

ausschließen können die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nach § 15 Abs. 3 Satz 2 KrW-/AbfG jedenfalls nicht, soweit es sich um Haushaltsabfälle handelt.

Hier sollte den Kommunen mehr Gestaltungsspielraum gewährt werden, indem die Sperre bei der Ausschlussmöglichkeit für Abfälle aus privaten Haushaltungen aufgehoben wird. Wenn gewährleistet ist, dass Haus- und Sperrmüll in privater Form ordnungsgemäß und schadlos ent-

sorgt wird, sollte die Pflicht zur kommunalen Entsorgung für die Kommune zu überwinden sein. Praktische Anwendungsfälle sind etwa bei großen Wohnungsbeständen angesiedelt, die durch einen leistungsfähigen Träger – etwa eine Wohnungsbaugesellschaft – einheitlich verwaltet werden. Hier kann gerechtfertigt sein, den Träger wie einen gewerblichen Abfallerzeuger zu behandeln, der nicht der Überlassungspflicht unterliegt.

*Dr. Manuela Hurst\**

## Die Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie aus Sicht der privaten Entsorgungswirtschaft

### I. Vorbemerkung

Die Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien<sup>1</sup> – kurz Abfallrahmenrichtlinie – ist am 20.12.2008 in Kraft getreten. Sie ist nunmehr innerhalb von zwei Jahren von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umzusetzen.

Dabei stellen sich eine Reihe von Einzelfragen für die Umsetzung in Deutschland. Die für die private Entsorgungswirtschaft wesentlichen sollen im Folgenden beleuchtet werden.

### II. Ende der Abfalleigenschaft

Eines der Herzstücke der neuen Abfallrahmenrichtlinie dürfte die Bestimmung in Art. 6<sup>2</sup> zum Ende der Abfalleigenschaft sein. Bislang war lediglich der Abfallbegriff

als solcher, nicht aber die Frage des Endes der Abfalleigenschaft europarechtlich ausdrücklich geregelt. Sie war „lediglich“ Befassungsgegenstand in Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes. Dieser hat dabei im Licht der Zielsetzung der – alten – Abfallrahmenrichtlinie sowie von Art. 174 Abs. 2 EGV einen tendenziell langen Abfallbegriff vertreten.<sup>3</sup>

Die Frage, wann ein Stoff aufhört, Abfall zu sein, ist für die Praxis sehr bedeutsam. So sind genehmigungsrechtliche Fragen u. U. anders zu beantworten, wenn nicht mehr Abfälle behandelt werden. Die Abfallverbringungsverordnung findet keine Anwendung, so dass die entsprechenden Materialien ohne Notifizierungsverfahren<sup>4</sup> und ohne Wahrung allgemeiner Informationspflichten<sup>5</sup> grenzüberschreitend verbracht werden können. Auch die neue europäische Chemikalienverordnung REACH<sup>6</sup> stellt kein Problem dar, solange der Abfallbegriff gilt. Denn Abfälle gelten gemäß Art. 2 Abs. 2 REACH-VO nicht als Stoff, Zubereitung oder Erzeugnis. Da dies die Anknüpfungspunkte für die Pflichten aus der REACH-VO sind, gibt es keine Pflicht zur Registrierung oder Evaluierung für Abfälle. Sobald allerdings das Abfallende eintritt, gelten grundsätzlich die Anforderungen der Verordnung. Nicht zuletzt spielt das Image für die Sekundärrohstoffhersteller eine große Rolle. Da sie in der Vermarktung ihrer Produkte mit Primärrohstoffen konkurrieren, ist eine von der Abnehmerseite teils als negativ empfundene Kennzeichnung als Abfall hinderlich.

### 1. Voraussetzungen des Abfallendes

Art. 6 Abs. 1 nennt nunmehr abstrakte Kriterien, die für das Ende der Abfalleigenschaft erforderlich sind. Danach kann das Abfallende angenommen werden, wenn nach Durchführung eines Verwertungsverfahrens das Material für bestimmte Zwecke verwendet wird, ein

\* Dr. Manuela Hurst ist Justiziarin des bvse – Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e. V.

1 ABl EG L 312 vom 22.11.2008, S. 3.

2 Artikel-Angaben ohne nähere Kennzeichnung sind im Folgenden solche der neuen Abfallrahmenrichtlinie.

3 S. z.B. EuGH, Urteil vom 15.6.2000, verb. Rs. C-418/97 und 419/97, Rn. 37-40 – Arco Chemie Nederland; Urteil vom 18.4.2002, Rs. C-9/00, Rn. 23 – Palin Granit; Urteil vom 1.3.2007, Rs. C-176/05, Rn. 61 – KVZ retec.

4 S. Art. 4 ff. VVA.

5 S. Art. 18 VVA.

6 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), ABl EG Nr. L 136 vom 29.5.2007, S. 3.

Markt bzw. eine Nachfrage danach besteht, das Material die technischen Anforderungen für die definierten Zwecke erfüllt und den bestehenden Rechtsvorschriften und Normen für Erzeugnisse genügt sowie seine Verwendung insgesamt nicht zu schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen führt. Diese abstrakten Kriterien reichen allerdings für sich genommen nicht aus, um das Ende der Abfalleigenschaft herbeizuführen. Notwendig ist eine stoffstromspezifische nähere Definition, die gemäß Art. 6 Abs. 2 in einem gesonderten Verfahren zu erfolgen hat.

Dieses gesonderte Verfahren ist das in Art. 39 Abs. 2 in Bezug genommene sogenannte Komitologieverfahren. Es ist näher im Beschluss 1999/468/EG geregelt. Aus diesem Beschluss vom 28.6.1999 zur Festlegung von Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse<sup>7</sup> kommt das in Art. 5a vorgesehene „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ zur Anwendung. Die Kommission wird hierbei von einem Regelungskontrollausschuss in ihrer Arbeit unterstützt, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Diesem Ausschuss wird von der Kommission ein Vorschlag unterbreitet, zu dem Stellung zu nehmen ist. Dabei wird die Stellungnahme mit der Mehrheit abgegeben, die in Art. 205 Abs. 2 und 4 EGV für die Annahme der vom Rat auf Vorschlag der Kommission zu fassenden Beschlüsse vorgesehen ist. Die Stimmen werden also entsprechend der hier genannten Verteilung gewichtet. Deutschland hat daher z.B. genauso wie Italien, Frankreich und Großbritannien 29 Stimmen.

Hinsichtlich des weiteren *Procedere* ist danach zu unterscheiden, ob die Stellungnahme des Ausschusses mit dem Vorschlag der Kommission im Einklang steht oder nicht. In jedem Fall sind aber im weiteren Verlauf Rat und Europäisches Parlament mit dem Vorschlag der Kommission zu befassen. Sie können diesen nur ablehnen, wenn der Entwurf über die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse hinausgeht, er mit dem Ziel oder dem Inhalt des Basisrechtsaktes unvereinbar ist oder gegen die Grundsätze der Subsidiarität oder Verhältnismäßigkeit verstößt. Es stehen Parlament bzw. Rat also nur eng begrenzte Ablehnungsgründe zur Verfügung. Insbesondere berechtigt eine inhaltlich andere Position als die in dem Entwurf enthaltene nicht zur Ablehnung. Selbst im Fall der Ablehnung kann die Kommission aber einen neuen, geänderten Vorschlag vorlegen. Insgesamt liegt also der Dreh- und Angelpunkt des Verfahrens bei der Kommission, da sie mit ihrem Entwurf das weitere *Procedere* steuert.

Das beschriebene Verfahren ist gemäß Art. 6 Abs. 2 Satz 2 mindestens für die Materialströme körniges Gesteinsmaterial (Bau- und Abbruchabfälle), Papier, Glas, Metall, Reifen und Alttextilien durchzuführen. Für diese werden zunächst die notwendigen spezifischen Kriterien erarbeitet werden, wobei Papier, Metallen und Glas die Vorreiterrolle zukommen wird. Um diese Materialbereiche wird man sich in einem ersten Schritt kümmern.<sup>8</sup>

## 2. Abfallende bei Altpapier

Altpapier ist ein traditionell für die Papierherstellung verwandter Einsatzstoff, der im Jahr 2007 mit rund 68 % den wesentlichen Anteil ausmachte.<sup>9</sup>

Die unterschiedlichen Qualitäten des Altpapiers werden im Verhältnis zwischen Altpapierlieferanten und Abnehmern nach der EN643 klassifiziert. Mit dem Kürzel EN643 wird die Europäische Altpapier-Standardsortenliste (European List of Standard Grades of Recovered Paper and Board) bezeichnet.<sup>10</sup> Sie ist im Jahr 2001 vom CEN (European Committee for Standardisation) angenommen worden. Auf der Basis der dort genannten Sorten werden im Wesentlichen Verträge geschlossen und Preise vereinbart.

In der EN643 wird eine generelle Beschreibung der Standardsorten in fünf Gruppen vorgenommen: Untere Sorten, Mittlere Sorten, Bessere Sorten, Krafthaltige Sorten und Sondersorten. Dabei geht die Sortenliste davon aus, dass alle Sorten im Prinzip frei von Störstoffen sind. Dies bedeutet, dass keinerlei organische Bestandteile, Keramik, Metalle, Kunststoffe etc. im Papier enthalten sein dürfen. Es ist beabsichtigt, dies mit der derzeit in Beratung befindlichen Novelle der EN643 zu ändern. Ein Abschluss ist hier allerdings derzeit nicht in Sicht.

Mit Ausnahme der Sorte 5.01 können alle in der EN643 genannten Sorten als produktfähig angesehen werden. Für „Mixed recovered paper“ (5.01) ist die Prämisse der EN643, dass die Sorten grundsätzlich frei von unerwünschten Stoffen sein sollen, nicht zu halten. Unsortiertes Altpapier, das lediglich getrennt von anderen Materialien erfasst wird, hat einen nicht einschätzbaren Anteil an unerwünschten Stoffen (z.B. Metalle, mineralische Abfälle, Restabfälle, Verpackungen aus anderen Materialien). Diese Sorte ist somit für eine direkte stoffliche Verwertung nicht als produktfähig geeignet.

Die notwendige Herstellung von Sortenkonformität lässt sich dabei nicht durch eine bloße Sichtung erreichen. Hier kann nicht sichergestellt werden, dass die Störstofffreiheit besteht. Neben der möglichst getrennten Erfassung von Altpapier bildet das Sortieren der eingesammelten Menge durch die Altpapierentsorger die wesentliche und unverzichtbare Voraussetzung für die hochwertige stoffliche Verwertung in der Papierindustrie. Neben der herkömmlichen händischen Sortierung übernehmen dabei flexibel einfügbare automatisierte Sortiermodule und optoelektronische Systeme das Abtrennen papierfremder Bestandteile, bilden definierte Altpapiersorten und führen zu hervorragenden Outputqualitäten.

7 ABl. EG L 184 vom 17.7.1999, S. 23, geändert ABl. EG L 2000 vom 22.7.2006, S. 11.

8 S. hierzu die Studie „End of waste criteria“ (Stand 2008) des Joint Research Centre.

9 Leistungsbericht VDP e.V. 2009, S. 56.

10 Abrufbar unter <http://www.papersonline.org/pdf/EN643.pdf>.

Die REACH-Verordnung stellt für die Altpapierwirtschaft kein Problem dar. Der Hauptbestandteil des Papiers – der Zellstoff – ist über Anhang IV REACH-VO von der Registrierungsverpflichtung ausgenommen.<sup>11</sup> Da die Kommission klargestellt hat, dass es sich bei Altpapier um einen Stoff im Sinne dieser Verordnung handelt<sup>12</sup>, sind die anderen enthaltenen Stoffe wie z.B. Füll- oder Farbstoffe irrelevant, da sie als nicht zu betrachtende Verunreinigungen behandelt werden. Sie haben im Rückgewinnungsprozess keine besonderen Funktionen und machen weniger als 20 Gewichtsprozent aus. Von daher kann für Altpapier insgesamt auf die Ausnahmebestimmung des Anhangs IV zurückgegriffen werden.

### 3. Abfallende bei Schrotten

Schrotte werden der erste Stoffstrom sein, dem man sich im Komitologieverfahren annimmt. Hier beginnen konkret die Beratungen Anfang Juli 2009.

Bis zu diesem Zeitpunkt werden allerdings die Unklarheiten, die sich nach wie vor aus der europäischen Chemikalienverordnung REACH ergeben, nicht gelöst sein.

Grundsätzlich gelten die Anforderungen dieser Verordnung, wenn das Abfallende eintritt. Eine Privilegierung hat der Recyclingbereich über die Vorschrift des Art. 2 Abs. 7 lit. d) REACH-VO erfahren. Danach gelten insbesondere die Vorschriften über die Registrierung nicht für bereits registrierte Stoffe, die in der EU zurückgewonnen werden. Hierzu muss der zurückgewonnene Stoff mit dem bereits registrierten identisch sein und dem die Rückgewinnung durchführenden Unternehmen müssen die nach Art. 31 oder 32 REACH-VO vorgeschriebenen Informationen zur Verfügung stehen.

Gerade diese für das Recycling geschaffene Ausnahme ist aber aufgrund der Lesart der Kommission eine Hürde, keine Erleichterung. Denn die Kommission verlangt, dass bereits registrierte Stoffe vorliegen, während ein vor-registrierter Stoff nicht ausreichen soll.<sup>13</sup> Die Erleichterungen, die mit der nach Art. 28 REACH-VO möglichen einfachen Vorregistrierung geschaffen worden sind, um schon im Markt befindliche Stoffe nicht direkt einer aufwändigen Hauptregistrierung unterziehen zu müssen, entziehen also für eine andere Erleichterung – Art. 2 Abs. 7 lit. d) – den Boden. Bislang sind im Wesentlichen – wenn überhaupt – nur Vorregistrierungen durchgeführt worden. Von daher ist derzeit nach der Lesart der Kommission für eine Berufung auf Art. 2 Abs. 7 lit. d) REACH-VO kein Raum.

Die Recycler sehen sich deshalb mit der Frage konfrontiert, ob, wann und in welchem Umfang sie auf diese Ausnahmebestimmung zurückgreifen können. Insbesondere bei Schrotten sollte man annehmen, dass eine Hauptregistrierung im größten Mengenband bereits 2010 zu erfolgen hat.<sup>14</sup> Dem stehen nicht öffentliche Verlautbarungen der Primärhersteller<sup>15</sup> entgegen, die die Erzeugniseigenschaft der von ihnen hergestellten Materialien reklamieren und vor diesem Hintergrund gar keine Notwendigkeit zur Registrierung gegeben sehen. In diesem Fall könnte auch gar kein Rückgriff auf die Ausnahme nach Art. 2 Abs. 7 lit. d) REACH-VO erfolgen.

Zudem ist nach wie vor unklar, wie im Speziellen der Nachweis der Stoffidentität erfolgen kann. Gleiches gilt für die Informationen nach Art. 31 oder 32 REACH-VO, die die Recycler für die Inanspruchnahme des Art. 2 Abs. 7 lit. d) REACH-VO vorzuweisen haben. Ob und unter welchen Voraussetzungen sie die notwendigen Daten und Informationen über die Stoffzusammensetzung aus dem Primärmaterial erhalten können, ist nicht geklärt. Hier besteht für das Recycling das spezifische Problem, dass mit dem Zeitpunkt der Abfallentstehung, die von der REACH-Verordnung gedachte Kette vom Hersteller zu allen nachgeschalteten Anwendern abreißt, so dass auch der Informationsfluss zum Erliegen kommen kann. Daher ist es den Recyclern unmöglich, den genauen Inhalt der von ihnen behandelten Stoffe zu bestimmen. Müssen diese Informationen daher auf anderem Weg beschafft werden, bedeutet dies nicht nur Aufwand, sondern ggf. auch das Verlangen nach Kostenbeteiligung, wie dies von Primärherstellern schon in den Raum gestellt worden ist.

Vor dem Hintergrund der nach wie vor offenen Fragen zu REACH ist eine uneingeschränkte Unterstützung für ein schnelles Abfallende im Bereich der Schrotte nicht vorstellbar. Das Ende der Abfalleigenschaft sollte eine Erleichterung für die Recyclingwirtschaft sein. Sollten allerdings in diesem Fall bedingungslos die REACH-Vorschriften greifen, wäre dies keine Erleichterung, sondern insbesondere wegen der Komplexität dieser Regelung eine nicht zu überspringende Hürde.

Sollten sich die geschilderten Unwägbarkeiten aus der REACH-Verordnung klären lassen, sollte Anknüpfungspunkt für die Beratungen zum Abfallende die Europäische Schrottsortenliste<sup>16</sup> sein. Diese definiert zum einen sehr genau Sorten, zum anderen aber auch sehr dezidiert Störstoffgehalte, so dass sich hierüber eine Qualitätssicherung erreichen lässt. Erreichbar ist diese allerdings nur durch einen qualitativen Aufbereitungsschritt der Recyclingwirtschaft. Ohne diesen lässt sich Sortenkonformität nicht herstellen.

### 4. Abfallende bei Altglas

Für Altglas gibt es unterschiedliche Einsatzbereiche. Im Wesentlichen werden Glasscherben in der Glas herstellenden Industrie in einem großen Umfang eingesetzt. So

11 S. Art. 2 Abs. 7 lit. a) REACH-VO.

12 Europäische Kommission, CA/24/2008 rev. 2 vom 29.10.2008, S. 14 f.

13 Europäische Kommission, CA/24/2008 rev. 2 vom 29.10.2008, S. 16.

14 S. Art. 23 Abs. 1 REACH-VO.

15 Unter anderem des deutschen Gießereiverbandes.

16 Abrufbar unter <http://www.bvse.de/?bvseID=ac278b56b2285a6e3e47735706e92d21&cid=106&pid=228&sub=schrott>.

wurden im Jahr 2006 von 2,55 Millionen Tonnen Hohlglas 2,34 Millionen Tonnen in der deutschen Behälterglasindustrie verarbeitet. Ein kleinerer Teil wird im Baubereich oder im Straßenbau verwandt.

Eine allgemeingültige Sortenliste wie im Papierbereich gibt es für Altglas nicht. Notwendige Vorbedingung ist aber bei allen Einsatzzwecken die Aufbereitung der gesammelten Scherben. Fremd- und Störstoffanteile müssen entfernt werden, um einen einwandfreien Einsatz in den nachfolgenden Anwendungsbereichen zu gewährleisten. Dabei ist die tolerable Störstoffgrenze abhängig von dem jeweiligen Einsatzzweck, liegt aber in jedem Fall unter 1 %. Daneben sind die Glasscherben von ihrer Form her so aufzubereiten, dass sie abnehmerspezifische Korngrößen aufweisen.

Vor diesem Hintergrund sind auf europäischer Ebene konkrete Störstoffanteile für unterschiedliche Einsatzbereiche festzulegen. Dies bedeutet zugleich, dass das Ende der Abfalleigenschaft mit dem Aufbereitungsschritt erreicht wird. Die REACH-Verordnung stellt dabei zumindest für ungefährliches Altglas (Hohlglas, Fensterglas oder Autoglas) kein Hindernis dar. In dem seit 12.10.2008 geltenden Anhang V<sup>17</sup> ist über dessen Nr. 11 das entsprechende Glas ausdrücklich ausgenommen.<sup>18</sup>

## 5. Abfallende bei Altkunststoffen

Kunststoffe sind bei den vordringlich zu betrachtenden Stoffströmen in Art. 6 Abs. 2 nicht genannt. Von daher wird man sich ihnen nicht in naher Zukunft auf europäischer Ebene widmen.

Auch wenn es hier keine Festlegung zur Grenze zwischen Abfall und Produkt auf europäischer Ebene gibt, so haben sich doch in der Praxis Gegebenheiten entwickelt, die zur Bestimmung der Grenzziehung herangezogen werden können.

Die Kunststoffrecycler beziehen ihren Input vor allem aus post-consumer-Abfällen und post-industrial-Ware. Diese werden zu rund 45 % stofflich und zu rund 52 % energetisch verwertet.

Dabei werden im Rahmen der werkstofflichen Verwertung die Thermoplaste entweder zu Rezyklaten, Halbzeugen oder Endprodukten verarbeitet. Da hierbei Verunreinigungen und Fremdstoffe die Qualität des Rezyklats beeinträchtigen können, sind in Abhängigkeit von der Kunststoffart und dessen Qualität Schritte wie Sortieren, Zerkleinern, Waschen, Kunststoffartentrennung oder Trocknung sowie thermisches Umformen durchzuführen.

Rezyklate werden in vier unterschiedlichen Formen hergestellt: Regranulat, Regenerat, Mahlgüter und Agglomerate. Ein Regranulat ist eine nach der DIN7708 definierte Formmasse, die über einen Schmelz- und Homogenisierungsprozess gewonnen wird. Hiervon unterscheidet sich das Regenerat dadurch, dass hierbei zusätzlich Zusatzstoffe zur gezielten Eigenschaftsänderung beigefügt werden. Ein Mahlgut wird durch die Zerkleinerung von Kunst-

stoffen (z.B. PET-Flakes) hergestellt. Beim Agglomerat schließlich werden Kunststoffe zerkleinert und nach Teilplastifizierung in eine spezifische Größe gebracht. Aufgrund der definierten Eigenschaften der Rezyklate können die Mahlgüter, Regranulate und Regenerate bei der weiteren Verarbeitung als Ersatz oder als Teilersatz von Neeware verwendet werden. Eine abfalltypische Behandlung erfolgt dann nicht mehr. Von daher ist der teilweise bereits praktizierte Verkauf der Rezyklate als Produkt und nicht mehr als Abfall durchaus gerechtfertigt.

## 6. Mitgliedstaatliches Handeln

Gemäß Art. 6 Abs. 4 gibt es für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit zum eigenen Tätigwerden, wenn und soweit auf Gemeinschaftsebene keine Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft erarbeitet worden sind. Diese nur für die Mitgliedstaaten und damit für Deutschland, nicht aber für die einzelnen Bundesländer bestehende Möglichkeit,<sup>19</sup> sollte nur äußerst restriktiv zum Einsatz kommen. Nur mit einem einheitlichen europäischen Rechtsrahmen können Handelshemmnisse abgebaut und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden. Zudem hilft der mittlerweile internationalisierten Recyclingbranche ein einzelnes mitgliedstaatliches Vorgehen nicht weiter. Ein wesentlicher Vorteil beim Ende der Abfalleigenschaft ist die leichtere Vermarktbarkeit durch den Wegfall der verbringungsrechtlichen Vorgaben. Dies gilt aber nur, wenn dies für Deutschland ebenso der Fall ist wie z.B. für die Niederlande. Ein mitgliedstaatliches Vorgehen würde daher eher zu Verwirrung als zu Klarheit führen.

## III. Abfallhierarchie

Gemäß Art. 4 Abs. 1 gilt folgende Abfallhierarchie:

Vermeidung – Vorbereitung zur Wiederverwendung – Recycling – sonstige Verwertung – Beseitigung. Damit ist mit der neuen Abfallrahmenrichtlinie eine fünf- im Gegensatz zu der bislang geltenden dreistufigen Abfallhierarchie (Vermeidung – Verwertung – Beseitigung) beschlossen worden.

Wichtigstes Element hierbei ist die Akzentuierung des Recyclings. Es ist künftig nicht nur eine Art der Verwertung, sondern steht im Rang über den sonstigen Verwertungsverfahren und damit insbesondere über der energetischen Verwertung.

<sup>17</sup> Verordnung (EG) Nr. 987/2008 der Kommission vom 8.10.2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe hinsichtlich der Anhänge IV und V, ABI EG Nr. L 268 vom 9.10.2008, S. 14.

<sup>18</sup> S. Art. 2 Abs. 7 lit. b) REACH-VO.

<sup>19</sup> Anders Buch, AbfallR 2009, 74 (76).

Recycling wird in der Richtlinie definiert als jedes Verwertungsverfahren, durch das Abfallmaterialien zu Erzeugnissen, Materialien oder Stoffen entweder für den ursprünglichen Zweck oder für andere Zwecke aufbereitet werden.<sup>20</sup> Eingeschlossen wird dabei die Aufbereitung organischer Materialien. Hingegen sind die energetische Verwertung und die Aufbereitung zu Materialien, die für die Verwendung als Brennstoff oder zur Verfüllung bestimmt sind, ausdrücklich ausgeschlossen. Der neuen Richtlinie liegt damit ein enger Recyclingbegriff zugrunde.

Die Abfallhierarchie ist in und mit der Richtlinie nicht als starres Korsett ausgestaltet worden. Sie ermöglicht eine flexible Handhabung in den Fällen, in denen dies notwendig ist. Ein absoluter Geltungsanspruch ginge an den tatsächlichen Gegebenheiten vorbei und wäre praktisch nicht umsetzbar. So hat z.B. die hochwertige Ersatzbrennstoffaufbereitung und die sich daran anschließende energetische Verwertung neben dem hochwertigen stofflichen Kunststoffrecycling ihre Daseinsberechtigung.

Auch wenn die Abfallhierarchie nur als Prioritätenreihenfolge für Rechtsvorschriften und politische Maßnahmen gilt, sollte von ihr doch ein Schub in Richtung Recycling zu erwarten sein. Zwar gibt die Richtlinie selbst das Instrumentarium für Abweichungen vor. Diese stehen allerdings stets unter Rechtfertigungszwang, so dass zunächst von der genannten Abstufung auszugehen ist.

Die im deutschen Recht verankerte dreistufige Abfallhierarchie wird daher nicht in der gewohnten Art und Weise fortbestehen können. Der zurzeit bestehende grundsätzliche Gleichrang von stofflicher und energetischer Verwertung<sup>21</sup> wird so bei Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie keinen Bestand haben können.

20 Art. 2 Nr. 17.

21 S. § 6 Abs. 1 KrW-/AbfG.

22 Art. 5 RL 2006/12/EG.

23 VO (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. EG L 190 vom 12.7.2006, S. 1.

24 Die Klausel war bereits vor ihrem Inkrafttreten umstritten, s. z.B. Oexle, ZUR 2007, 460 (464).

25 S. hierzu Hurst, Kommentar zur Abfallverbringungsverordnung, Art. 11 Rn. 47.

26 Entscheidung der Kommission 2000/532/EG vom 3.5.2000 zur Ersetzung der Entscheidung 94/3/EG über ein Abfallverzeichnis gemäß Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie 75/442/EWG des Rates über Abfälle und der Entscheidung 94/904/EG des Rates über ein Verzeichnis gefährlicher Abfälle im Sinne von Artikel 1 Abs. 4 der Richtlinie 91/689/EWG über gefährliche Abfälle, ABl. EG Nr. L 226, S. 3, der Entscheidungen der Kommission 2001/118/EG vom 16.1.2001 und 2001/119/EG vom 22.1.2001, ABl. EG Nr. L 47, S. 1 und 32 und zur Änderung der Entscheidung 2000/532/EG sowie der Entscheidung des Rates 2001/573/EG vom 23.7.2001, ABl. Nr. L 203, S. 18, zur Änderung der Entscheidung 2000/532/EG.

27 Buch, AbfallR 2009, 74 (80), Karpenstein, Haushaltsabfälle zwischen Privatisierung und Kommunalisierung, Rn. 73; Dieckmann, ZUR 2008, 505 (511); a.A. Gaßner/Thärichen, AbfallR 2009, S. 18 (26); Koch/Reese, Hausmüllentsorgung zwischen kommunaler Trägerschaft und gewerblichen Sammlungssystemen, S. 41 ff.

#### IV. Entsorgungsautarkie

Die Abfallrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein integriertes und angemessenes Netz von Abfallbeseitigungsanlagen und Anlagen zur Verwertung von gemischten Siedlungsabfällen, die von privaten Haushalten eingesammelt worden sind, zu errichten. Dabei werden auch solche Abfälle anderer Erzeuger mit einbezogen, wenn diese mit den Abfällen aus privaten Haushalten gemeinsam eingesammelt worden sind. Die Mitgliedstaaten sind also danach – kurz gesagt – zur Entsorgungsautarkie verpflichtet.

Dies ist an sich nichts Neues. Neu ist allerdings, dass Abfälle zur Verwertung miteinbezogen werden. Bislang bezog sich die Vorgabe der Abfallrahmenrichtlinie zur Entsorgungsautarkie lediglich auf die Abfälle zur Beseitigung.<sup>22</sup> Insofern erweitert die Abfallrahmenrichtlinie den Kreis der zu betrachtenden Abfälle. Hintergrund ist die Regelung in der auch jüngst erst novellierten Abfallverbringungsverordnung (VVA)<sup>23</sup>. Hier sind zwei Sicherungsmechanismen geschaffen worden, um die Verbringung gemischter Siedlungsabfälle zu begrenzen: Zum einen unterliegt nach Art. 3 Abs. 5 VVA die Verbringung von gemischten Siedlungsabfällen, die in privaten Haushalten eingesammelt worden sind, den Bestimmungen für die Verbringung von Abfällen zur Beseitigung.<sup>24</sup> Einbezogen sind auch hier die Abfälle anderer Erzeuger, sofern sie gemeinsam mit den gemischten Siedlungsabfällen aus privaten Haushalten eingesammelt worden sind. Dies gilt unabhängig davon, ob die Abfälle in eine Anlage zur Verwertung oder zur Beseitigung gebracht werden. Die Verbringungsverordnung enthält einen zweiten Sicherungsmechanismus in Art. 11 Abs. 1 lit. i VVA.<sup>25</sup> Danach kann der geplanten Verbringung behördlicherseits ein Einwand allein deshalb entgegengesetzt werden, wenn und weil es sich um gemischte Siedlungsabfälle handelt.

Im Gegensatz zur Abfallrahmenrichtlinie ist die Schlüsselnummer 200301 nach dem Europäischen Abfallverzeichnis<sup>26</sup> ausdrücklich in den in Rede stehenden Vorschriften der Verbringungsverordnung genannt. Diese Begrenzung wird man allerdings auch in die Abfallrahmenrichtlinie hineinzulesen haben, da die Regelungen in der Verbringungsverordnung Hintergrund der Regelungen zur Entsorgungsautarkie in der Richtlinie waren.

Eine weitere Begrenzung ist dem Begriff gemischte Siedlungsabfälle selbst immanent. Die sich hierauf beziehende Entsorgungsautarkie kann nur die gemischt erfassten Materialien umfassen, nicht aber die getrennt gesammelten. Getrennt erfasste Wertstoffe wie z.B. Altpapier unterliegen von vornherein nicht den Festlegungen in Art. 16.<sup>27</sup>

Konsequenz dieser neuen Festlegung in der Abfallrahmenrichtlinie ist in Deutschland eine Diskussion um die – künftige – Reichweite der Überlassungspflichten. § 13 KrW-/AbfG zeichnet bislang folgendes Bild: Abfälle aus privaten Haushalten unterliegen prinzipiell der Pflicht zur Überlassung an den öffentlich-rechtlichen Entsor-

gungsträger. Dies gilt dann nicht, wenn eine eigene Verwertung stattfindet bzw. die Abfälle einem Ausnahmetatbestand nach § 13 Abs. 3 KrW-/AbfG unterliegen.<sup>28</sup> Bei Abfällen aus anderen Herkunftsbereichen als privaten Haushaltungen gibt es keine Überlassungspflicht für Abfälle zur Verwertung. Abfälle zur Beseitigung hingegen sind prinzipiell zu überlassen, soweit sie nicht in eigenen Anlagen beseitigt werden oder überwiegende öffentliche Interessen eine Überlassung erfordern. Die neue Abfallrahmenrichtlinie gibt mitnichten eine Rechtfertigung für die Ausweitung der Überlassungspflichten zugunsten der öffentlichen Hand. Sie sieht allerdings auch nicht das Gegenteil – eine Privatisierung der gesamten Entsorgungslandschaft – vor. Vielmehr lässt sie hier den nationalen Gesetzgebern Spielräume, die sie in der Umsetzungsdiskussion ausfüllen müssen. Von daher ist die Grenzziehung zwischen kommunaler und privater Verantwortlichkeit keine europarechtlich determinierte Frage.

An der Privatisierung der Entsorgung gewerblicher Abfälle zur Verwertung sollte nichts verändert werden. Hier haben sich vor allem seit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes gut funktionierende Strukturen gebildet, die es weiter zu fördern und auszubauen gilt.

Die Notwendigkeit der Mitwirkung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger bei den Abfällen aus privaten Haushaltungen ist hingegen unbestritten. Die Bejahung kommunaler Mitwirkung bedeutet allerdings nicht, dass die Hoheit der Haushaltsentsorgung künftig umfänglich und ausschließlich bei der Kommune liegen sollte. Es reicht aus, wenn sich die kommunale Zuständigkeit auf eine Gewährleistungsverantwortung beschränkt. Insbesondere im Bereich der Wertstoffe aus privaten Haushalten wie z.B. Altpapier kann die im Gewerbeabfallbereich erfolgreich praktizierte Verantwortung der privaten Entsorgungswirtschaft fortgeführt werden.<sup>29</sup> Eine Durchführung der Haushaltsentsorgung von den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern ist jedenfalls nicht für alle Materialströme erforderlich. Hier kann und sollte eine Beschränkung auf die Rahmensetzung durch Ausschreibung erfolgen. In dieser sollten sich kommunale wie private Unternehmen gleichermaßen um den Erhalt des entsprechenden Auftrags bewerben. Dies bedeutet, dass es eine ausschreibungsfreie in-house-Vergabe<sup>30</sup> nicht geben kann. Damit wird der Anwendungsbereich des Vergaberichtes zugunsten des Wettbewerbs erweitert. Diese insofern strenge Regelung als die europäischen Vergaberichtlinien es vorsehen wäre nicht EG-rechtswidrig. Auch die grundgesetzlich garantierte kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) wäre zumindest nicht in ihrem unantastbaren Kernbereich<sup>31</sup> beeinträchtigt, so dass eine solche Vorgabe unter diesem Blickpunkt zu rechtfertigen ist.

## V. Getrenntsammlensysteme

Bis 2015 sollen in allen Mitgliedstaaten Getrenntsammlensysteme für die Materialien Papier, Metall, Kunststoffe und

Glas eingeführt werden.<sup>32</sup> Die getrennte Sammlung legt den Grundstein dafür, dass nach der sich anschließenden Aufbereitung qualitativ hochwertige Materialien für das Recycling zur Verfügung stehen. Die Trennung bereits am Ort der Anfallstelle ist dabei unverzichtbar, um eine Versorgung mit Sekundärrohstoffen zu sichern. Eine gemeinsame Erfassung von Restmüll mit Wertstoffen erzeugt mindere Qualitäten bzw. macht die Wertstoffe sogar völlig unbrauchbar für eine stoffliche Verwertung. Dieser Verlust kann im weiteren Aufbereitungsvorgang nicht aufgefangen werden.<sup>33</sup> Dies gilt sowohl für den gewerblichen als auch insbesondere für den haushaltsnahen Bereich.

Für Deutschland dürfte sich aufgrund dieser Bestimmung kein Handlungsbedarf ergeben. Die getrennte Sammlung ist bei den Gewerbebetrieben schon aus ökonomischen Gründen sinnvoll, da sich nur so Erlöse für die genannten Abfallfraktionen erzielen lassen.<sup>34</sup> Rechtlich abgesichert wird die Getrenntsammlung durch die Vorgaben der Gewerbeabfallverordnung.

Für die entsprechenden Materialien aus privaten Haushaltungen existieren im Verpackungsbereich Sammelsysteme, die auf den Vorgaben der Verpackungsverordnung beruhen. Bei Kunststoffen werden die Verpackungen über die Gelbe Tonne oder ähnliche Sammelsysteme erfasst. Gleichwohl besteht hier Optimierungsbedarf, da eine Reihe von stoffgleichen Nichtverpackungen in der grauen Tonne landen und damit in einer Müllverbrennungsanlage ohne Nutzung des stofflichen Potenzials entsorgt werden. Papier wird – Verpackungen und Nicht-Verpackungen gemeinsam – in kommunaler Hoheit eingesammelt. Daneben gibt es gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen<sup>35</sup> direkt am Privathaushalt. Glas fällt im Haushaltsbereich im Wesentlichen als Verpackungsglas an und wird von daher über die Sammelsysteme nach VerpackV erfasst.

Andere Mitgliedstaaten könnten mit der Vorgabe zur Einführung von Getrenntsammlensystemen hingegen Schwierigkeiten haben. Angesichts des Umstandes, dass eine Reihe von EU-Mitgliedern diese bereits seit Jahrzeh-

28 S. hierzu jüngst BVerwG, Urteil vom 18.6.2009.

29 A.A. Buch, AbfallR 2009, 74 (80).

30 S. nur EuGH, Urteil vom 18.11.1999, Rs. C-107/98 – Teckal; Urteil vom 11.1.2005, Rs. C-26/03 – Stadt Halle.

31 S. BVerfGE 76, 107 (118) m.w.N.

32 S. Art. 11 Abs. 1.

33 Pretz, Ressourcenwirtschaft ohne getrennte Abfallsammlung, 2006.

34 Zu den dann bestehenden Problemen mit den Grundsätzen des tauschähnlichen Umsatzes s. Schreiben des BMF vom 1.12.2008, Gz. IV B 8 – S 7203/07/10002, Dok. 2008/0679398.

35 Wie sich die gewerblichen Sammlungen künftig gestalten werden, ist nach der Entscheidung des BVerwG vom 18.6.2009 offen. Aufgrund der bislang nur vorliegenden Presseerklärung des Gerichts ist zu vermuten, dass der Spielraum hierfür geringer werden wird. Ob dies europarechtlich vor dem Hintergrund der Warenverkehrsfreiheit zulässig ist, ist ggf. in einem weiteren Schritt zu klären.

ten erfolgreich praktizieren, dürfte eine Berufung auf die mangelnde technische, ökologische oder wirtschaftliche Durchführbarkeit über die in Art. 10 Abs. 2 formulierte Ausstiegsmöglichkeit nur schwerlich möglich sein.

## VI. Recyclingquoten

Die Entwicklung der europäischen Gesellschaft zu einer „recycling society“<sup>36</sup> soll durch die Festlegung von Recyclingquoten gefördert werden. So ist bis 2020 für Papier, Metall, Kunststoff und Glas aus Haushaltungen eine Quote von 50 Gewichtsprozent im Hinblick auf deren Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling zu erzielen.

Für Altglas wurde im Jahr 2006 eine Verwertungsquote von 83,6 % für Behälterglas erreicht, wobei sich diese Zahl nicht nur auf an deutschen Haushalten erfasstes Glas bezieht.<sup>37</sup> Altpapier wurde im Jahr 2006 mit einer Einsatzquote von 67,4 % von der papierherstellenden Industrie verwandt.<sup>38</sup> Auch diese die Zielmarke von 59 % überschreitende Zahl bezieht sich allerdings auf den Altpapierverbrauch allgemein, nicht nur auf die privaten Haushalte. Die Verwertungsquote von Fe-Schrotten liegt bei fast 100 %<sup>39</sup>; eine gesonderte Quote für Metalle allgemein existiert nicht. Im Kunststoffbereich wurden im Jahr 2007 nur 35 % der post-consumer-Abfälle stofflich verwertet.<sup>40</sup>

Auch wenn sich erkennen lässt, dass die festgelegte Quote in Deutschland für Glas, Papier und Schrotte kein Problem darstellt, darf dies nicht dazu führen, dass nicht weitere Anstrengungen zum Ausbau des Recyclings unternommen würden. Erreichte Standards sind mindestens zu halten. Die Festlegung der Zielmarke von 50 % ist den unterschiedlichen Ausgangspunkten der Mitgliedstaaten

geschuldet und sollte andere zu Fortschritten zwingen, Deutschland hingegen nicht von weitergehenden Erfolgen abhalten.

Die genannte Quote von 50 % ist bezogen auf alle Materialien insgesamt zu erreichen. Somit ist z.B. eine Verrechnung der Übererfüllung im Glasbereich mit der Untererfüllung im Kunststoffbereich zulässig. Dies sollte allerdings nicht für Deutschland der Maßstab sein. Andere Mitgliedstaaten stellen diese Quoten generell vor Herausforderungen. Da dies für Papier, Glas und Metalle in Deutschland nicht der Fall ist, sollten Anstrengungen unternommen werden, um die Zielmarke von 50 % auch im Kunststoffbereich zu erreichen. Dies könnte durch eine herkunftsunabhängige Altkunststoffverordnung realisiert werden.<sup>41</sup> Der bislang nur in einzelnen Rechtsakten betrachtete Stoffstrom Kunststoff birgt weit mehr Recyclingpotenziale als z.B. nur eine Betrachtung des Verpackungsmediums Kunststoff.

## VII. Altöl

Die Altölrichtlinie<sup>42</sup> wird mit Wirkung vom 12.12.2010 aufgehoben.<sup>43</sup> Damit einher geht auch die Aufhebung des in dieser Richtlinie enthaltenen Vorrangs der Aufbereitung im Verhältnis zur thermischen Verwertung der Öle.

Gemäß Art. 21 haben die Mitgliedstaaten nunmehr die Verpflichtung, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Altöl getrennt gesammelt, gemäß den Art. 4 und 13 behandelt und Altöle mit unterschiedlichen Eigenschaften nicht vermischt werden. Die Verpflichtung zur Getrenntsammlung und das Vermischungsverbot ergeben sich schon bislang in Deutschland aus § 4 Altölv.<sup>44</sup>

Des Weiteren sind die Altöle gemäß den Vorgaben in Art. 4 (Abfallhierarchie) und Art. 13 zu behandeln. Altöle werden generell mittels chemisch-physikalischer Verfahren aufbereitet bzw. raffiniert oder in der Zementindustrie bzw. in Metallhütten als hochwertige Brennstoffe eingesetzt. Nach Reinigung der Altöle sind die Produkte, die aus der Zweitraffination der Altöle stammen, gleich denjenigen, die bei der Erdölraffination erzeugt werden. Als weitere Verwertungswege für Altöle haben die Methanolproduktion und der Einsatz im Kalkwerk bzw. als Reduktionsmittel in der Stahlindustrie Bedeutung erlangt.

Aufgrund des Verweises auf die Abfallhierarchie ist auf den ersten Blick denkbar, die Aufbereitung als Recyclingmaßnahme vorrangig zu fordern. Allerdings ist hier die Einschränkung des Art. 4 Abs. 2 Satz 1 zu berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten haben danach diejenige Option zu fordern, die insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbringt.

Europäische Untersuchungen<sup>45</sup> wie auch nationale Studien<sup>46</sup> zeigen, dass sich kein ökologischer Vorteil aus dem Vorrang der Altölraffination ableiten lässt.

Ein genereller Vorrang wäre auch praktisch gar nicht umsetzbar. Denn nur die hochwertigen Altöle, die der deut-

36 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Weiterentwicklung der nachhaltigen Ressourcennutzung: Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling vom 21.12.2005, KOM(2005) 666 endgültig, S. 19 ff.

37 bvse, Zahlen, Daten, Fakten, Altglasbilanz.

38 bvse, Zahlen, Daten, Fakten, Zeitreihen zum Altpapiermarkt.

39 Landers, Stoffliche Verwertung in Deutschland, Berliner Recycling- und Rohstoffkonferenz 2009. Auch diese Zahl ist nicht gesondert auf die Erfassung in Haushaltungen gerichtet.

40 Produktion, Verarbeitung und Verwertung von Kunststoffen in Deutschland 2007 („Consultic-Studie 2008“).

41 S. Recyclingmagazin vom 2.6.2009, S. 12 ff.

42 Richtlinie 75/439/EWG des Rates vom 16.6.1975 über die Altölbeseitigung, ABl EG Nr. L 194, S. 31.

43 Art. 41 Abs. 1.

44 Altölverordnung i.d.F der Bekanntmachung vom 16.4.2002, BGBl I, S. 1368.

45 Z.B. Critical Review of Existing Studies and Life Cycle Analysis on the Regeneration and Incineration of Waste Oils in 2001.

46 Z.B. Umweltbundesamt Studie 2000.

schen Sammelkategorie 1 entsprechen, können ausnahmslos in Raffinerien eingesetzt werden. Altöle der Sammelkategorie 2 finden nur teilweise Verwendung, während die der Sammelkategorien 3 und 4 gänzlich ungeeignet sind.

Der Wettbewerb zwischen Aufbereitung auf der einen und Verbrennung auf der anderen Seite gewährleistet zudem, dass große Mengen an Altölen gesammelt werden, die ansonsten der unkontrollierten Verbrennung anheim fallen würden. So werden auch die für die Raffination ungeeigneten Altöle einer anderen, jeweils geeigneten und vorteilhaften Verwertung zugeführt.

Ein Vorrang der Aufbereitung ist daher auch unter dem Eindruck der neuen Abfallhierarchie nicht gerechtfertigt. Hier sollte es bei der Regelung des § 2 Abs. 1 AltöIV bleiben. Danach wird der Aufbereitung von Altölen der Vorrang eingeräumt, sofern keine technischen und wirtschaftlichen einschließlich organisatorischer Sachzwänge entgegenstehen.

## VIII. Vermischungsverbot für gefährliche Abfälle

Art. 18 verpflichtet die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass gefährliche Abfälle nicht mit anderen gefährlichen oder ungefährlichen Abfällen vermischt werden.

Dieses kategorische Vermischungsverbot kann unter den in Absatz 2 genannten Voraussetzungen gelockert werden. Eine Vermischung kann danach von den Mitgliedstaaten gestattet werden, wenn das Mischverfahren von Unternehmen vorgenommen wird, die eine entsprechende Genehmigung erhalten haben. Dies dürfte aufgrund der Genehmigungstatbestände der 4. BImSchV (Nr. 8.11)<sup>47</sup> für die fraglichen Anlagen gegeben sein. Weiterhin muss gewährleistet sein, dass die entsprechende Abfallbewirtschaftung ohne (verstärkte) Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt erfolgt.<sup>48</sup> Diese Prüfung dürfte aufgrund der in § 5 Abs. 1 BImSchG<sup>49</sup> vorgegebenen Genehmigungsvoraussetzungen, insbesondere in Nr. 1 und Nr. 2 ohnehin erfolgen. Schließlich muss das Mischverfahren im Einklang mit den besten verfügbaren Techniken stehen. Auch dies ist im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen.

Von der mitgliedstaatlichen Option sollte vor diesem Hintergrund Gebrauch gemacht werden. Ohne ökologische Ansprüche zu vernachlässigen, lässt sich das Vermischungsverbot so auf die Wirtschaftsteilnehmer weniger belastenden, dem Schutz der Umwelt aber gleichermaßen dienliche Anforderungen begrenzen.

## IX. Erweiterte Herstellerverantwortung

Mit Art. 8 wird erstmals auf europäischer Ebene eine abstrakte Regelung zur Produktverantwortung bzw. wie es

dort heißt zur erweiterten Herstellerverantwortung normiert. Bereits in der Vergangenheit sind eine Reihe von Vorschriften in diesem Bereich auf europäischer Ebene erlassen worden.<sup>50</sup> Eine übergeordnete Vorschrift, wie wir sie im deutschen Recht mit §§ 22 ff. KrW-/AbfG kennen, war dem europäischen allerdings bislang fremd.

Die abstrakte Verankerung der Produktverantwortung ist ein richtiger Ansatz, um die europäische Gesellschaft auf den Weg zu einer „recycling society“ zu bringen. Andere Steuerungsmechanismen wie Stoffstromrecht, konkrete umweltrechtliche Vorgaben, integrierte Produktpolitik sowie ökonomische Instrumente dürften indes nicht außer Acht gelassen werden.

Produktverantwortung ist auch kein Selbstzweck. Es geht hierbei um die Sicherung von Sekundärrohstoffen. Diese kann nur gewährleistet werden, wenn es in der Folge der Umsetzung der Produktverantwortung nicht zu Rückschritten bei den Entsorgungsstandards kommt, wie wir dies im Bereich der Elektronikaltgeräte derzeit erleben. Sie darf auch nicht dazu führen, dass bestehende und funktionierende Entsorgungsstrukturen zugunsten von Systembetreibern im Oligopol zerstört werden.<sup>51</sup>

## X. Fazit

Die Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie stellt Deutschland vor vergleichsweise geringe Herausforderungen. Die spannenden Diskussionen um das Ende der Abfalleigenschaft sind keine Umsetzungsfrage, sondern werden unabhängig davon auf europäischer Ebene beantwortet werden. Auch die Neuordnung der Entsorgungszuständigkeiten ist nicht europarechtlich vorgegeben, sondern eine national zu führende Diskussion.

47 Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen i.d.F. der Bekanntmachung vom 14.3.1997, BGBl. I, S. 504, die zuletzt durch Art. 3 des Gesetzes vom 23.10.2007, BGBl. I, S. 2470 geändert worden ist.

48 S. Art. 13.

49 Bundes-Immissionsschutzgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 26.9.2002, BGBl. I, S. 3830, das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.10.2007, BGBl. I, S. 2470 geändert worden ist.

50 S. Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABl. EG Nr. L 365, S. 10; Richtlinie 2002/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.1.2003 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, ABl. EG Nr. L 37, S. 24; Richtlinie 2000/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.9.2000 über Altfahrzeuge, ABl. EG Nr. L 269, S. 34.

51 Zu dieser Problematik Frenz, AbfallR 2009, 121 ff. und 187 ff.