

Claas Oehlmann

# Vom Abfall als Problem zum Abfall als Ressource

Das europäische Abfallrecht als Baustein  
einer europäischen Kreislaufwirtschaft



**Nomos**

Schriftenreihe des  
ZENTRUMS FÜR EUROPÄISCHE RECHTSPOLITIK  
der Universität Bremen (ZERP)

Band 75

Claas Oehlmann

# Vom Abfall als Problem zum Abfall als Ressource

Das europäische Abfallrecht als Baustein  
einer europäischen Kreislaufwirtschaft



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Bremen, Univ., Diss., 2016

ISBN 978-3-8487-3752-9 (Print)

ISBN 978-3-8452-8060-8 (ePDF)

1. Auflage 2017

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Editorial

Das Zentrum für Europäische Rechtspolitik der Universität Bremen (ZERP – [www.zerp.eu](http://www.zerp.eu)), als Stiftung gegründet 1982 vom Senat der Freien Hansestadt Bremen, ist ein interdisziplinäres Forschungsinstitut zu Recht und Politik der Europäischen Union. Seit Januar 2009 ist es ein inneruniversitäres Institut am Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Bremen. Das Spezifikum der Forschungsarbeit des ZERP liegt in der Verbindung von rechts- und politikwissenschaftlicher Forschung, die die Disziplinen der politischen Theorie, der Rechtstheorie und -soziologie sowie des europäischen und internationalen Verfassungs-, Wirtschafts- und Privatrechts einbezieht.

Die Forschungsaktivitäten des ZERP werden im Rahmen der Fachbereiche Rechts-, Sozial- und Politikwissenschaften der Universität Bremen durchgeführt. Das ZERP ist eines der Trägerinstitute der Bremen International Graduate School of Social Sciences und des Sonderforschungsbereichs „Staatlichkeit im Wandel“. Daneben arbeitet das ZERP mit prominenten ausländischen Partnerinstitutionen zusammen, so dem Europäischen Hochschulinstitut Florenz, der Universität Helsinki, dem Institute of European and Comparative Law der Universität Oxford, der Universität in Sassari und der Scuola S. Anna in Pisa.

Die Schriftenreihe des ZERP wählt einen disziplinenübergreifenden Zugang zu den Fragen Europäischer Rechtspolitik in der postnationalen Konstellation. Die Arbeiten, die in der Schriftenreihe des ZERP erscheinen, haben diese Perspektive auf transnationale Rechts- und Politikverhältnisse gemeinsam. Sie sind bestrebt, interdisziplinäre Verbindungslinien wieder einzuziehen und eine gesellschaftstheoretisch informierte Perspektive auf transnationale Ordnungsbildungsprozesse zu gewinnen. Als normative Betrachtungsfolie dient das Ideal eines sozial gerechten, auf Menschenrechte und Schutz der ökologischen Grundlagen verpflichteten und Grundfragen demokratischer und friedlicher Governance adressierenden transnationalen Verfassungsrechts.



## Vorwort

Einschneidende globale Veränderungen erfordern einen Wandel unseres Verständnisses von ökonomischen Erfolgsmodellen in der Europäischen Union. Mit dem zu erwartenden Anstieg der Weltbevölkerung, dem Klimawandel, der begrenzten Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen und der endlichen Belastbarkeit von Ökosystemen seien nur vier Beispiele hierfür genannt. Um diesen Herausforderungen positiv zu begegnen, müssen Ökonomie, Ökologie und soziale Wohlfahrt in Zukunft als interdependente Faktoren des Zusammenlebens gedacht werden. Dabei wird auch und vor allem dem globalen Umgang mit natürlichen Ressourcen eine entscheidende Rolle zukommen.

Seit mehreren Jahren gehe ich akademisch und in der rechtspolitischen Praxis der Fragestellung nach, wie der Umgang mit Abfällen so gestaltet werden kann, dass bereits extrahierte Rohstoffe effizient genutzt und das bestehende natürliche Kapital geschont werden kann. Das vorliegende Buch stellt den aktuellen Zwischenstand meiner Überlegungen in diesem Bereich dar. Aus meinen Tätigkeiten für einen Wirtschaftsverband in Brüssel sowie für die Bundesrepublik Deutschland in Bonn sind zwei wesentliche Erkenntnisse erwachsen:

1. Die globale Ökonomie lässt natürliche Ressourcen dort verfügbar werden, wo eine entsprechende Nachfrage besteht und wo mitunter ökologische und soziale Standards weniger etabliert sind. Abfälle entstehen hingegen dort, wo immer mobilere Konsumenten sie entstehen lassen oder hierzu veranlasst werden. Sollen in Zukunft verstärkt Primär- durch Sekundärrohstoffe ersetzt werden, müssen rechtliche und politische Rahmenbedingungen geschaffen werden, die recycelte Werkstoffe in einen fairen Wettbewerb zu Primärmaterialien treten lassen.

2. Der Ressourcenkonsum der „industrialisierten Welt“ hat ein Ausmaß angenommen, dass Ökosysteme weltweit schädigen und dass unmöglich allen Menschen weltweit zuteilwerden kann. Es ist daher die Pflicht der entwickelten Staaten nun zukunftsfähige Modelle der Ressourcennutzung zu entwickeln.

Das vorliegende Buch thematisiert indes nur einen Bruchteil der in diesen beiden Erkenntnissen gespiegelten Herausforderungen. Es geht von der These aus, dass ein dem Konzept der Linearwirtschaft folgendes Ordnungsrecht und politische Initiativen nicht dazu geeignet sind, um Produk-

tionsprozesse und das Abfallmanagement im Sinne einer Kreislaufwirtschaft neu zu gestalten. Unberührt bleibt dabei die drängende Frage, wie zukünftig neue Konzepte von Rohstoffnutzung und -besitz zu einer Dematerialisierung der Wohlstandssymbolik beitragen können und wie dadurch eine umfängliche nachhaltige Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft angestrebt werden könnte.

Mein ausdrücklicher Dank dafür, dass dieses Buch entstanden ist, gilt Herrn Prof. Josef Falke. Die Gespräche mit ihm waren in den vergangenen Jahren von unschätzbarem Wert und dienten vor allem als Kompass bei der thematischen Fokussierung der folgenden Inhalte. Ferner ahnte Herr Prof. Falke bereits vor mir, dass dieses Buch einmal entstehen könnte. Zudem danke ich Herrn Prof. Gerd Winter insbesondere für kritische Fragen und kritisches Hinterfragen meiner persönlichen Vorstellungen von einem normativ sinnvollen Abfallmanagement.

Für intensive fachliche Diskussionen zu Theorie und Praxis der europäischen und deutschen Abfallbewirtschaftung danke ich Frau Anne Baum-Rudischhauser und Herrn Dr. Claus Bergs. Beide haben meinen persönlichen Abfallhorizont auf ganz unterschiedliche Weise geprägt. Ich bin dankbar, dass ich von ihnen lernen durfte.

Schließlich danke ich von Herzen Frau Jeannette Sato für ihre freundschaftliche, fachliche und auch „psychologische“ Unterstützung während des Entstehens dieses Buches. Die Möglichkeit, mit ihr zu jedem Zeitpunkt inhaltlich und ideologiefrei diskutieren zu können sowie ihre moralische Unterstützung waren und sind für mich von größter Bedeutung. Auch danke ich Frau Corinna Mielchen für ihren unermüdlichen Kampf gegen meine syntaktischen Alleingänge, für die Kontrolle jedes einzelnen Absatzes auf inhaltliche Stringenz und vor allem für die bedingungslose Unterstützung in der sensiblen Endphase der Erstellung dieses Buches.

Köln, im November 2016

Claas Oehlmann

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Editorial                                                                                                     | 5  |
| Vorwort                                                                                                       | 7  |
| 1. Einführung                                                                                                 | 15 |
| 1.1 Das Leitbild der Kreislaufwirtschaft                                                                      | 18 |
| 1.2 Untersuchungsgegenstand                                                                                   | 21 |
| 1.2.1 Die Abfallwirtschaft im Spannungsfeld von Markt und Regulierung                                         | 21 |
| 1.2.2 Siedlungsabfall, Bioabfall und Elektro- und Elektronik-Altgeräte                                        | 23 |
| 1.3 Fortgang der Untersuchung                                                                                 | 27 |
| 2. Grundlagen des europäischen Primärrechts                                                                   | 33 |
| 2.1 Rechtsgrundlagen der Umwelt- und Querschnittspolitik                                                      | 33 |
| 2.1.1 Die Entstehung der Rechtsgrundlage für die Umweltpolitik                                                | 34 |
| 2.1.2 Nachhaltige Entwicklung, umweltpolitische Querschnittsklausel und der Umgang mit natürlichen Ressourcen | 35 |
| 2.2 Konzepte der Umwelt- und Querschnittspolitik                                                              | 38 |
| 2.2.1 Nachhaltigkeit und nachhaltige Entwicklung                                                              | 38 |
| 2.2.2 Natürliche Ressourcen                                                                                   | 41 |
| 3. Politische Ausgangslage                                                                                    | 43 |
| 3.1 Die Rolle der Abfallbewirtschaftung in der europäischen Umweltpolitik                                     | 43 |
| 3.1.1 Die Entstehung der Abfall- als Teil der Umweltpolitik von 1973 bis 1986                                 | 45 |
| 3.1.2 Vom Umweltrisiko zur Ressource – Abfallpolitik von 1987 bis 2012                                        | 46 |
| 3.2 Die Strategie Europa 2020                                                                                 | 48 |
| 3.2.1 Die Leitinitiative Ressourcenschonendes Europa                                                          | 49 |
| 3.2.1.1 Der Fahrplan für ein Ressourcenschonendes Europa                                                      | 51 |
| 3.2.1.2 Die umweltpolitischen Vorgaben für den Zeitraum 2013 bis 2020                                         | 53 |
| 3.2.1.3 Die Rohstoffinitiative                                                                                | 54 |
|                                                                                                               | 9  |

|         |                                                                              |     |
|---------|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.2.2   | Messinstrumente zur Umsetzung der Leitinitiative Ressourcenschonendes Europa | 56  |
| 3.2.2.1 | Indikatoren der Ressourceneffizienz und zur Abfallbewirtschaftung            | 56  |
| 3.2.2.2 | Die Lebenszyklusanalyse                                                      | 58  |
| 3.3     | Leitsätze zur Untersuchung                                                   | 62  |
| 3.3.1   | Reflektion zum Primärrecht und zu den politischen Leitlinien                 | 62  |
| 3.3.2   | Operationalisierung                                                          | 65  |
| 4.      | Sekundärrechtliche Vorgaben zur Bewirtschaftung von Abfällen                 | 69  |
| 4.1     | Zentrale Regelungen der Abfallrahmenrichtlinie                               | 71  |
| 4.1.1   | Der Abfallbegriff                                                            | 73  |
| 4.1.1.1 | Die Definition des Abfallbegriffs                                            | 75  |
| 4.1.1.2 | Das Ende der Abfalleigenschaft                                               | 76  |
| 4.1.1.3 | Das europäische Abfallverzeichnis                                            | 79  |
| 4.1.2   | Die fünfstufige Abfallhierarchie                                             | 81  |
| 4.1.2.1 | Rechtsverbindlichkeit der Abfallhierarchie                                   | 83  |
| 4.1.2.2 | Abfallvermeidung und Wiederverwendung                                        | 84  |
| 4.1.2.3 | Abfallverwertung und Beseitigung                                             | 86  |
|         | a) Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling                           | 87  |
|         | b) Sonstige Verwertung und Beseitigung                                       | 89  |
| 4.1.3   | Zielvorgaben für spezifische Abfallströme                                    | 92  |
| 4.1.3.1 | Die Vorgaben zur getrennten Sammlung von Abfällen                            | 93  |
| 4.1.3.2 | Die Vorgaben zum Recycling und zur Vorbereitung zur Wiederverwendung         | 95  |
| 4.2     | Abfall auf dem europäischen Binnenmarkt                                      | 97  |
| 4.2.1   | Internationales und europäisches Abfallverbringungsrecht                     | 99  |
| 4.2.1.1 | Das Basler Übereinkommen und der OECD-Ratsbeschluss C (92) 39                | 99  |
| 4.2.1.2 | Vorgaben der europäischen Abfallverbringungsverordnung                       | 101 |
| 4.2.2   | Die Prinzipien von Autarkie und Nähe                                         | 103 |
| 4.3     | Das europäische Deponierecht                                                 | 105 |
| 4.3.1   | Allgemeine Regelungen zur Abfallablagerung                                   | 106 |
| 4.3.2   | Abfallstromspezifische Regelungen                                            | 109 |

|         |                                                                                                       |     |
|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 5.      | Die Notwendigkeit zur Fortentwicklung des Sekundärrechts                                              | 111 |
| 5.1     | Datenerhebung und empirische Ausgangslage                                                             | 112 |
| 5.1.1   | Die Unbestimmtheit des Begriffs Siedlungsabfall                                                       | 112 |
| 5.1.2   | Abfallstatistikverordnung und Datenerhebung durch Eurostat                                            | 114 |
| 5.1.2.1 | Die vier ausgewiesenen Abfallbehandlungsverfahren                                                     | 115 |
| 5.1.2.2 | Der Begriff der Behandlung im Kontext der statistischen Datenerhebung                                 | 117 |
| 5.1.3   | Fortentwicklung der Vorgaben zur Datenerhebung                                                        | 122 |
| 5.2     | Abfalldemonitionierung und -verbrennung als ultima ratio in der Kreislaufwirtschaft                   | 131 |
| 5.2.1   | Datenaufbereitung – Abfallaufkommen und Behandlung                                                    | 131 |
| 5.2.1.1 | Abfallbeseitigung und energetische Verwertung                                                         | 133 |
| 5.2.1.2 | Recycling und Kompostierung                                                                           | 135 |
| 5.2.2   | Fortentwicklung des europäischen Deponierechts                                                        | 137 |
| 5.2.2.1 | Schwächen der Deponierichtlinie                                                                       | 139 |
| 5.2.2.2 | Instrumente zur Begrenzung der Abfalldemonitionierung                                                 | 141 |
| 5.2.2.3 | Ansätze zur Fortentwicklung des europäischen Deponierechts                                            | 144 |
| 5.2.3   | Die Begrenzung der Abfallverbrennung                                                                  | 147 |
| 5.2.3.1 | Verbrennung und Mitverbrennung im europäischen Emissionsschutzrecht                                   | 148 |
| 5.2.3.2 | Siedlungsabfall als erneuerbare Energie und im Emissionshandel                                        | 149 |
| 5.2.3.3 | Energetische Verwertung auf dem europäischen Binnenmarkt                                              | 152 |
| 5.2.3.4 | Ansätze zur Begrenzung der Abfallverbrennung                                                          | 154 |
| 5.3     | Zentrale Vorschläge der Europäischen Kommission zur Neuausrichtung der Siedlungsabfallbewirtschaftung | 159 |
| 6.      | Abfallstromspezifische Analysen                                                                       | 165 |
| 6.1     | Die Nutzung der Ressource Bioabfall                                                                   | 165 |
| 6.1.1   | Der Abfallstrom der Bioabfälle                                                                        | 166 |

|         |                                                                                              |     |
|---------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.1.2   | Abfallrechtliche Vorgaben zur Bewirtschaftung von Bioabfällen                                | 169 |
| 6.1.3   | Bioabfälle im europäischen Hygiene- und Düngemittelrecht                                     | 170 |
| 6.1.4   | Die Verwertung von Bioabfällen                                                               | 174 |
| 6.1.4.1 | Gemischt erfasste Bioabfälle                                                                 | 175 |
| 6.1.4.2 | Getrennt erfasste Bioabfälle                                                                 | 177 |
| 6.1.5   | Ein Rechtsrahmen zur Förderung von Kreislaufwirtschaftssystemen für Produkte aus Bioabfällen | 180 |
| 6.1.5.1 | Getrennte Sammlung und hochwertiges Recycling                                                | 182 |
| 6.1.5.2 | Düngemittelrechtliche Anforderungen an einen europäischen Markt für Produkte aus Bioabfällen | 188 |
|         | a) Konzept des Produktstatus von Bioabfällen                                                 | 190 |
|         | b) Zentrale Anforderungen an Komponentmaterialien                                            | 194 |
|         | c) Bewertung                                                                                 | 198 |
| 6.2     | Die Nutzung der Ressource Elektro- und Elektronik-Altgeräte                                  | 200 |
| 6.2.1   | Abfallaufkommen und Stoffstromspezifika                                                      | 202 |
| 6.2.2   | Der Bewirtschaftungszyklus von Elektro- und Elektronik-Altgeräten                            | 207 |
| 6.2.2.1 | Anwendungsbereich und Produktkonzeption                                                      | 208 |
| 6.2.2.2 | Sammlung, Verwertung und Finanzierung                                                        | 211 |
| 6.2.2.3 | Hemmnisse bei der Bewirtschaftung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten                     | 217 |
| 6.2.3   | Die Ökodesign-Richtlinie                                                                     | 224 |
| 6.2.3.1 | Anwendungsbereich und allgemeine Vorgaben                                                    | 225 |
| 6.2.3.2 | Festlegung und Kontrolle von Ökodesign-Maßnahmen                                             | 226 |
| 6.2.3.3 | Praxiserfahrungen mit Ökodesign-Maßnahmen                                                    | 230 |
| 6.2.4   | Die Kreislaufführung versorgungskritischer Rohstoffe                                         | 232 |
| 6.2.4.1 | Anwendungsbereich und relevante Akteursbeziehungen                                           | 233 |

|         |                                                                                                  |     |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 6.2.4.2 | Weiterentwicklung von Ökodesign- und WEEE-Richtlinie                                             | 237 |
| a)      | Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie                                                             | 238 |
| b)      | Anpassung der WEEE-Richtlinie                                                                    | 242 |
| 6.2.4.3 | Materialeffizienz und das Unionsgrundrecht der unternehmerischen Freiheit                        | 244 |
| a)      | Der Schutzbereich des Grundrechts auf unternehmerische Freiheit                                  | 245 |
| b)      | Eingriff in den Schutzbereich des Unionsgrundrechts auf unternehmerische Freiheit                | 246 |
| c)      | Unionsrechtliche Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs                                         | 247 |
| 7.      | Reflektion und Ausblick                                                                          | 249 |
| 7.1     | Die makroökonomische Dimension des Kreislaufwirtschaftsrechts                                    | 252 |
| 7.2     | Die mikroökonomische Dimension des Kreislaufwirtschaftsrechts                                    | 255 |
| 7.3     | Ausblick – Abfallvermeidung                                                                      | 258 |
| 8.      | Anlagen                                                                                          | 261 |
| 9.      | Literatur- und Dokumentenverzeichnis                                                             | 277 |
| 9.1     | Literatur                                                                                        | 277 |
| 9.2     | Internetquellen                                                                                  | 286 |
| 9.3     | Europäisches Sekundärrecht und sonstige Dokumente europäischer und internationaler Institutionen | 287 |

