

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), 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 Verbindungslien 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-

Vorwort

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	Abfalldeponierung 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 Abfalldeponierung	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

Inhaltsverzeichnis

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 Komponentenmaterialien	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

