denen eine Aktivität als ökologisch nachhaltig eingestuft wird. Sie gestalten somit den Rahmen der allgemeinen Verordnung zur EU-Taxonomie aus.

Die operative Prüfung einer ökonomischen Aktivität auf ihre EU-Taxonomie-Konformität erfolgt dann auf Basis der technischen Bewertungskriterien. Diese spielen daher eine zentrale Rolle. Bei der Ausarbeitung der technischen Bewertungskriterien wird die Kommission von der sog. „Plattform für ein nachhaltiges Finanzwesen“ beraten, die aus Vertretern von EU-Behörden, Wirtschaft, Gesellschaft und Experten besteht (Artikel 20 Taxonomie-Verordnung).

Bis dato war wegen sprachlicher Ungenauigkeiten im Verordnungstext unklar, ob *Waste-to-Energy* (R1) Aktivitäten die Kriterien der Nachhaltigkeit erfüllen können, oder ob sie generell von der Einstufung als nachhaltig ausgeschlossen sind. Wären sie ausgeschlossen, würden keine technischen Bewertungskriterien für sie entwickelt werden. Damit wäre eine Einstufung von Investitionen in *Waste-to-Energy* (R1) Anlagen als nachhaltiges Investment nicht möglich, was zu einer Erschwernis von Kapitalbeschaffung führen könnte. Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass die technischen Bewertungskriterien der Taxonomie-Verordnung zukünftig für weitere Gesetzgebungsvorhaben oder Fördermittelvergaben als Grundlage herangezogen werden wird.

Hintergrund des Gutachtens

Sprachliche Unklarheiten bestehen im Verordnungstext, was die Rolle von *Waste-to-Energy* (R1) betrifft. So definiert die Taxonomie-Verordnung in ihrem Artikel 17 Abs. 1 d) II) Aktivitäten als erhebliche Beeinträchtigung für das Umweltziel „wesentlicher Beitrag zum Übergang zur Kreislaufwirtschaft“ (Artikel 13), wenn „diese Tätigkeit zu einer deutlichen Zunahme bei der Erzeugung, Verbrennung oder

RECHT (BINNENMARKT, WETTBEWERB, STEUERN, ABFALLVERBRINGUNG)

Beseitigung von Abfällen — mit Ausnahme der Verbrennung von nicht recycelbaren gefährlichen Abfällen — führt“.

Der Begriff der Abfallverbrennung wird jedoch in der Verordnung selber nicht definiert und bedarf einer weiteren Einbettung in den Kontext europäischer Gesetzgebung und Ziele, um Klarheit zu erlangen, ob unter diesen Begriff auch *Waste-to-Energy* (R1) fällt.

Ergebnis des Gutachtens

Durch eine systematische Auslegung des Verordnungstextes und eine Einbettung in den Gesamtzusammenhang der abfallrechtlichen Vorschriften der EU und insbesondere im Zusammenhang mit der Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG) und der Abfallhierarchie, kommt das ausführliche rechtliche Gutachten zu dem Schluss, dass

1. die Abfallverbrennung im Kontext der Taxonomie-Verordnung differenziert betrachtet werden muss,
2. eine Unterscheidung zwischen der Verbrennung zur Beseitigung und der Verbrennung zur Energierückgewinnung (R1) erforderlich ist, und dass
3. *Waste-to-Energy* (R1) mit der Kreislaufwirtschaft vereinbar ist und gleichzeitig andere Umweltziele erfüllt, sofern die Abfallhierarchie berücksichtigt wird.

Die Rückgewinnung der Energie aus nicht-recycelbaren Abfällen kann demnach als umweltverträgliche wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne der Taxonomie-Verordnung angesehen werden. Hieraus folgt, dass die Europäische Kommission die exakten technischen Bewertungskriterien, nach denen *Waste-to-Energy* (R1) als

nachhaltige Wirtschaftstätigkeit einzuordnen ist, in den delegierten Rechtsakt, den sie bis zum 31. Dezember 2021 erlassen muss, aufnehmen kann.

Daher sind die Artikel 13 und 17 der Taxonomie-Verordnung auch im Zusammenhang mit der Autarkie gemäß Art. 16 AbfallRRL dahingehend auszulegen, dass die Abfallverbrennung differenziert zu betrachten ist und die Verbrennung, insbesondere die Verbrennung zur Verwertung in Form der Energiegewinnung, durchaus als nachhaltig im Sinne des Art. 3 der Taxonomie-Verordnung gewertet werden kann.

Nächste Schritte

Am 01. Oktober 2020 wurde die Plattform für nachhaltige Finanzierung eingesetzt, die die Kommission bei den einzelnen delegierten Rechtsakten zu den technischen Bewertungskriterien beraten wird.

Der Zeitplan für den Erlass der delegierten Rechtsakte ist folgender:

- bis 31. Dezember 2020: delegierter Rechtsakt zur Festlegung der technischen Bewertungskriterien für die Umweltziele Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel,
- bis 31. Dezember 2021: delegierter Rechtsakt zur Festlegung der technischen Bewertungskriterien für die Umweltziele Schutz von Wasser- und Meeresressourcen,
- Kreislaufwirtschaft, Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, Schutz und Wiederherstellung der Biodiversität und Ökosysteme.

Bewertung des BDE

Grundsätzlich begrüßt der BDE die Einführung einer Taxonomie, die es ermöglicht Finanzprodukte nach Nachhaltigkeitskriterien zu bewerten. Diese Nachhaltigkeitskriterien müssen aber technologieneutral und unvoreingenommen entwickelt werden. Der BDE hat sich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens stets dafür eingesetzt, dass *Waste-to-Energy* (R1) als umweltfreundliches Verwertungsverfahren als nachhaltig zu qualifizieren ist. Das ausführliche Rechtsgutachten kommt zu dem Schluss, dass die thermische Verwertung zumindest auch dem Nachhaltigkeitsziel des „Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft“ dient.

Die Abfallhierarchie ist der Eckpfeiler der europäischen Abfallpolitik und -gesetzgebung und das übergeordnete Prinzip der Abfall- und Kreislaufwirtschaft. Soweit die Abfallverbrennung im Einklang mit der Abfallhierarchie steht, dient sie der Kreislaufwirtschaft und kann auch nicht die übrigen Umweltziele der Taxonomie-Verordnung beeinträchtigen, da eine Maßnahme, die der Hierarchie entspricht, die beste Umwelloption darstellt. Eine pauschale Einstufung von *Waste-to-Energy* (R1) als „nicht nachhaltig“, würde diese Systematik untergraben.

Daher wird sich der BDE in Brüssel dafür einsetzen, dass sich in dem delegierten Rechtsakt des Übergangs zur Kreislaufwirtschaft, der bis zum 31. Dezember 2021 von der Europäischen Kommission erlassen werden muss, technische Bewertungskriterien zur thermischen Verwertung wiederfinden. Dies ist insbesondere von Bedeutung, um ein weiteres Ziel des BDE – ein EU-weites Deponierungsverbot von verwertbaren Abfällen, durch Investitionen in Verwertungsanlagen zu unterstützen. Auch muss davon ausgegangen werden, dass die Be-

wertungskriterien der Taxonomie-Verordnung in weiteren Regelwerken übernommen werden und so einen weiteren Einfluss als nur auf private Investitionen haben wird.

INTERPOL: Strategische Analyse von aufkommenden kriminellen Trends auf dem globalen Kunststoffabfallmarkt seit Januar 2018

Laut dem im August 2020 veröffentlichten strategischen Analysebericht von INTERPOL gab es in den letzten zwei Jahren einen beträchtlichen Anstieg illegaler Abfalltransporte, die in erster Linie über mehrere Transitländer nach Südostasien umgeleitet wurden, um die Herkunft der Abfalltransporte zu verschleiern. Nachdem China 2018 Importrestriktionen für Kunststoffabfälle eingeführt hatte, verstärken sich die Probleme und führen zu einem Überschuss an Kunststoffabfällen. Schwierigkeiten in der Behandlung und Überwachung dieses Überschusses in Export- und Importländern würden der Kriminalität im Bereich des illegalen Handels und der illegalen Abfallbehandlung die Türen öffnen. In vielen der Staaten, in die nun exportiert werde, würden Kunststoffabfälle nicht ordnungsgemäß entsorgt, sondern in illegalen Recyclinganlagen und auf Deponien landen oder verbrannt. Dennoch flößen die Abfälle in vielen der Exportstaaten als recycelt in die Abfallstatistik ein und würden so für künstlich hohe Recyclingquoten sorgen. Ebenfalls hat es laut dem Bericht eine Zunahme von illegalen Abfallbränden und Abfalldeponien in Europa und Asien sowie eine deutliche Zunahme der Verwendung gefälschter Dokumente und betrügerischer Abfallregistrierungen gegeben. Auf der Grundlage offener Quellen und kriminalpolizeilicher Erkenntnisse aus 40 Ländern bietet der Bericht ein umfassendes globales Bild der neu entstehenden Handelsrouten und kriminellen Bedrohungen auf dem Kunststoffabfallmarkt und empfiehlt Abhilfemaßnahmen. Der Bericht war bereits Teil einer Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN im Bundestag (BT-Drs. 19/22729) zur illegalen Entsorgung von Plastikmüll.

Exportverschiebungen aufgrund von Importrestriktionen Chinas

Laut dem Bericht war China lange Zeit der

Hauptabnehmer für Kunststoffabfälle aus aller Welt und importierte seit den 90er Jahren fast die Hälfte des gesamten globalen Kunststoffabfalls (insgesamt mehr als 112 Millionen

RECHT (BINNENMARKT, WETTBEWERB, STEUERN, ABFALLVERBRINGUNG)

Tonnen mit einem Wert von rund 61 Milliarden US-Dollar). 2018 setzte China Importrestriktionen (auch) für Altkunststoffe in Kraft, woraufhin sich die Abhängigkeit des globalen Marktes von Chinas Recyclingsektor offenbarte. Die Exporte von Kunststoffabfall nach China seien seit 2018 daher massiv gesunken oder ganz eingestellt worden. Die Importrestriktionen haben laut der Studie zu einem Ausweichen von Exporten in Länder mit weniger Kontrollen, vor allem in Süd- und Südostasien geführt und zu einem Anstieg der Abfallkriminalität. Die verringerte Menge an legalen Abfallverbringungen (nach China) führe zudem zu einer Anhäufung von Abfällen in exportierenden Ländern.

Zunahme von illegaler Deponierung, Abfallbehandlung und Verbrennung

INTERPOL geht davon aus, dass die angestiegenen Exporte in asiatische Schwellenländer zusammen mit Mängeln in der Durchsetzung gesetzlicher Vorgaben dazu führt, dass vermehrt illegale Recyclinganlagen errichtet wurden und die illegale Deponierung und Verbrennung zunahm. Die illegale Deponierung betreffe vor allem den eigenen Abfall der Importländer, der wegen defizitärer Sammlungssysteme oft von schlechterer Qualität sei, als der importierte Abfall. Laut dem Bericht kam es darüber hinaus zu einem Anstieg von absichtlich gelegten und unabsichtlichen Bränden in genehmigten und nicht-genehmigten Behandlungsanlagen.

Neue Trends der Kunststoffabfallkriminalität

Mehrere Länder haben laut dem Bericht Indikatoren beobachtet und/oder Beweise für die

Beteiligung organisierter krimineller Gruppen in Fällen des illegalen Handels von Plastikabfällen gesammelt. INTERPOL geht davon aus, dass die folgenden illegalen Aktivitäten an Häufigkeit und Komplexität zugenommen habe und in Ländern auftreten, die dies vormals nicht gemeldet haben:

1. fälschliche Deklaration von Kunststoffabfällen als zur Verwertung oder als Rohstoff;
2. fälschliche Einstufung von Kunststoffabfällen im Sinne des Baseler Codes als nicht gefährlich (Anhang IX), auch wenn sie verunreinigt oder mit anderen Abfallströmen vermischt sind (Anhang VIII oder Anhang II);
3. fälschliche Deklaration von Abfall zur Unterstützung der Steuerhinterziehung;
4. illegal verbrachte, kontaminierte Kunststoffabfälle werden im Container verborgen, indem sie hinter den „sauberen“ Kunststoffabfällen, die auf den Frachtpapieren deklariert werden, platziert werden. Am Beispiel Indonesiens zeigt der Bericht die Größenordnung des Problems auf: im Jahr 2019 wurden 45% aller 1,095 importierten Plastikabfallcontainer aufgrund von Kontamination als illegal deklariert und teilweise wieder in die Ursprungsländer zurückgesandt.

Verschleierung der Herkunft von illegalen Abfalltransporten

Der Mangel der Nachverfolgbarkeit von Abfalltransporten ist laut dem Bericht ein guter Nährboden für Abfallkriminalität. Durch mehrfaches Umleiten und Transit würde die Herkunft illegaler Abfalltransporte verschleiert. Seit Beginn des Jahres 2018 seien auf 20% (52 von 257) der Transportrouten illegale Abfalltransporte

RECHT (BINNENMARKT, WETTBEWERB, STEUERN, ABFALLVERBRINGUNG)

te festgestellt worden. INTERPOL geht davon aus, dass vermehrt falsche Angaben zum endgültigen Bestimmungsort von Kunststoffabfallverbringungen unter Verwendung eines Transitlandes in einer freien Handelszone gemacht werden. Es gebe zudem Verbindungen zwischen kriminellen Netzwerken und legitimen Unternehmen, die als Deckmantel für illegale Operationen benutzt würden.

Beispiel Malaysia

Diese Fallstudie beleuchtet die Flut von Plastikabfällen, hauptsächlich aus Europa und Nordamerika, die seit 2018, als China seine Türen für das Recycling von Importen schloss, nach Malaysia geschickt wurden. Malaysia und Thailand hätten nach den Importrestriktionen Chinas den größten Anstieg an Importen von Plastikabfällen verzeichnet. Importe von Kunststoffabfällen seien sodann in Malaysia zwischen Juli und Oktober 2018 verboten worden. Infolgedessen seien die legalen Importe gesunken, unmittelbar allerdings die illegalen Transporte gestiegen. Nachdem weder Importeur noch Exporteur einiger Container mit illegalen Kunststoffabfällen ausfindig gemacht werden konnte, seien viele davon herrenlos in malaysischen Häfen zurückgelassen worden; andere hätten auf ihre Rückführung gewartet. Als weitere Maßnahme habe Malaysia im letzten Quartal 2019 damit begonnen, 150 Container mit rund 4.000 Tonnen Plastikmüll wieder in die Herkunftsländer zurück zu schicken. Dabei seien 43 Container zurück nach Frankreich, 42 nach Großbritannien, 17 in die USA, 11 nach Kanada und eine geringere Stückzahl an Containern in weitere Länder gegangen. Darüber hinaus gebe es in Malaysia viele unlicenzierte Recyclingfabriken, die die Sicherheits- und Umweltvorschriften nicht einhalten würden. Zwischen Januar

und November 2019 habe Malaysia daher 170 solcher illegaler Recyclingfabriken geschlossen. Illegale Recyclingfabriken und deren Abwässer hätten mit einigen umweltverschmutzenden Ereignissen in Verbindung gebracht werden können, wie die Verschmutzung des Kim Kim Rivers. Ebenfalls seien illegale Deponien inmitten von Palmölplantagen versteckt worden.

Künftige Risiken im Abfallsektor

INTERPOL identifizierte Risiken, die in naher Zukunft wahrscheinlich oder sicher Einfluss auf die illegalen Trends im Kunststoffabfallsektor haben werden:

1. die Umleitung des illegalen Handels in neue und anfälligere Länder nach den bevorstehenden Beschränkungen für die Einfuhr von Plastikabfällen;
2. die Zunahme der illegalen Kunststoffentsorgung, wenn die Änderung des Basler Übereinkommens über den Handel mit Kunststoffabfällen ab 2021 nicht ordnungsgemäß umgesetzt wird;
3. kriminelle Aktivitäten, die sich aus den neuen Vorschriften für aus Kunststoff gewonnene Chemikalien und andere Abfallströme, insbesondere Kupferabfälle, ergeben;
4. neue kriminelle Aktivitäten im Zusammenhang mit verbotenen Kunststoffartikeln, Abfällen von Photovoltaik-Paneelen, Bleibatterien und Abfällen im Zusammenhang mit Lithiumbatterien.

Schlussfolgerungen und empfohlene Maßnahmen

Der Vorsitzende des Beratungsausschusses für

RECHT (BINNENMARKT, WETTBEWERB, STEUERN, ABFALLVERBRINGUNG)

die Einhaltung und Durchsetzung von Umweltvorschriften bei INTERPOL, Calum Macdonald, sagte: „Der Bericht von INTERPOL weist auf die dringende Notwendigkeit hin, zu ermitteln und zu bewerten, wie Kriminelle neue und bereits bestehende Schwachstellen des Marktes ausnutzen, und ruft dazu auf, die Strafverfolgungsmaßnahmen sowohl auf Export- als auch auf Importebene zu verstärken“. Die Einbeziehung einer breiten Masse an Kunststoffabfällen in den Geltungsbereich der Basler Konvention sei bereits ein wichtiger Schritt hin zu einer besseren internationalen Überwachung und Kontrolle des Kunststoffabfallstroms. INTERPOL empfiehlt allerdings weitere Maßnahmen zur Bekämpfung von Kriminalität im Kunststoffabfallsektor:

1. die Entwicklung gezielter und effizienter Inspektionsstrategien, insbesondere erkenntnisgestützte Risikoindikatoren und Finanzermittlungen, wobei nicht nur Abfalldeponien, sondern auch dahinterstehende kriminelle Netzwerke und illegale Vermögenswerte zu bekämpfen sind;
2. die Förderung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit und die Bündelung von Kompetenzen, Mandaten und gesetzlichen Befugnissen verschiedener, um einen Ermittlungsansatz für Abfallkriminalität zu erreichen, der gegebenenfalls Ermittlungen in den Bereichen Umwelt, Finanzen und organisierte Kriminalität umfasst;
3. die Schaffung von Lösungen zur Erhöhung der Rückverfolgbarkeit von Abfällen auf internationaler Ebene. Förderlich wären hierzu beispielsweise die Stärkung und Standardisierung des Genehmigungssystems für Abfallanlagen landesweit sowie die Zugänglichmachung nationaler Datenbanken lizenzierter Anlagen für andere Länder, z.B. durch das Sekretariat des Basler

- Übereinkommens. Die gesetzlichen Anforderungen von Exportländern sollten geklärt werden sowie dem Sekretariat des Basler Übereinkommens und/oder allen anderen Ländern jede Aktualisierung ihrer Einfuhrbestimmungen rechtzeitig, offiziell und klar mitgeteilt werden;
4. bessere Überwachung krimineller Trends durch die internationale Gemeinschaft und Förderung nachrichtendienstlicher Ermittlungen durch globale Durchsetzungsoperationen gegen Abfallkriminalität sowie die Nutzung sicherer Kommunikationskanäle.

Bewertung des BDE

Der Bericht von INTERPOL beschreibt anschaulich die aktuelle Situation im Zusammenhang mit illegalen Importen und Exporten von Kunststoffabfällen. Der BDE weist darauf hin, dass Exporte von Abfällen und auch Kunststoffabfällen an sich nicht problematisch sind. Länder, die selbst keine geeigneten Behandlungsanlagen haben, exportieren ihre Abfälle besser dorthin wo diese fachgerecht und im Zweifel auch aufgearbeitet werden können. Legale Exporte sollten nicht verboten oder erschwert werden, da man so lediglich die Profitabilität der illegalen Abfalltransporte steigert. Der richtige Weg zur Bekämpfung von illegalen Abfalltransporten ist vielmehr die effektive Durchsetzung des bestehenden Rechtsrahmens durch eine maßgebliche Anweisung an Kontrollen und Inspektionspersonal. Weitere Möglichkeiten illegale Abfalltransporte unattraktiv zu machen ist die Attraktivitätssteigerung des regionalen Recyclings. Überdies müssen Regionen, in denen es keine oder keine ausreichende Entsorgungsinfrastruktur gibt beim Aufbau von Kapazitäten unterstützt werden.

EuGH Entscheidung zu Störstoffgrenzen bei der Abfallverbringung

In seinem Urteil vom 28. Mai 2020 in der Rechtssache C-654/18, Interseroh Dienstleistungs GmbH ("Interseroh")./. Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH („SAA“) hat der Gerichtshof der Europäischen Union („Gerichtshof“) im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens zu der wichtigen Frage Stellung genommen, ob und wenn ja bis zu welcher Höhe - "grün" gelistete Abfälle Fremdstoffe enthalten dürfen, ohne der Notifizierungspflicht zu unterfallen. Die Fragen wurden vom Verwaltungsgericht Stuttgart vorgelegt.

Hintergrund

Die Abgrenzung, ob es sich bei Abfällen zur Verbringung um "grün" gelistete handelt, die den allgemeinen Informationspflichten nach Artikel 18 der Abfallverbringungsverordnung (VVA) unterliegen, oder um andere, für die das Notifizierungsverfahren (Artikel 4 ff. VVA) durchgeführt werden muss, ist von erheblicher praktischer Bedeutung. Notifizierungsverfahren sind mit finanziellem und bürokratischem Mehraufwand verbunden. Zudem hängt die Durchführung der Verbringung von einer Erlaubnis ab, auf deren Erteilung teilweise monatelang zu warten ist. Eine falsche Einschätzung kann bei durchgeführten Kontrollen zu Bußgeldern oder Strafverfahren führen. Und dies wegen einer Einstufung, die in der Praxis regional unterschiedlich gehandhabt wird. Hierbei sind die Anforderungen, die die zuständigen Behörden insbesondere an die Verunreinigungen mit Fremdstoffen stellen, äußerst unterschiedlich. Hier können Unterschiede schon in benachbarten Landkreisen bestehen, mit ganz erheblichen Folgen für den Wettbewerb und die

Rechtssicherheit. Dies zeigt auch der der Vorlagefrage zugrunde liegende Rechtsstreit.

Die "grün" gelisteten Abfälle sind in Anhang III der VVA aufgeführt. Grün gelistete Abfallgemische in Anhang III a VVA.

Unter anderem verweist Anhang III VVA auf Anhang IX der Basler Konvention. Dieser enthält den streitgegenständlichen Eintrag B3020:

B3020 Abfälle aus Papier, Pappe (Karton) und Papierwaren

Folgende Stoffe, sofern sie nicht mit gefährlichen Abfällen vermischt sind Abfälle und Ausschuss von Papier und Pappe:

- ungebleichtes Papier und Wellpapier und ungebleichte Pappe und Wellpappe;
- hauptsächlich aus gebleichter, nicht in der Masse gefärbter Holzcellulose bestehendes anderes Papier und daraus bestehende andere Pappe;
- hauptsächlich aus mechanischen Halbsto-

RECHT (BINNENMARKT, WETTBEWERB, STEUERN, ABFALLVERBRINGUNG)

fen bestehendes Papier und daraus bestehende Pappe (beispielsweise Zeitungen, Zeitschriften und ähnliche Drucksachen);

- andere, einschließlich, aber nicht begrenzt auf:
 - Pappe (Karton)
 - nicht sortierter Ausschuss

des Papier und daraus bestehende Pappe (beispielsweise Zeitungen, Zeitschriften und ähnliches Druckwerk) - eingestuft sind.

Zum Sachverhalt des Verfahrens

Anhang IIIa VVA lautet in Bezug auf Gemische:

1. Unabhängig davon, ob Gemische in dieser Liste aufgeführt sind oder nicht, dürfen diese Gemische nicht den allgemeinen Informationspflichten nach Artikel 18 unterliegen, wenn aufgrund der Kontamination durch andere Materialien
 - a) die Risiken im Zusammenhang mit den Abfällen so weit erhöht sind, dass unter Berücksichtigung der in Anhang III der Richtlinie [91/689] genannten gefährlichen Eigenschaften die Anwendung des Verfahrens der schriftlichen Notifizierung und Zustimmung angemessen erscheint, oder
 - b) die umweltgerechte Verwertung der Abfälle verhindert wird.
- ...
3. Folgende Gemische aus Abfällen, die unter gesonderten Gedankenstrichen oder Untergedankenstrichen desselben Eintrags des Basler Übereinkommens eingestuft sind, sind in diesem Anhang aufgeführt:
 - ...
 - g) Gemische aus Abfällen, die im Eintrag B3020 des Basler Übereinkommens - beschränkt auf ungebleichtes Papier und Wellpapier und ungebleichte Pappe und Wellpappe, hauptsächlich aus gebleichter, nicht in der Masse gefärbter Holzcellulose bestehendes anderes Papier und daraus bestehende andere Pappe, hauptsächlich aus mechanischen Halbstoffen bestehen-

Interseroh sammelt gebrauchte Verkaufsverpackungen, d. h. zur Verwertung bestimmte Leichtverpackungen. Das aufbereitete Altpapier wird zum Recycling in eine Fabrik in den Niederlanden verbracht.

Die verbrachten Abfälle sind aus einem Gemisch von Abfällen aus Papier, Pappe (Karton) und Papierwaren zusammengesetzt, so dass die Abfallanteile des Gemischs jeweils für sich betrachtet den ersten drei Gedankenstrichen des Eintrags B3020 der Anlage IX des Basler Übereinkommens unterfallen. Dieses Gemisch enthält dabei außerdem bis zu 10% Störstoffe, die aus Flüssigkeitskartons (bis zu 4%), Kunststoff (bis zu 3%), Metallen (bis zu 0,5%) sowie sonstigen Fremdmaterialien (bis zu 3,5%) wie z. B. Glas, Steinen, Textilien oder Gummi zusammengesetzt sind. Diese Werte entsprechen den von der niederländischen Recyclinganlage im Vertrag vorgeschriebenen Höchstgrenzen.

Zunächst erfolgte die Verbringung im Rahmen des aufwändigeren Notifizierungsverfahrens nach den Artikeln 4 ff. VVA. Die SAA ist die im Land Baden-Württemberg zuständige Behörde für die Notifizierung.

Der Betreiber der niederländischen Recyclinganlage erwirkte eine Entscheidung der Streitabteilung des Raad van State (Staatsrat, Niederlande), der zufolge ein Abfallgemisch wie das in Rede stehende ungeachtet der vorhandenen Störstoffe dem Basel-Code B3020 der Anlage IX des Basler Übereinkommens, die in

Anhang III der VVA genannt ist, und damit der "grünen" Liste der den allgemeinen Informationspflichten nach Artikel 18 VVA unterliegenden Abfällen zuzuordnen ist.

Unter Berufung auf diese Entscheidung beantragte Interseroh bei der SAA, das in Rede stehende Abfallgemisch ebenfalls unter die in Anhang III der VVA aufgeführten Abfälle einzuordnen.

Die SAA lehnte diesen Antrag zum einen mit der Begründung ab, dass sich dieses Abfallgemisch nicht vollständig einem der vier Einzeleinträge des Eintrags B3020 der Anlage IX des Basler Übereinkommens zuordnen lasse. Insbesondere falle dieses Gemisch nicht unter den vierten Gedankenstrich dieses Eintrags, da es sich dabei nicht um einen Auffangtatbestand für Gemische unterschiedlicher Provenienz und Zusammensetzung handele. Zum anderen war SAA der Auffassung, dass die Einstufung dieses Gemischs unter Anhang IIIA der VVA an dem in ihm vorhandenen zu hohen Störstoffanteil scheitere.

Hiergegen ging Interseroh gerichtlich vor und klagte vor dem Verwaltungsgericht Stuttgart Klage auf Feststellung, dass sie für die Verbringung des in Rede stehenden Abfallgemischs nicht der Notifizierungspflicht, sondern nur den allgemeinen Informationspflichten nach Artikel 18 VVA unterliege.

Da es hierbei streitentscheidend auf die Auslegung der europäischen VVA ankam, legte das Verwaltungsgericht Stuttgart dem Gerichtshof zwei aufeinander aufbauende Fragen zur Entscheidung vor.

Rechtliche Würdigung des EuGH

Die Vorlagefragen:

1. *Ist Artikel 3 Abs. 2 VVA dahin gehend auszulegen, dass Gemische aus Abfällen aus Papier, Pappe (Karton) und Papierwaren, die - so zusammengesetzt sind, dass die Abfallanteile jeweils für sich betrachtet - den ersten drei Gedankenstrichen des Eintrags B3020 der Anlage IX des Basler Übereinkommens unterfallen, und zusätzlich einen Anteil von bis zu 10% Störstoffen aufweisen, dem Basel-Code B3020 unterfallen und damit den allgemeinen Informationspflichten gemäß Art. 18 und nicht der Notifizierungspflicht gemäß Art. 4 unterliegen?*

Falls Frage 1 zu verneinen ist:

2. *Ist Artikel 3 Abs. 2 VVA dahin gehend auszulegen, dass Gemische aus Abfällen aus Papier, Pappe (Karton) und Papierwaren, die - so zusammengesetzt sind, dass die Abfallanteile jeweils für sich betrachtet - den ersten drei Gedankenstrichen des Eintrags B3020 der Anlage IX des Basler Übereinkommens unterfallen, und zusätzlich einen Anteil von bis zu 10% Störstoffen aufweisen, nicht Nr. 3 Buchst. g des Anhangs IIIA zuzuordnen sind und damit nicht den allgemeinen Informationspflichten gemäß Art. 18, sondern der Notifizierungspflicht gemäß Art. 4 unterliegen?*

Vereinfacht beantwortet der Gerichtshof die erste Vorlagefrage mit "nein".

Gemische aus Abfällen, die jeweils den einzelnen Gedankenstrichen des Basel-Codes B3020 zuzuordnen sind, fallen nicht unter die Grüne Liste nach Anhang III VVA. Eine solche

RECHT (BINNENMARKT, WETTBEWERB, STEUERN, ABFALLVERBRINGUNG)

Zuordnung wäre nur dann möglich, wenn der Abfall ausschließlich aus Abfällen besteht, die nur einem der Gedankenstriche von B3020 zuzuordnen sind. Daher kann das Abfallgemisch nicht unter die grüne Liste nach Anhang III VVA eingeordnet werden. Auf die Störstoffquote kommt es insoweit nicht an.

Fraglich war dann, ob ein Gemisch aus den ersten drei Gedankenstrichen von B3020 und zusätzlich 10% Störstoffanteil Anhang III a VVA zuzuordnen sein kann und somit noch der grünen Liste für Abfallgemische unterliegen kann.

Zunächst stellt der Gerichtshof fest, dass unter Anhang III a Nr.3 g) nur Gemische aus den ersten drei Gedankenstrichen von B3020 erfasst sind.

Hieraus folgt, dass Gemische, die auch einen Gehalt an Abfällen des vierten Gedankenstriches B3020 enthalten, nicht erfasst sind und somit nicht "grün" gelistet sind. Im vorliegenden Fall durfte das Abfallgemisch laut Vertrag auch bis zu 4% Flüssigkeitskartons enthalten, die unter den vierten Gedankenstrich B3020 fallen. In diesem Falle ist das Notifizierungsverfahren anzuwenden.

Der Gerichtshof widmete sich dennoch des weiteren Vorfrageinhalts nach starren Störstoffgrenzen, da die streitgegenständlichen Abfallgemische, Flüssigkeitskartons abgezogen, bis zu 7% Störstoffe enthalten.

Der Gerichtshof erkennt zunächst, dass Abfälle und Abfallgemische in den seltensten Fällen vollständig rein sein können und meistens einen gewissen Störstoffanteil aufweisen. Es sei technisch schwierig bis unmöglich, die Reinheit zu gewährleisten. Dessen sei sich auch der Uniongesetzgeber bewusst gewesen.

Die mögliche Störstoffgrenze für Abfallgemische, die in IIIa VVA aufgezählt sind, leitet der Gerichtshof aus dem Verordnungstext ab.

Zunächst aus Nr. 1 Buchst. a des Anhangs IIIa VVA der sicherstellen soll, dass die vorhandenen Störstoffe, keine erhöhten Risiken für die Umwelt mit sich bringen. Solche Risiken müssen anhand der Gefahrenkriterien Anhang III der Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG) beurteilt werden.

Zum anderen verweist Nr. 1 Buchst. b des Anhangs IIIa VVA auf das Gebot der „umweltgerechten Verwertung“. Zwar wird dieser Begriff in der VVA nicht ausdrücklich definiert, der Gerichtshof stellt jedoch fest, dass die umweltgerechte Verwertung von Abfällen, entsprechend der Definition des Begriffs „umweltgerechte Behandlung“ in Art. 2 Nr. 8 VVA alle praktisch durchführbaren Maßnahmen betrifft, die sicherstellen, dass Abfälle so verwertet werden, dass der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor den nachteiligen Auswirkungen, die solche Abfälle haben können, sichergestellt ist.

Die Frage, ob die Störstoffe eine "umweltgerechten Behandlung" verhindern, sei eine Tatsachenfrage, deren Klärung den zuständigen nationalen Behörden - und im Falle eines Rechtsstreits den nationalen Gerichten - zukommt.

Da es in der VVA keine weiteren Kriterien gebe, an denen sich eine "umweltgerechte Behandlung" messen lassen könne, müsse jedem Mitgliedstaat ein gewisser Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung eingeräumt werden. Zu diesem Zweck stehe es den Mitgliedstaaten frei, Kriterien zu erlassen, anhand deren die Umstände festgelegt werden können, unter denen das Vorhandensein von Störstoffen in einem

Abfallgemisch verhindert, dass dieses Gemisch umweltgerecht verwertet werden können.

Dies bedeutet – solange es keine allgemein verbindlichen Kriterien gibt, ist eine Einzelfallentscheidung der jeweiligen Behörde zu treffen. Entscheidend sind dabei laut Gerichtshof die Art der Störstoffe, die Eigenschaften der Abfälle, die die Störstoffe enthalten, und ob sie gefährlich sind, die Menge der Störstoffe und die verfügbare Technologie zur Verwertung.

Der Gerichtshof betont den Ausnahmecharakter der Verbringung nach Artikel 18 VVA und fordert im Zweifel ein Notifizierungsverfahren.

Bewertung des BDE

Grundsätzlich begrüßt der BDE die Klarstellung, dass feste Prozentsätze an Störstoffen nicht automatisch zu einer Notifizierungspflicht von Abfällen führen müssen. Die Entscheidung zeigt jedoch auch, wie komplex der Regelungsinhalt der VVA ist und wie dringend eine Revision der Verordnung von Nöten ist. Der Gerichtshof lehnt zwar vordergründig starre Störstoffobergrenzen ab, und stellt vielmehr darauf ab, ob die Art und der Anteil von Störstoffen die umweltgerechte Verwertung der fraglichen Abfälle verhindern, lässt den Mitgliedstaaten jedoch einen großen Spielraum bei der Festsetzung. Trotzdem ist fraglich, ob regional unterschiedlich "willkürlich festgesetzte" Störstoffquoten damit vereinbar sind.

Eine Vereinfachung oder zumindest europaweite Vereinheitlichung der grundsätzlichen Frage, welche Abfälle notifizierungspflichtig sind, ist jedenfalls überfällig.

Hier muss hier der europäische Gesetzgeber

im Rahmen der laufenden Revision der Abfallverbringungsverordnung tätig werden. Einzelne Fragen zu Störstoffen können nicht durch den Gerichtshof entschieden werden.

Im Rahmen dieser Revision ist unbedingt darauf hinzuwirken, verständliche, einfache und harmonisierte Regelungen zu erlassen, die dem Bemühen eine Kreislaufwirtschaft zu etablieren Rechnung tragen und die Verbringung nicht unnötig erschweren. Hier könnte auch ein „fast track“ Verfahren ansetzen, bei denen die Verbringung in zertifizierte Verwertungsanlagen grundsätzlich erleichtert wird. Gerade wenn, wie im vorliegenden Fall, der Abnehmer einer Verwertungsanlage Spezifikationen festlegt, die die Abfalllieferung erfüllen muss, um umweltgerecht verwertet zu werden und dies auch nachweisen kann, sollten nicht andere, willkürlich festgelegte, starre Anforderungen gestellt werden.

Im Zuge des *Green Deal* und dem Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft kommt der Verbringung von Abfällen als Rohstoff eine herausragende Bedeutung zu. Diese muss möglichst unbürokratisch, umweltfreundlich und ohne Verzögerung geschehen können. Nur so können Recyclingrohstoffe „just in time“ produziert werden.

Dass die Fragestellung äußerst praxisrelevant ist, zeigt sich auch daran, dass bereits verwaltungsgerichtliche Urteile ergangen sind, die Bezug auf die Gerichtshofentscheidung nehmen (vgl. VG Cottbus (3. Kammer), Urteil vom 17.06.2020 – 3 K 655/16).

EuGH-Urteil zur vergabefreien interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ)

In seinem Urteil vom 04. Juni 2020 in der Rechtssache C-429/19, Remondis ./. Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel hat der Gerichtshof der Europäischen Union („Gerichtshof“) auf ein Vorabentscheidungsverfahren des Oberlandesgerichts Koblenz die Anforderungen an eine vergabefreie interkommunale Zusammenarbeit präzisiert und hohe Anforderungen an ihre Zulässigkeit gestellt. Der Gerichtshof verlangt eine „kooperative Zusammenarbeit“ und lässt eine Leistungserbringung nur gegen Entgelt nicht genügen.

Hintergrund

Die interkommunale Zusammenarbeit von öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern spielt insbesondere im Bereich der Abfallbewirtschaftung eine große Rolle. Unter welchen Voraussetzungen Verträge zwischen zwei oder mehr öffentlichen Auftraggebern nicht in den Anwendungsbereich des Vergaberechts fallen und damit nicht öffentlich ausgeschrieben werden müssen, bestimmt europarechtlich Artikel 12 Abs. 4 der Vergaberichtlinie (RL 2014/24/EU). Diese Vorgaben werden in Deutschland durch § 108 Abs. 6 umgesetzt.

Ein ausschließlich zwischen zwei oder mehr öffentlichen Auftraggebern geschlossener Vertrag fällt nicht in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie, wenn alle nachfolgend genannten Bedingungen erfüllt sind:

- a) der Vertrag begründet oder erfüllt eine Zusammenarbeit zwischen den beteiligten öffentlichen Auftraggebern mit dem Ziel sicherzustellen, dass von ihnen zu erbrin-

gende öffentliche Dienstleistungen im Hinblick auf die Erreichung gemeinsamer Ziele ausgeführt werden;

- b) die Durchführung dieser Zusammenarbeit wird ausschließlich durch Überlegungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Interesse bestimmt;
- c) die beteiligten öffentlichen Auftraggeber erbringen auf dem offenen Markt weniger als 20% der durch die Zusammenarbeit erfassten Tätigkeiten.

Schon der Wortlaut dieser Bestimmung stellt somit den Begriff „Zusammenarbeit“ in den Mittelpunkt der dort vorgesehenen Abschlussregelung. Wie genau diese Art der Zusammenarbeit ausgestaltet sein muss, wurde von deutschen Gerichten bisher unterschiedlich gesehen und musste deshalb in dem vorliegenden Verfahren vom Gerichtshof konkretisiert werden.

Zum Sachverhalt des Verfahrens

Die Landkreise Mayen-Koblenz und Cochem-Zell sowie die Stadt Koblenz haben dem von ihnen gemeinsam kontrollierten Abfallzweckverband Rhein-Mosel-Eifel die Erfüllung ihrer Aufgabe übertragen, die in ihrem jeweiligen Gebiet anfallenden Abfälle zu verwerten und zu entsorgen.

Der Zweckverband, der selbst öffentlicher Auftraggeber ist, betreibt lediglich eine Deponie und besitzt keine geeignete biomechanischen Abfallbehandlungsanlage. Da der Zweckverband nicht über eine solche Anlage verfügt, überträgt er die Verwertung und Entsorgung von Siedlungsabfällen zu 80% auf private Unternehmen. Die Behandlung der verbleibenden 20%, d. h. von ca. 10 000 t pro Jahr, ist durch eine Vereinbarung zwischen dem Abfallzweckverband und dem Landkreis Neuwied letzteren zugewiesen, der selber nicht Mitglied im Zweckverband ist. Diese Vereinbarung mit 10-jähriger Laufzeit wurde von der zuständigen Behörde genehmigt. Sie hat einen finanziellen Umfang von ca. 1 Mio. Euro jährlich. Die Sortierreste nimmt der Abfallzweckverband wieder entgegen und deponiert sie auf der eigenen Deponie. Für die ordnungsgemäße Behandlung der Restabfälle zahlt der Zweckverband im Wege der Kostenerstattung ohne Berücksichtigung von Gewinnzuschlägen für die laufenden Betriebskosten an den Kreis ein Entgelt nach Abfallaufkommen.

Der wesentliche Inhalt der Vereinbarung beschränkt sich auf die Verpflichtung des Kreises als Auftragnehmer, die vom Zweckverband angelieferten Restabfälle gegen Entgelt vorzubehandeln, um damit die Voraussetzungen für die dem Zweckverband obliegende Deponierung zu schaffen. Eine Vereinbarung nach der

der Zweckverband bis zu 3000 t mineralische Abfälle des Kreises, die im Rahmen hoheitlichen Beseitigung anfallen übernimmt, wird zu keinem Zeitpunkt ernsthaft umgesetzt. Der Zweckverband beantragt hierfür auch nicht die notwendigen Genehmigungen.

Remondis war der Ansicht, dass es an einer Zusammenarbeit auf der Grundlage eines kooperativen Konzepts fehle und dass es sich bei der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Situation um einen ausschreibungspflichtigen öffentlichen Auftrag handele. Das Verfahren vor der rheinland-pfälzischen Vergabekammer gegen die Direktvergabe hatte keinen Erfolg. Remondis legte gegen den Beschluss der Vergabekammer Rheinland-Pfalz sofortige Beschwerde beim vorlegenden Gericht, dem Oberlandesgericht Koblenz ein.

Dieses wandte sich, da es für die Entscheidung auf eine Auslegung des europarechtlichen Begriffes „Zusammenarbeit“ ankam, an den Gerichtshof im Wege eines Vorabentscheidungsverfahrens

Rechtliche Würdigung des EuGH

Ist Artikel 12 Abs. 4 Buchst. a der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen, dass nicht von einer Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern ausgegangen werden kann, wenn ein öffentlicher Auftraggeber, der in seinem Gebiet für eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe verantwortlich ist, diese Aufgabe, die nach dem nationalen Recht allein ihm obliegt und für deren Erledigung mehrere Arbeitsgänge notwendig sind, nicht vollständig selbst erledigt, sondern einen anderen, von ihm unabhängigen öffentlichen Auftraggeber, der in seinem Gebiet ebenfalls für diese im öffentlichen Interesse liegende

RECHT (BINNENMARKT, WETTBEWERB, STEUERN, ABFALLVERBRINGUNG)

Aufgabe verantwortlich ist, damit beauftragt, gegen Entgelt einen der notwendigen Arbeitsgänge auszuführen.

Der Gerichtshof bejahte dies im Grundsatz und auf Grundlage der ihm durch das vorliegende Gericht übermittelten Informationen.

Zunächst wies der Gerichtshof darauf hin, dass der in Artikel 12 Abs. 4 der Richtlinie 2014/24/EU verwendete Begriff „Zusammenarbeit“ in der Richtlinie nicht definiert wird. Daher muss der Begriff europarechtlich autonom und einheitlich ausgelegt werden, nach Wortlaut, Regelungszusammenhang und Zweck.

Der Gerichtshof zieht zur Auslegung Erwägungsgrund Nr.33 der Richtlinie 2014/24/EU heran, wonach die Zusammenarbeit „auf einem kooperativen Konzept beruhen“ sollte. Eine solche scheinbar tautologische Formulierung sei dahin auszulegen, dass sie auf das Erfordernis der Effektivität der damit begründeten oder erfüllten Zusammenarbeit verweist.

Daraus folge, dass das Zusammenwirken aller Parteien der Kooperationsvereinbarung für die Gewährleistung der von ihnen zu erbringenden öffentlichen Dienstleistungen unerlässlich ist und dass diese Voraussetzung nicht als erfüllt angesehen werden kann, wenn sich der einzige Beitrag bestimmter Vertragspartner auf eine bloße Erstattung von Kosten wie im vorliegenden Fall beschränkt.

Diese Auslegung sieht der Gerichtshof auch dadurch bestätigt, dass Erwägungsgrund Nr. 31 der Richtlinie 2014/24/EU klarstellt, dass der Umstand, dass beide Parteien einer Vereinbarung selbst öffentliche Stellen sind, allein nicht ausreicht, um die Anwendung der Vergabevorschriften auszuschließen.

Außerdem muss der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen Einrichtungen des öffentlichen Sektors das Ergebnis einer Initiative der Vertragsparteien zur Zusammenarbeit sein. Somit setzt die Ausarbeitung einer Kooperationsvereinbarung voraus, dass die Einrichtungen des öffentlichen Sektors, die eine solche Vereinbarung treffen wollen, gemeinsam ihren Bedarf und die Lösungen dafür definieren. Im Rahmen der Vergabe eines normalen öffentlichen Auftrags ist eine solche Phase der Bedarfsprüfung und definition dagegen im Allgemeinen einseitig. Hier veröffentlicht der öffentliche Auftraggeber nämlich lediglich eine Ausschreibung, in der die von ihm selbst festgelegten Spezifikationen aufgeführt sind.

Eine Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen des öffentlichen Sektors beruht mithin auf einer gemeinsamen Strategie der Partner dieser Zusammenarbeit und setzt voraus, dass die öffentlichen Auftraggeber ihre Anstrengungen zur Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen bündeln.

Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass Art. 12 Abs. 4 Buchst. a der Richtlinie 2014/24 dahin auszulegen ist, dass nicht von einer Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Auftraggebern ausgegangen werden kann, wenn ein öffentlicher Auftraggeber, der in seinem Gebiet für eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe verantwortlich ist, diese Aufgabe, die nach dem nationalen Recht allein ihm obliegt und für deren Erledigung mehrere Arbeitsgänge notwendig sind, nicht vollständig selbst erledigt, sondern einen anderen, von ihm unabhängigen öffentlichen Auftraggeber, der in seinem Gebiet ebenfalls für diese im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe verantwortlich ist, damit beauftragt, gegen Entgelt einen der notwendigen Arbeitsgänge auszuführen.

Kommentar des BDE

Der BDE begrüßt die Entscheidung des Gerichtshofs ausdrücklich, da er in der Urteilsbegründung sehr deutlich den Grundsatz unterstrichen hat, dass der ausschreibungsfreien Direktvergabe unionsrechtlich Grenzen gesetzt sind, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Hierzu ist es notwendig die Ausnahmetatbestände, unter denen die ausschreibungsfreie Direktvergabe möglich ist, eng auszulegen, um einen fairen Wettbewerb zwischen Öffentlichen und Privaten Entsorgern zu gewährleisten. Nur so können auf Dauer hochwertige Entsorgungsdienstleistungen sichergestellt werden.

Entwurf der Schlussfolgerungen des Rats der Europäischen Union - „Making the Recovery Circular and Green“ 10120/1/20/ REV 1

Der mit dem Datum des 23. Oktober 2020 versehene, überarbeitete Entwurf der Schlussfolgerungen des Rates der Europäischen Union zu einem kreislauforientierten und grünen Wiederaufbau weist in die richtige Richtung. Das Generalsekretariat des Rates hebt die Bedeutung des *Europäischen Green Deals* als Fahrplan für eine resiliente, wettbewerbsfähige und sichere klimaneutrale Wirtschaft hervor. Der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft sei entscheidend für mehr Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Arbeitsplätze, neue Geschäftsmodelle, die Forschung und schaffe einen Mehrwert und gesteigerte Funktionalität von Produkten, Gebäuden und Anlagen. Es müsse ein gut funktionierender Binnenmarkt für schadstofffreie und hochqualitative Sekundärrohstoffe geschaffen und dabei auf digitale Werkzeuge zurückgegriffen werden.

Nachhaltige Produkte sollen die Norm werden; es bedürfe, auch um Abfälle zu vermeiden, einer wirksamen Produktpolitik. Der Entwurf stellt an einigen Stellen Verbindungen zur Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit her. Gefährliche Materialien sollen nicht mehr in Produkten enthalten und mehr Informationen über deren Vorhandensein und über die Recyclingfähigkeit von Produkten für Verbraucher verfügbar sein. Die Europäische Kommission wird zudem aufgerufen, die Einführung von verpflichtenden Rezyklatanteilen in bestimmten Produktgruppen zu prüfen. Bei Plastikprodukten wird die Kommission aufgefordert, unverzüglich Minimalanforderungen für Rezyklatanteile vorzuschlagen. Weiterhin müsse die

Mikroplastikverwendung eingeschränkt werden. Die Kommission wird auch darin bestärkt, Bestimmungen über die Verwendung von Rezyklaten in Verpackungen einzuführen (ähnlich wie in der Einwegplastik-Richtlinie). Es sollen standardisierte Methoden entwickelt werden, um den Rezyklatanteil zu überprüfen; eine besondere Bedeutung komme auch der erweiterten Herstellerverantwortlichkeit zu. Die Absicht der Kommission, eine Überarbeitung der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle vorzuschlagen, um alle Verpackungen bis 2030 wiederverwendbar oder auf wirtschaftlich vertretbare Weise stofflich verwertbar zu machen, wird begrüßt. Ökodesign-Kriterien sollen für jede Produktkategorie binnen drei Jahren durch die Kommission fertiggestellt werden. Das Generalsekretariat des Rates bezeichnet, den *Product Environmental Footprint* (PEF) als Methodik mit Potential für den Rahmen für nachhaltige Produkte. Nachhaltigkeitsinformationen sollen *Greenwashing* verhindern; die Einführung eines Nachhaltigkeitslabels solle durch die Kommission geprüft werden. Zirkularität soll auch im Bau- und Textiliensektor verbessert werden. Gegenüber der Kommission wird in diesem Zusammenhang die Erinnerung ausgesprochen, dass diese nach der Abfallrahmenrichtlinie dazu verpflichtet sei, Zielvorgaben für das Recycling von Bau- und Abbruchabfällen in Betracht zu ziehen.

Der Entwurf unterstreicht die besondere Bedeutung der Digitalisierung für die Kreislaufwirtschaft an mehreren Stellen. Der Rat fordert im Entwurf die Kommission nachdrücklich auf,

KURZNACHRICHTEN

einen Vorschlag für einen digitalen Produktpass vorzulegen, der die Verfolgung und Rückverfolgung von Produkten ermöglicht und Informationen u.a. über Herkunft, Zusammensetzung einschließlich gefährlicher Stoffe, Wiederverwendung, Reparatur- und Demontagemöglichkeiten und die Behandlung als Abfall enthält.

Zu einem grünen öffentlichen Beschaffungswesen äußert sich der Entwurf vergleichsweise zurückhaltend. Der Vorschlag der Kommission die Wichtigkeit des öffentlichen Beschaffungswesens für die Förderung des Marktes an Sekundärrohstoffen und für Investitionen zu unterstreichen wird im Rahmen der Angemessenheit und Machbarkeit unterstützt. Unterstützt werden jedoch verbindliche Kriterien für ein umweltorientiertes öffentliches Beschaffungswesen auf der Grundlage von Lebenszyklus-Auswirkungsanalysen. Es bedürfe Berichterstattung und Überwachung, um die Ergebnisse dieser Politik zu bewerten und um gleichzeitig den Verwaltungsaufwand zu minimieren. An anderer Stelle steht jedoch im Entwurf, dass die Nachfrage nach Sekundärrohstoffen durch ein grünes öffentliches Beschaffungswesen stimuliert werden müsse: Die Mitgliedstaaten und EU-Institutionen werden dazu aufgefordert, davon Nutzen zu machen. Harmonisierte Vorschriften zum Ende-der-Abfalleigenschaft seien ebenfalls von hoher Bedeutung für diesen Stimulus.

Die Erreichung der hohen Ziele der Abfallrahmenrichtlinie könne durch Mittel aus dem NGEU-Paket (*Next Generation EU*) und dem MFR (Mehrjährige Finanzrahmen) gefördert werden. Die Kommission wird in der Prüfung ehrgeiziger und überprüfbarer Abfallverringereungsziele für die wirkungsvollsten Abfallströme unterstützt; sie solle sich mit den verschiedenen anstehenden Überarbeitungen

der Abfallgesetzgebung befassen. Innovative Recyclingtechniken und -kapazitäten müssten entwickelt werden. Es seien weitere Investitionen in Innovation und Infrastruktur in Bezug auf Technologien und Kapazitäten zur Vorbereitung auf die Wiederverwendung, zum Sortieren und für hochwertiges Recycling und andere Verwertungsverfahren in Europa erforderlich. Das Potential digitaler Werkzeuge wird betont. Die Kommission wird ermutigt, die Einrichtung einer Marktbeobachtungsstelle für die wichtigsten Sekundärrohstoffe als digitale Plattform zu prüfen, um so einen Binnenmarkt für Sekundärrohstoffe zu fördern. Der Rat betont im Entwurf die Notwendigkeit, Abfälle so weit oben in der Abfallhierarchie wie möglich zu behandeln. Die EU-weite Deponierung unbehandelter Siedlungsabfälle müsse unter Berücksichtigung der besonderen Situation der Regionen in äußerster Randlage so bald wie möglich beenden werden. Sortierung und Recycling seien zu fördern, um die Notwendigkeit der Verbrennung zu minimieren.

Der Rat begrüßt laut dem Entwurf die bevorstehende Überarbeitung der EU-Verordnung über die Verbringung von Abfällen. Es brauche wirksame Kontrollen und Rechtsdurchsetzung; gleichzeitig müssten die Verfahren vereinfacht werden, um ein reibungsloseres Funktionieren der Verbringung von Abfällen innerhalb der EU zu gewährleisten. Der Entwurf unterstreicht, wie wichtig es ist, die illegale Ausfuhr von gebrauchten Elektro- und Elektronikgeräten, die nicht mehr zur Wiederverwendung außerhalb der EU geeignet sind, zu verhindern, um negative Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt in Drittländern zu vermeiden und kritische Rohstoffe innerhalb der EU zu halten. Dasselbe gelte für den illegalen Export von Altfahrzeugen. Die Verbesserung und Ausweitung der Recyclingkapazität sowie eine Förderung des Recyc-

lings in Europa könnten ein wirksamer Weg zur Verringerung der Abfallexporte sein.

Die Schlussfolgerungen sollen auf dem Umwelttrat am 17. Dezember 2020 angenommen werden.

Vertragsverletzungsverfahren: EU-Kommission fordert Rumänien zur Schließung und Sanierung illegaler Deponien auf

Die EU-Kommission fordert Rumänien auf, 15 illegale Deponien, für die gemäß dem Beitrittsvertrag eine Übergangsfrist gewährt wurde, zu schließen, zu versiegeln und ökologisch zu sanieren. Das Aufforderungsschreiben der Kommission (letter of formal notice), mithin erster Schritt eines Vertragsverletzungsverfahrens, fordert Rumänien an weitere Informationen zur Sachlage zu liefern.

Gemäß der Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2000/60/EG) müssen die Mitgliedstaaten Abfälle in einer Weise verwerten und entsorgen, die die öffentliche Gesundheit und die Umwelt nicht gefährdet; das Ablagern, Ableiten oder unkontrollierte Beseitigen von Abfällen ist verboten. Bei der Abfallbehandlung dürfen Wasser, Luft, Boden, Pflanzen oder Tiere nicht gefährdet, keine Lärm- oder Geruchsbelästigung verursacht und die Landschaft oder Orte von besonderem Interesse nicht beeinträchtigt werden. Bis Ende 2019 hätten insgesamt 101

nicht den Vorschriften entsprechende Deponien in Rumänien, für die eine Übergangsfrist galt, geschlossen werden müssen. Nach von Rumänien übermittelten Informationen seien bis dato 86 Deponien geschlossen und saniert worden. Bei den meisten der verbleibenden 15 Deponien sei noch keine Stilllegung eingeleitet worden; mithin stehe kein Zeitplan für die Schließung und Sanierung fest.

Rumänien hat nun zwei Monate Zeit ein ausführliches Antwortschreiben zu übermitteln. Sollte die Kommission zu dem Schluss kommen, dass Rumänien seinen EU-rechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt, kann sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgeben, mithin eine förmliche Aufforderung, Übereinstimmung mit dem EU-Recht herzustellen. Sollte dieser Aufforderung nicht Folge geleistet werden, müsste die Kommission Klage vor dem EuGH einreichen.

KURZNACHRICHTEN

Kommissionsvorschlag für ein 8. Umweltaktionsprogramm

Die Europäische Kommission veröffentlichte am 14. Oktober 2020 (wegen Covid-19 verzögert) einen Vorschlag für das Umweltaktionsprogramm der EU für den Zeitraum 2021-2030. Der Vorschlag bildet die Grundlage für die EU für die Verwirklichung der Ziele des *Europäischen Green Deals* sowie der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und ihrer Ziele für eine nachhaltige Entwicklung. Das 8. UAP soll im Laufe des kommenden Jahres angenommen werden.

Die UAPs der EU dienen seit mehr als vierzig Jahren als Rahmenvorgaben für die Umweltpolitik der Europäischen Union, in denen die wichtigsten mittel- und langfristigen Ziele der europäischen Umweltpolitik in Form eines strategischen Grundgerüsts, gegebenenfalls mit konkreten Aktionsmaßnahmen, formuliert und festgeschrieben werden. Bis zum heutigen Zeitpunkt sind sieben Umweltaktionsprogramme verabschiedet worden, deren Geltungsdauer von drei bis zu zehn Jahren variiert; das 7. UAP läuft Ende dieses Jahres aus.

Der Kommissionsvorschlag für ein 8. UAP zielt darauf ab, den Übergang zu einer klimaneutralen, ressourceneffizienten und regenerativen Wirtschaft zu beschleunigen. Der Vorschlag enthält, aufbauend auf dem Europäischen Grünen Deal, sechs vorrangige Ziele:

1. das Erreichen der Klimaziele bis 2030 und der Klimaneutralität bis 2050;
2. die Erhöhung der Widerstands- und Anpassungsfähigkeit der EU gegenüber dem Klimawandel und seinen Auswirkungen;
3. die Förderung eines nachhaltigen Wachstumsmodells, das zum einen Wirtschaftswachstum vom Ressourcenverbrauch und von Umweltzerstörung abkoppelt und zum anderen eine Kreislaufwirtschaft etabliert;
4. die Verfolgung des Ziels für eine schadstofffreie Umwelt, was Luft, Wasser, Böden und den Gesundheitsschutz einschließt;
5. Schutz und Wiederherstellung von Biodiversität sowie die Aufwertung von Naturkapital (Luft, Wasser, Böden, Wälder, Feuchtgebiete, marine Ökosysteme);
6. die Verringerung nicht nachhaltiger Produktions- und Konsummuster (insb. Energie, Industrie, Gebäude, Mobilität und Lebensmittelproduktion) auf Klima und Umwelt.

Um Fortschritte bei der Erreichung dieser Ziele zu messen, enthält der Kommissionsvorschlag den Vorschlag zur Einrichtung eines neuen Überwachungsrahmens. Ebenfalls fordert der Vorschlag die aktive Beteiligung aller Interessengruppen auf allen Regierungsebenen, um sicherzustellen, dass die Klima- und Umweltgesetze der EU wirksam umgesetzt werden.

Europäische Kommission legt Roadmap zur Revision der Lastenteilungsverordnung vor

Europa soll bis 2050 klimaneutral werden. Nachdem die Kommission bei den Klimazielen für 2030 eine Anpassung im Sinne einer Emissionsreduktion um mindestens 55% gegenüber dem Niveau von 1990 vorgeschlagen hat, sollen alle relevanten Politiken überprüft werden. Die Kommission hat deshalb am 29. Oktober 2020 einen Fahrplan zur Revision der Lastenteilungsverordnung veröffentlicht. Auf die im 4. Quartal durchzuführende Konsultation werde im 2. Quartal 2021 ein Kommissionsvorschlag folgen.

Die Lastenteilungsverordnung legt für jedes EU-Land verbindliche jährliche Treibhausgasemissionsreduktionen fest. Der Vorgänger der Lastenteilungsverordnung 2021-2030 war die Lastenteilungsentscheidung, mithin ein Entschluss der EU, der die Jahre bis 2020 abdeckte. Er verpflichtete die Mitgliedstaaten, ihre Treibhausgasemissionen in Wirtschaftssektoren, die nicht dem EU-ETS unterliegen, gegenüber 2005 um insgesamt 10% bis 2020 zu vermindern.

Die Lastenteilungsverordnung gilt für all jene Wirtschaftssektoren, die weder unter das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) noch die Verordnung über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF-Verordnung) fallen. Zu diesen gehören Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, einzelne Industriebereiche und der Abfallwirtschaftssektor. Laut dem Fahrplan der Kommission handelt es sich bei den von der Lastenteilungsverordnung betroffenen Sektoren hauptsächlich um kleine Emittenten, bei

denen die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten angesichts der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten eine wichtige Rolle spielen. Aus diesem Grund sollen auch die Anreize für ergänzende nationale Politiken aufrechterhalten werden. Die Lastenteilungsverordnung legt verbindliche Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021-2030 fest. Die Reduktionsziele der Lastenteilungsverordnung basieren laut der Kommission auf den Grundsätzen der Fairness, Kostenwirksamkeit und Umweltintegrität. Die Lastenteilung sei auf Basis des relativen Pro-Kopf-BIP entworfen worden und durch mehrere Flexibilitätsmechanismen ergänzt, um die Kosteneffizienz zu erhöhen. Für 2030 würden die nationalen Emissionsreduktionsziele der aktuellen Lastenteilungsverordnung zwischen 0% und -40% im Vergleich zu 2005 liegen. Es besteht laut der Kommission jedoch eine gewisse Flexibilität: Die Emissionszuweisungen können mit bestimmten Einschränkungen auf Banken übertragen und geliehen sowie zwischen Mitgliedstaaten übertragen werden.

Laut der Kommission werden im Rahmen der Initiative verschiedene Optionen im Hinblick auf eine Ausweitung des Emissionshandels und mögliche Änderungen und laufende Überprüfungen anderer damit zusammenhängender Rechtsakte, z.B. zur Energieeffizienz in Gebäuden und zur Mobilität, geprüft. Die entsprechende Folgenabschätzung werde die verschiedenen Optionen sowie die Auswirkungen der Covid-19 Krise analysieren, da beispielsweise der Verkehr als größter Sektor der Lastenteilung erheblich von der Krise betroffen sei, was Investitionen behindern könnte. Die Kommis-

KURZNACHRICHTEN

sion zieht drei verschiedene Optionen bei der Revision in Betracht, welche genauer in einer Folgenabschätzung analysiert würden:

1. Auslaufenlassen der Lastenteilungsverordnung als Folge einer Erweiterung des EU-ETS und der Schaffung eines klimapolitischen Instruments, dass die nicht-energiebezogenen Emissionen der Landwirtschaft

- sowie die Treibhausgasemissionen, die unter der LULUCF-Verordnung fallen, vereint;
2. Beibehaltung des derzeitigen sektoralen Geltungsbereichs des ESR parallel zur Ausweitung des EU-ETS; und
 3. Beibehaltung nur der Sektoren in der Lastenteilungsverordnung, die nicht vom EU-ETS erfasst werden.

Revision der EU-Regelungen zu Lebensmittelkontaktmaterialien

Die EU-Kommission plant die Vorschriften für Materialien, die mit Lebensmitteln in Berührung kommen (z.B. Lebensmittelverpackungen, Küchen- und Tafelgeschirr und Lebensmittelverarbeitungsgeräte) zu aktualisieren. Eine Konsultation ist im 1. Quartal 2021 geplant. Ein Vorschlag für eine Richtlinie ist laut Kommission im 4. Quartal 2022 zu erwarten. Ein Fahrplan, in dem die Revisionsvorschläge dargelegt werden, wird in Kürze veröffentlicht.

Laut der Kommission zielt die Initiative darauf ab:

1. Lebensmittelsicherheit und ein hohes Niveau des Schutzes der öffentlichen Gesundheit zu gewährleisten;
2. das Vorhandensein und die Verwendung gefährlicher Chemikalien zu reduzieren;
3. den neuesten Stand von Wissenschaft und Technik berücksichtigen;
4. Innovation und Nachhaltigkeit durch die Förderung sicherer wiederverwendbarer und recyclingfähiger Lösungen zu unterstützen und dazu beizutragen, die Umweltauswirkungen des Sektors zu verringern.

Fahrplan zum EU-Aktionsplan Null-Schadstoff- Ziel für Luft, Wasser und Boden

Die Europäische Kommission hat am 01. Oktober 2020 eine Konsultation zum Fahrplan des Null-Schadstoff-Aktionsplans für Luft, Wasser und Boden eingeleitet. Der im *Europäischen Green Deal* vorgesehene Aktionsplan soll im zweiten Quartal 2021 angenommen werden. Zur Sicherung sauberer Luft, sauberen Wassers und sauberer Böden, gesunder Ökosysteme und einer gesunden Lebensumwelt für die Europäer müsse die EU ihre Vorbeugungs-, Abhilfe- und Überwachungsmaßnahmen sowie die Berichterstattung in Bezug auf die Verschmutzung der Umwelt verbessern. Das Null-Verschmutzungs-Ziel sei in allen politischen Entwicklungen mit einzubeziehen und das Wirtschaftswachstum von einer Zunahme der Verschmutzung abzukoppeln. All dies stehe im Einklang mit den von den Vereinten Nationen vorangetriebenen Bemühungen.

Einleitend weist die Kommission im Fahrplan auf die Folgen von Umweltverschmutzung für die physische und psychische Gesundheit hin. Luft, Wasser und Bodenverschmutzung würden darüber hinaus zu Artensterben führen und hohe gesellschaftliche Kosten (Gesundheitskosten, verminderte Erträge, Sanierungskosten) produzieren. Es gebe zudem Lücken im bestehenden Rechtsrahmen (bspw. im Bereich der Bodenverschmutzung) und erhebliche Lücken bei der Rechtsumsetzung. Wenn laut Kommission keine Maßnahmen ergriffen werden, könnten EU-Bürger und Ökosysteme über lange Zeit schädlichen Verschmutzungsniveaus ausgesetzt bleiben.

Der Aktionsplan soll vier Hauptziele verfolgen:

1. die Umsetzung und Durchsetzung der EU-Vorschriften zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung;
2. die Verbesserung des bestehenden europäischen Rechtsrahmens im Bereich der Gesundheit und der Umwelt;
3. die Schaffung eines Überwachungs- und Prognoseinstruments auf internationaler Ebene, welches mit neu erhobenen Daten (bspw. Satellitendaten) und bereits von EU Agenturen oder Mitgliedstaaten gesammelten Daten arbeitet;
4. die Beschleunigung des gesellschaftlichen Wandels unter anderem durch die Verwendung digitaler Lösungen und durch einen Beitrag zu einer nachhaltigen Konsumagenda, die den Auswirkungen der Umweltverschmutzung Rechnung trägt.

Laut der Kommission hat das Ziel, die Verschmutzung auf null zu setzen, das Potential, zu einem Übergang zu einer sauberen und kreislaufbasierten Wirtschaft beizutragen. Der Aktionsplan werde zudem die wirtschaftliche Erholung von der Corona-Pandemie unterstützen, indem er eine nachhaltigere Wiederbelebung der EU-Wirtschaft fördere, Beschäftigungsmöglichkeiten schaffe und soziale Ungleichheiten verringere.

KURZNACHRICHTEN

FEAD-Webinar-Konferenz zur Kreislaufwirtschaft unter der deutschen Ratspräsidentschaft

Am 5. November 2020 organisierte der europäische Dachverband FEAD eine Webinar-Konferenz zum Thema Abfallwirtschaft unter der deutschen Ratspräsidentschaft mit hochrangigen Gästen aus der Politik. Eingeladen waren MdEP Jan Huitema (Renew), Berichterstatter, und MdEP Sirpa Pietikainen (EVP), Schattenberichterstatterin zum neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft im Umweltausschuss des Europäischen Parlaments, sowie Dr. Christoph Epping, Leiter der Unterabteilung „Ressourcenschutz, Kreislaufwirtschaft“ im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Stéphane Arditì, Europäisches Umweltbüro (EEB) und William Neale, Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission.

In der Diskussion bestand Einigkeit darüber, dass Ressourcen effektiver durch nachhaltiges Produktdesign und durch Abfallvermeidung genutzt werden sollen. Das Design müsse Wiederverwendbarkeit und Recycling erlauben und der Markt für Sekundärrohstoffe gefördert werden. Laut Dr. Christoph Epping müssen von Rezyklate in möglichst vielen Verpackungen eingesetzt werden, da die kurze Lebensdauer von Verpackungen zu Ressourcenverschwendung führt. Stéphane Arditì fügte an, dass es Potential bei den Kriterien zum Ende der Abfalleigenschaft gebe. Zudem müsse man Steuern auf Primärrohstoffe wie Öl erheben, um den Markt für Sekundärrohstoffen zu fördern. William Neale erinnerte an den verpflichtenden Einsatz von 25% Rezyklaten in PET-Flaschen ab 2025 in der EU, sowie an die Bestrebungen der Überprüfung einiger Regelwerke, um den Einsatz von Rezyklaten weiter zu steigern.

Dr. Christoph Epping fügte zur Abfallverbringung an, dass die vereinfachte Verbringung grüner recyclingfähiger Materialien zur Behandlung in einer Anlage in einem anderen Mitgliedsland, die einem hohen technischen Standard entspricht, positiv zu bewerten sei. Einigkeit bestand darin, dass man zu einem baldigen Ende der Deponierung von Abfällen kommen müsse. MdEP Sirpa Pietikainen sprach sich für ein Verbot der Deponierung von industriellen Abfällen und Siedlungsabfällen aus. MdEP Jan Huitema sprach sich für die thermische Verwertung und ebenfalls gegen die Deponierung aus. William Neale erinnerte daran, dass es bei der Verbrennung von Abfällen unterschiedliche Technologien gebe und mit manchen beträchtliche Energiewerte aus dem Material gewonnen werden können.

Peter Kurth, Präsident von BDE und FEAD, unterstrich, dass der Abfallwirtschaftssektor ein entscheidender Partner zur Erreichung der Ziele des *Europäischen Green Deals* und des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft ist. Er betonte die Wichtigkeit eines wettbewerbsfähigen Marktes für Sekundärrohstoffe, der Schaffung eines verpflichtenden Rezyklatanteils in besonders CO₂-intensiven Sektoren, eines grünen öffentlichen Beschaffungswesens, eines verlässlichen Rahmens für die Verbringung von Abfällen sowie eines Auslaufenlassens der Deponierung von Abfällen, die recycelt oder verwertet werden können zum Jahr 2030.

EUROPÄISCHES PARLAMENT

01.12.2020

Sitzung des Umweltausschusses

10.12.2020

Sitzung des Umweltausschusses

Verabschiedung des ENVI-Berichts zum neuen Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION

17.12.2020

Tagung des Rates für Umwelt

TAGUNGEN UND KONFERENZEN

16.12.2020

Green 10-Treffen, Empfang durch EU-Ratspräsidentschaft und EU-Kommission, Brüssel,