
Rechtsgrundlagen der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten Deutschland, Österreich und Frankreich zur Abfallvermeidung



Aufbereitung durch R. Quartier, VBSA,
im Auftrag des Bundesamts für Umwelt BAFU,
Vertragsnummer 00.5037.PZ / R253-1092 und 00.5037.PZ / 9919C7F84
Version vom 01.05.2020

Impressum

Auftraggeber Bundesamt für Umwelt (BAFU) Das BAFU ist ein Amt des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Auftragnehmer

Verband der Betreiber Schweizerischer Abfallverwertungsanlagen VBSA

Autor

Dr. Robin Quartier

Begleitung BAFU

Dr. Kaarina Schenk

Hinweis

Diese Studie wurde im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU) verfasst. Für den Inhalt ist allein der Auftragnehmer verantwortlich.

Zum Titelbild:

Die abgebildete Keramikschale wurde gebrochen und dann mit der traditionellen japanischen Methode der Kintsugi repariert. Eine zerbrochene Schale wird dadurch nicht zum Abfall, sondern durch eine äusserst aufwendige Reparatur zu einem einzigartigen, wertvollen Gegenstand. Dieses Bild wurde als Sinnbild für gelungene Abfallvermeidung ausgewählt.

(Quelle: <https://mymodernmet.com/kintsugi-kintsukuroi>)

Inhaltsverzeichnis

Einführung	2
Auftrag	2
Methode	4
Abfallvermeidungsrelevante Bestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie und deren Umsetzung.	5
Artikel 1 AbfRRL «Gegenstand und Anwendungsbereich»	5
Umsetzung im deutschen Recht.....	6
Umsetzung im österreichischen Recht.....	7
Artikel 3 AbfRRL «Begriffsbestimmungen»	8
Umsetzung im deutschen Recht.....	9
Umsetzung im österreichischen Recht.....	10
Artikel 4 AbfRRL «Abfallhierarchie»	11
Umsetzung im deutschen Recht.....	12
Umsetzung im österreichischen Recht.....	13
Artikel 8 AbfRRL «Erweiterte Herstellerverantwortung»	14
Umsetzung im deutschen Recht.....	15
Umsetzung im österreichischen Recht.....	17
Artikel 9 AbfRRL «Abfallvermeidung»	18
Artikel 29 AbfRRL «Abfallvermeidungsprogramme»	19
Umsetzung im deutschen Recht.....	22
Umsetzung im österreichischen Recht.....	23
Neue Dimension der Abfallvermeidung: die Richtlinien EU 2018/851 und 2019/904 und ihre Umsetzung im Französischen Recht	24
Überarbeitung der Abfallrahmenrichtlinie: Richtlinie (EU) 2018/851	24
Die Einweg-Plastik-Richtlinie EU 2019/904	24
Aufbau der Einweg-Plastik-Richtlinie (EU 2019/904).....	25
«Déchets» im französischen Code de l'environnement	26
Artikel 1 (EU) 2018/851: Gegenstand und Anwendungsbereich	27
Umsetzung von Artikel 1 (EU) 2018/851 im CODE 01 2021	28
Artikel 3 (EU) 2018/851: Begriffsbestimmungen	30
Umsetzung von Artikel 3 (EU) 2018/851 im CODE 01 2021	31
Anreize für Abfallvermeidung: Artikel 4(EU) 2018/851	32
Umsetzung im Code de l'environnement.....	34
Weiterentwicklung der erweiterten Herstellerverantwortung in der Richtlinie (EU) 2018/851..	35
Der neue Artikel 9 zur Abfallvermeidung nach Richtlinie (EU) 2018/851	38
Abfallvermeidungsprogramme in der Richtlinie (EU) 2018/851.....	49
Abfallvermeidungsprogramme und Lebensmittelabfälle im CODE 01 2021	50

Einführung

Auftrag

Das Abfallrecht der EU basiert auf der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie, AbfRRL). Richtlinien müssen nach Ablauf einer bestimmten Frist im nationalen Recht der Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Deutschland hat die europäische Abfallrahmenrichtlinie in seinem «Kreislaufwirtschaftsgesetz» (KrWG) umgesetzt, Österreich tat dies in seinem «Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft» (AWG 2002). Das französische Umweltrecht ist anders strukturiert. Der Code de l'environnement (CODE 01 2021) beinhaltet sämtliche Bestimmungen, die im weitesten Sinne umweltrelevant sind, von der Jagd (Livre IV Titre II) bis zum Schutz der Arktis (Livre VII). Die europäische AbfRRL wird hauptsächlich im Livre V «Prévention des pollutions, des risques et des nuisances» Titre IV «Déchets» umgesetzt.

2018 wurde die europäische Abfallrahmenrichtlinie durch die Richtlinie (EU) 2018/851 grundlegend geändert. Diese Änderungen sind noch nicht im deutschen und österreichischen Recht umgesetzt worden. Die entsprechende Gesetzesänderungen befinden sich in diesen zwei Ländern noch in der parlamentarischen Beratung (Stand April 2020). Die Umsetzung im französischen Recht ist bereits erfolgt, jedoch noch nicht in Kraft getreten. Da diese künftige Version des «Code de l'environnement» schon publiziert ist, stützt sich die vorliegende Arbeit auf diese Version, die am 01. Januar 2021 in Kraft treten wird.

Mit dem Erlass der Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt hat die EU 2019 einen Quantensprung in der Abfallvermeidung vollzogen. Auch diese Richtlinie ist noch nicht im Recht der Mitgliedstaaten Österreich und Deutschland umgesetzt worden, wird aber wegen ihrer Bedeutung bezüglich Abfallvermeidung in dieser Arbeit aufgeführt. In der Version des «Code de l'environnement» vom 01. Januar 2021 ist die Richtlinie bereits abgebildet.

Aus dem Obigen fällt auf, dass Frankreich die zwei neueren Richtlinien (EU) 2018/851 und (EU) 2019/904 vor Deutschland und Österreich in seinem nationalen Recht umgesetzt hat. Diese Arbeit wurde nachträglich auf Wunsch des Auftraggebers mit einer Analyse des französischen Abfallrechts ergänzt. Diese nachträgliche Ergänzung und die unterschiedlichen Stadien der Umsetzung der EU-Richtlinien sind in der Struktur dieses Berichtes auch abgebildet: Die Diskussion des französischen Rechts wurde im letzten Kapitel «Neue Dimension der Abfallvermeidung» eingebaut. Die in dieser Arbeit aufgearbeiteten Rechtsgrundlagen sind zur Übersicht in folgender Tabelle mit vollem Namen und Quellenverweis aufgeführt. Es wurde der Stand der jeweiligen Erlasse per Ende Juni 2019 berücksichtigt.

Richtlinie 2008/98/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien.

Abrufbar unter: http://data.europa.eu/eli/dir/2008/98/oj

In dieser Arbeit gebrauchte Abkürzung: AbfRRL
--

Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 9 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

Abrufbar unter: <http://www.gesetze-im-internet.de/krwg/index.html>

In dieser Arbeit gebrauchte Abkürzung: **KrWG**

Bundesgesetz über eine nachhaltige Abfallwirtschaft (Abfallwirtschaftsgesetz 2002 – AWG 2002)

Abrufbar unter:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20002086>In dieser Arbeit gebrauchte Abkürzung: **AWG 2002****Richtlinie (EU) 2018/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle**Abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/851/oj>In dieser Arbeit gebrauchte Abkürzung: **Richtlinie (EU) 2018/851****Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt**Abrufbar unter: <http://data.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj>In dieser Arbeit gebrauchte Abkürzung: **Einweg-Plastik-Richtlinie****Code de l'environnement, Version geplant für 1^{er} Janvier 2021**

Abrufbar unter:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=6EB4AD839BD3E8A0CDB86A9BE44739E7.tplgfr24s_2?cidTexte=LEGITEXT000006074220&dateTexte=20191230In dieser Arbeit gebrauchte Abkürzung: **CODE 01 2021**

Methode

Die in Bezug auf Vermeidung relevanten Bestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie wurden gezielt ausgesucht und in diesem Dokument wiedergegeben. Die als relevant identifizierten Bestimmungen werden, wenn möglich, gekürzt aufgeführt und kommentiert. Die Erwägungsgründe der Abfallrahmenrichtlinie bilden die Grundlage für den jeweiligen Kommentar.

Anschliessend wird die Umsetzung der relevanten Bestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie im deutschen Kreislaufwirtschaftsgesetz dokumentiert. Dabei werden die relevanten Paragraphen des KrWG wiedergegeben und kurz kommentiert. Das österreichische Abfallwirtschaftsgesetz wird nach dem gleichen Modus durchsucht und kommentiert. Anschliessend wird der Blick nach vorne gerichtet und die Änderungen der bezüglich «Vermeidung» relevanten Bestimmungen dokumentiert.

Die oben dargestellte Methode wurde mit der Absicht gewählt, eine möglichst geordnete Übersicht der juristischen Umsetzung des Konzeptes der Abfallvermeidung zu geben. Im letzten Kapitel wird mit Verweis auf die neue Richtlinie (EU) 2018/851 auch die Entwicklung dieses Konzeptes im EU-Recht ersichtlich. Die gewählte Methode hat den Nachteil, dass viele, manchmal lange, Gesetztexte wiedergegeben werden, was das Dokument etwas schwerfällig macht. Dieser Nachteil wurde jedoch in Kauf genommen, damit der Leser nicht ständig die zitierten Gesetzestexte beziehen muss. Ausserdem durchläuft die Gesetzgebung im Bereich Abfall zurzeit eine sehr dynamische Entwicklung. Die Übernahme von Gesetztexten als vollständige Zitate schafft im vorliegenden Dokument eine interne Referenz und sichert damit die innere Kohärenz dieser Übersicht, auch wenn sich die Rechtsetzung weiterhin ändert. In dem Sinne ist dieses Dokument eine Momentaufnahme der Rechtslage per Ende Juni 2019 für das deutsche und österreichische Recht, sowie ein Blick in die Version vom 01. Januar 2021 für das französische Recht.

Im letzten Kapitel wird die Einweg-Plastik-Richtlinie diskutiert. Diese Richtlinie ist noch nicht im nationalen Recht der Mitgliedstaaten Deutschland und Österreich umgesetzt, wurde aber beigezogen, weil sie einen Paradigmenwechsel in der Regelung der Abfallwirtschaft und insbesondere in der

Umsetzung der Abfallvermeidung darstellt, in dem diese neue Richtlinie weitgehend auf Produktverbote setzt. Produktverbote waren in der abfallrechtlichen Gesetzgebung bisher ein Tabu, könnten sich aber insbesondere bezüglich Abfallvermeidung als sehr wirksam erweisen. Frankreich hat die Umsetzung der Einweg-Plastik-Richtlinie schon vorgenommen.

Dieser Bericht wurde mit der Analyse des französischen «Code de l'environnement» in Bezug auf Abfallvermeidung nachträglich ergänzt. Dabei wurde die Version des «Code de l'environnement», die am 01. Januar 2021 in Kraft treten wird, als Grundlage genommen. Diese künftige Version wurde ausgewählt, weil sie die Umsetzung sowohl der neuen Richtlinie (EU) 2018/851 als auch der Einweg-Plastik-Richtlinie beinhaltet.

Die relevanten Bestimmungen des französischen «Code de l'environnement» werden auch wiedergegeben, jedoch in stark gekürzter Form. Das französische Recht ist nämlich extrem detailliert und quasi literarisch formuliert, mit vielen Wiederholungen. Erwägungsgründe sowie konkrete Ausführungen sind in den französischen Gesetzartikeln integriert, was zu sehr langen Artikeln führt¹.

Abfallvermeidungsrelevante Bestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie und deren Umsetzung

Artikel 1 AbfRRL «Gegenstand und Anwendungsbereich»

Im Erwägungsgrund 6 der Abfallrahmenrichtlinie (EU-AbfRRL E 6) wird erklärt: «Das oberste Ziel jeder Abfallpolitik sollte darin bestehen, die nachteiligen Auswirkungen der Abfallerzeugung und -bewirtschaftung auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu minimieren. Die Abfallpolitik sollte auch auf die Verringerung der Nutzung von Ressourcen abzielen und die praktische Umsetzung der Abfallhierarchie fördern.» Demnach zielt die Abfallpolitik der EU nicht auf eine direkte Reduktion der Abfallerzeugung als Ursache, sondern auf die Minimierung der nachteiligen *Folgen* der Abfallerzeugung. In dem Sinne ist die Minderung der Abfallerzeugung (quantitative Abfallvermeidung) nur eine Möglichkeit, die nachteiligen Auswirkungen auf Menschen und Umwelt zu minimieren.

Auch im Artikel 1 steht der Schutzgedanke an erster Stelle, aber dieser Schutz soll durch die Minderung der nachteiligen Folgen erwirkt werden, und nicht durch die Ursachenbekämpfung.

Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle



Artikel 1 Gegenstand und Anwendungsbereich

Mit dieser Richtlinie werden Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit festgelegt, indem die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden.

Artikel 1 ist sehr vorsichtig formuliert und vermeidet den Verweis auf quantitative Ziele. Die Maßnahmen, die in der AbfRRL festgelegt werden, sollen die schädlichen Auswirkungen der Abfallerzeugung und die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung mindestens verringern und die Effizienz

¹ Schon der erste Artikel des Titre IV «Déchets», der Artikel L541-1, ist über 13'000 Zeichen lang, was mehr als drei A4-Seiten entspricht. Knappheit ist kein Gebot im französischen Recht. Dafür wird sehr viel Wert auf Vollständigkeit und abschliessende Formulierungen gelegt.

der Ressourcennutzung verbessern. Somit sind weder die direkte Minderung der produzierten Abfallmenge noch die direkte Abnahme der Ressourcennutzung erklärte Ziele der AbfRRL.

Betreffend Ressourcennutzung weicht Artikel 1 von dem Erwägungsgrund 6 ab, wo die «Verringerung der Nutzung von Ressourcen» erwähnt war. In Artikel 1 soll lediglich die *Effizienz* der Ressourcennutzung verbessert werden. Der Erwägungsgrund verlangt eine absolute Abnahme des Ressourcenverbrauchs (weniger verbrauchte Tonnen) und damit eine quantitative Abfallvermeidung, aber Artikel 1 will eine Steigerung der Effizienz der Ressourcennutzung, also vermutlich mehr wirtschaftliche Wertschöpfung pro eingesetzte Tonne Ressourcen. Diese zwei Ziele, «Verringerung der Ressourcennutzung» einerseits und «Verbesserung der Effizienz der Ressourcennutzung» andererseits sind nicht unbedingt kongruent: Eine Verbesserung der Effizienz der Ressourcennutzung im Sinne einer höheren Wertschöpfung pro verbrauchter Tonne ist theoretisch auch bei einer absoluten Zunahme der Ressourcennutzung möglich. Weiter stellt sich die Frage vom räumlichen Geltungsbereich dieser Zielsetzung: Sollen die schädlichen Auswirkungen in der EU minimiert werden, oder weltweit?

Umsetzung im deutschen Recht

Kreislaufwirtschaftsgesetz



§ 1 Zweck des Gesetzes

Zweck des Gesetzes ist es, die Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu fördern und den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen sicherzustellen.

§ 2 Geltungsbereich

(1) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten für

1. die Vermeidung von Abfällen sowie
2. die Verwertung von Abfällen,
3. die Beseitigung von Abfällen und
4. die sonstigen Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung.

§2 Ziff. (2) und (3): Ausnahmeregelungen

Das deutsche Gesetz, das die europäische Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG (EU-AbfRRL) umsetzen soll, heisst Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG). Dieser Name ist insofern bemerkenswert, als der Begriff «Kreislaufwirtschaft» in der übergeordneten AbfRRL der EU gar nicht vorkommt (in der AbfRRL wird dafür der Begriff der «Recycling-Gesellschaft» gebraucht, EU-AbfRRL E 28). Die Kreislaufwirtschaft gibt dem deutschen Gesetz seinen Namen und kommt im Zweckartikel auch an erster Stelle. Natürlich ist der Schutzgedanke auch im KrWG vorhanden, aber gemäss Zweckartikel zielt das KrWG darauf, eine bestimmte Wirtschaftsform (die Kreislaufwirtschaft) zu *fördern*. Dabei wird auch das grundlegende Paradigma statuiert, in dem die Kreislaufwirtschaft mit einer Ergänzung versehen wird: Kreislaufwirtschaft *zur Schonung der natürlichen Ressourcen*. Das grundlegende Paradigma des KrWG ist also, dass Kreislaufwirtschaft automatisch zur Schonung der natürlichen Ressourcen führt. Die Kreislaufwirtschaft wird im § 3 Ziff. 19 KrWG definiert als «die Vermeidung und Verwertung von Abfällen». Somit wird Abfallvermeidung als die erste von zwei Komponenten der Kreislaufwirtschaft dargestellt. Die Vermeidung von Abfällen wird weiter im § 2 KrWG aufgeführt. § 2 KrWG ist eine

erste Andeutung auf die Abfallhierarchie, ein zentrales Element der AbfRRL (s. unten Diskussion zur Artikel 4 AbfRRL).

Umsetzung im österreichischen Recht

Abfallwirtschaftsgesetz 2002



§ 1 Ziele und Grundsätze

(1) Die Abfallwirtschaft ist im Sinne des Vorsorgeprinzips und der Nachhaltigkeit danach auszurichten, dass

1. schädliche oder nachteilige Einwirkungen auf Mensch, Tier und Pflanze, deren Lebensgrundlagen und deren natürliche Umwelt vermieden oder sonst das allgemeine menschliche Wohlbefinden beeinträchtigende Einwirkungen so gering wie möglich gehalten werden,
2. die Emissionen von Luftschadstoffen und klimarelevanten Gasen so gering wie möglich gehalten werden,
3. Ressourcen (Rohstoffe, Wasser, Energie, Landschaft, Flächen, Deponievolumen) geschont werden,
4. bei der stofflichen Verwertung die Abfälle oder die aus ihnen gewonnenen Stoffe kein höheres Gefährdungspotential aufweisen als vergleichbare Primärrohstoffe oder Produkte aus Primärrohstoffen und
5. nur solche Abfälle zurückbleiben, deren Ablagerung keine Gefährdung für nachfolgende Generationen darstellt.

(2)...(s. unten)

(3)...

(4)...

Das österreichische Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (AWG 2002) ist viel detaillierter als die AbfRRL der EU und das deutsche KrWG und braucht in dem Sinne weniger Auslegungsversuche. Es fällt auf, dass der Schutzgedanke an erster Stelle kommt und sogar auf das «allgemeine menschliche Wohlbefinden» erweitert wird. Weiter auffällig ist der Verweis auf die Emissionen von klimarelevanten Gasen (§1 Abs. 1 Ziff. 2), ein Bereich der sowohl von der EU-AbfRRL als auch vom KrWG ausdrücklich ausgeschlossen ist.

Die Schonung von Ressourcen kommt prominent vor (§1 Abs. 1 Ziff. 3), wobei auch Landschaft, Fläche und Deponieraum dazu gezählt werden. Der stofflichen Verwertung wird von Anfang an eine wichtige Schranke gesetzt: Rezyklate dürfen kein höheres Gefährdungspotential aufweisen als vergleichbare Primärrohstoffe oder Produkte aus Primärrohstoffen (§1 Abs. 1 Ziff. 3)

§1 Abs. 1 Ziff. 4 ist im Hinblick auf Abfallvermeidung interessant: Erstens impliziert diese Bestimmung, dass Abfälle zwangsläufig zurückbleiben und relativiert somit das Potential der quantitativen Abfallvermeidung, zweitens gibt diese Bestimmung ein Qualitätsziel für die zurückbleibenden Abfälle und konkretisiert damit die qualitative Abfallvermeidung.

Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle



Artikel 3 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

1. «Abfall» jeden Stoff oder Gegenstand, dessen sich sein Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss;

...

12. «Vermeidung» Maßnahmen, die ergriffen werden, bevor ein Stoff, ein Material oder ein Erzeugnis zu Abfall geworden ist, und die folgendes verringern:

a) die Abfallmenge, auch durch die Wiederverwendung von Erzeugnissen oder die Verlängerung ihrer Lebensdauer;

b) die schädlichen Auswirkungen des erzeugten Abfalls auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit oder

c) den Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen;

13. „Wiederverwendung“ jedes Verfahren, bei dem Erzeugnisse oder Bestandteile, die keine Abfälle sind, wieder für denselben Zweck verwendet werden, für den sie ursprünglich bestimmt waren;

...

Die Abfalldefinition in EU-AbfRRL Artikel 3 Ziff. 1 ist sehr breit und stützt sich ausschliesslich auf die subjektive Absicht des Besitzers eines Stoffes oder Gegenstandes. Die Entledigung wird nicht näher definiert, es wird nicht dargestellt, wann ein Entledigungswille anzunehmen ist und die möglichen Gründe für einen Entledigungszwang werden nicht erläutert.

In EU-AbfRRL Artikel 3 Ziff. 12 wird Vermeidung als eine Gruppe von Massnahmen definiert. Abfallvermeidungsmassnahmen haben folgende Merkmale gemeinsam: Sie werden ergriffen *bevor* ein Stoff, ein Material oder ein Erzeugnis zu Abfall geworden ist und bewirken eine Verringerung der Abfallmenge (quantitative Abfallvermeidung) oder eine Verringerung der schädlichen Auswirkungen des erzeugten Abfalls² (qualitative Abfallvermeidung).

Diese Definition bringt folgende Einschränkung mit sich: Weil Abfallvermeidungsmassnahmen getroffen werden *bevor* ein Stoff, Material oder Erzeugnis zu Abfall geworden ist, gehört die Abfallbewirtschaftung (Sammlung, Transport, Verwertung und Beseitigung) nicht zu den Abfallvermeidungsmassnahmen. In anderen Worten: Alle Verbote und Gebote, die den Umgang mit Abfall betreffen, sind keine Abfallvermeidungsmassnahmen.

Dagegen ist Wiederverwendung das Paradebeispiel einer Abfallvermeidungsmassnahme, weil sie ausdrücklich auf Erzeugnisse oder Bestandteile verweist, die keine Abfälle sind. (EU-AbfRRL Art. 3 Ziff. 13).

EU-AbfRRL Artikel 3 enthält keine Definition von Siedlungsabfällen, obwohl der Begriff mehrmals in der Richtlinie vorkommt und eine Verringerung der erzeugten Menge an Siedlungsabfall ein naheliegendes quantitatives Abfallvermeidungsziel darstellen würde.

² Nach Auffassung des Autors führt die Verringerung des Gehaltes an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen zu einer Senkung der schädlichen Auswirkungen des erzeugten Abfalls auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit, womit Ziff. 12 Bst. c unter Ziff. 12 Bst. b subsumiert werden kann, und beide Bestimmungen als qualitative Abfallvermeidung gelten können.

Kreislaufwirtschaftsgesetz



§ 3 Begriffsbestimmungen

(1) Abfälle im Sinne dieses Gesetzes sind alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Abfälle zur Verwertung sind Abfälle, die verwertet werden; Abfälle, die nicht verwertet werden, sind Abfälle zur Beseitigung.

(2) Eine Entledigung im Sinne des Absatzes 1 ist anzunehmen, wenn der Besitzer Stoffe oder Gegenstände einer Verwertung im Sinne der Anlage 2 oder einer Beseitigung im Sinne der Anlage 1 zuführt oder die tatsächliche Sachherrschaft über sie unter Wegfall jeder weiteren Zweckbestimmung aufgibt.

(3) Der Wille zur Entledigung im Sinne des Absatzes 1 ist hinsichtlich solcher Stoffe oder Gegenstände anzunehmen,

1. die bei der Energieumwandlung, Herstellung, Behandlung oder Nutzung von Stoffen oder Erzeugnissen oder bei Dienstleistungen anfallen, ohne dass der Zweck der jeweiligen Handlung hierauf gerichtet ist, oder

2. deren ursprüngliche Zweckbestimmung entfällt oder aufgegeben wird, ohne dass ein neuer Verwendungszweck unmittelbar an deren Stelle tritt.

Für die Beurteilung der Zweckbestimmung ist die Auffassung des Erzeugers oder Besitzers unter Berücksichtigung der Verkehrsanschauung zugrunde zu legen.

(4) Der Besitzer muss sich Stoffen oder Gegenständen im Sinne des Absatzes 1 entledigen, wenn diese nicht mehr entsprechend ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung verwendet werden, auf Grund ihres konkreten Zustandes geeignet sind, gegenwärtig oder künftig das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die Umwelt, zu gefährden und deren Gefährdungspotenzial nur durch eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung oder gemeinwohlverträgliche Beseitigung nach den Vorschriften dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ausgeschlossen werden kann.

...

(19) Kreislaufwirtschaft im Sinne dieses Gesetzes sind die Vermeidung und Verwertung von Abfällen.

(20) Vermeidung im Sinne dieses Gesetzes ist jede Maßnahme, die ergriffen wird, bevor ein Stoff, Material oder Erzeugnis zu Abfall geworden ist, und dazu dient, die Abfallmenge, die schädlichen Auswirkungen des Abfalls auf Mensch und Umwelt oder den Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen zu verringern. Hierzu zählen insbesondere die anlageninterne Kreislaufführung von Stoffen, die abfallarme Produktgestaltung, die Wiederverwendung von Erzeugnissen oder die Verlängerung ihrer Lebensdauer sowie ein Konsumverhalten, das auf den Erwerb von abfall- und schadstoffarmen Produkten sowie die Nutzung von Mehrwegverpackungen gerichtet ist.

(21) Wiederverwendung im Sinne dieses Gesetzes ist jedes Verfahren, bei dem Erzeugnisse oder Bestandteile, die keine Abfälle sind, wieder für denselben Zweck verwendet werden, für den sie ursprünglich bestimmt waren.

Die Definition des Abfallbegriffs im KrWG ist enger als diejenige der EU-AbfRRL, in dem sie zusätzlich zum Entledigungswille auch den Wegfall der ursprünglichen Zweckbestimmung voraussetzt. Ausserdem werden die Bedingungen, die eine Entledigungspflicht im öffentlichen Interesse begründen, erörtert.

Die Kreislaufwirtschaft wird summarisch definiert. Die Vermeidung wird als erster von zwei Teilaspekten der Kreislaufwirtschaft aufgeführt. Dies ist etwas verwirrend, weil eine erfolgreiche Vermeidung dazu führen sollte, dass weniger Abfälle zur Verwertung anfallen und den Kreislauf «Abfall-Verwertung-Produkt-Abfall» durchlaufen würden. Vermeidung müsste daher den Mengendurchsatz der Kreislaufwirtschaft verringern. In dem Sinne passt die Vermeidung nicht richtig in die Definition der Kreislaufwirtschaft und die Kreislaufwirtschaft wird in der öffentlichen Wahrnehmung tendenziell mit Verwertung oder Recycling assoziiert, nicht mit Vermeidung.

Die deutsche Definition der Abfallvermeidung wiederholt die Definition der EU-AbfRRL, ergänzt sie aber mit einigen aufschlussreichen Beispielen von Abfallvermeidungsmassnahmen: Die anlageinterne Verwendung von Produktionsresten und die abfallarme Produktgestaltung sind auf die Produktionsphase gerichtet, die Wiederverwendung und die Verlängerung der Lebensdauer von Erzeugnissen zielen auf die Nutzungsphase. Interessant, und im Kontext einer liberalen Marktwirtschaft auch etwas erstaunlich, ist der Verweis auf eine Änderung des Konsumverhaltens als Massnahme zur Abfallvermeidung. Auch die EU ortet Änderungsbedarf im Konsumverhalten und will Massnahmen zu diesem Zweck ausarbeiten (vgl. unten EU-AbfRRL Art. 9 Bst. b).

Die Definition der Wiederverwendung im KrWG entspricht derjenigen der EU-AbfRRL.

Das KrWG enthält auch keine Definition von Siedlungsabfällen, setzt aber ein quantitatives Verwertungsziel von 65 Gewichtsprozent bis zum 1. Januar 2020. (KrWG §14 Abs. 3)

Umsetzung im österreichischen Recht

Abfallwirtschaftsgesetz 2002



§ 2 Begriffsbestimmungen

(1) Abfälle im Sinne dieses Bundesgesetzes sind bewegliche Sachen,

1. deren sich der Besitzer entledigen will oder entledigt hat oder
2. deren Sammlung, Lagerung, Beförderung und Behandlung als Abfall erforderlich ist, um die öffentlichen Interessen (§ 1 Abs. 3) nicht zu beeinträchtigen.

(2) Als Abfälle gelten Sachen, deren ordnungsgemäße Sammlung, Lagerung, Beförderung und Behandlung als Abfall im öffentlichen Interesse erforderlich ist, auch dann, wenn sie eine die Umwelt beeinträchtigende Verbindung mit dem Boden eingegangen sind. Die Sammlung, Lagerung, Beförderung und Behandlung als Abfall im öffentlichen Interesse kann auch dann erforderlich sein, wenn für eine bewegliche Sache ein Entgelt erzielt werden kann.

(4) Im Sinne dieses Bundesgesetzes sind

1. «Altstoffe»
 - a) Abfälle, welche getrennt von anderen Abfällen gesammelt werden, oder
 - b) Stoffe, die durch eine Behandlung aus Abfällen gewonnen werden, um diese Abfälle nachweislich einer zulässigen Verwertung zuzuführen.

2. «Siedlungsabfälle» Abfälle aus privaten Haushalten und andere Abfälle, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder Zusammensetzung den Abfällen aus privaten Haushalten ähnlich sind;

(5) Im Sinne dieses Bundesgesetzes

1. ist «Abfallbehandlung» (...)

2. ist «stoffliche Verwertung» (...)

3. sind «Abfallvermeidung» Maßnahmen, die ergriffen werden, bevor ein Produkt zu Abfall geworden ist, und die folgendes verringern:

a) die Abfallmenge, auch durch die Wiederverwendung von Produkten oder die Verlängerung ihrer Lebensdauer;

b) die nachteiligen Auswirkungen des nachfolgend anfallenden Abfalls auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit oder

c) den Schadstoffgehalt in Produkten.

4. ist «Wiederverwendung» jedes Verfahren, bei dem Produkte sowie Bestandteile, die keine Abfälle sind, wieder für denselben Zweck verwendet werden, für den sie ursprünglich eingesetzt und bestimmt waren.

Die österreichische Abfalldefinition wirkt auf den ersten Blick sehr anders als die europäische. Nach näherer Betrachtung ist aber AWG 2002 § 2 Abs.1 Ziff.2 eine Beschreibung der Entledigungspflicht zum Schutz des öffentlichen Interesses analog zu KrWG §3 Abs. 2. In AWG 2002 § 2 Abs.2 wird die Abfalldefinition auf bestimmte unbewegliche Sachen ausgedehnt, sowie auf Sachen, die einen positiven Marktwert haben.

Das AWG 2002 enthält im Gegensatz zur EU-AbfRRL und KrWG eine Definition von Siedlungsabfällen (AWG 2002 § 2 Abs. 4 Ziff. 2).

Abgesehen von kleinen redaktionellen Anpassungen (im AWG 2002 wird der Begriff «Produkt» anstatt «Stoff, Material oder Erzeugnisse» wie in der EU-AbfRRL und im KrWG verwendet) ist die Definition von Abfallvermeidung und Wiederverwendung im AWG weitgehend identisch mit denen der EU-AbfRRL.

Artikel 4 AbfRRL «Abfallhierarchie»

Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle



Artikel 4 Abfallhierarchie

(1) Folgende Abfallhierarchie liegt den Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen im Bereich der Abfallvermeidung und -bewirtschaftung als Prioritätenfolge zugrunde:

a) Vermeidung

b) Vorbereitung zur Wiederverwendung,

c) Recycling,

d) sonstige Verwertung, z.B. energetische Verwertung,

e) Beseitigung.

(2) Bei Anwendung der Abfallhierarchie nach Absatz 1 treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Förderung derjenigen Optionen, die insgesamt das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbringen. Dies kann erfordern, dass bestimmte Abfallströme von der Abfallhierarchie abweichen, sofern dies durch Lebenszyklusdenken hinsichtlich der gesamten Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung dieser Abfälle gerechtfertigt ist.

(...)

Die Abfallhierarchie, mit der Vermeidung als erster Priorität, ist seit Jahrzehnten ein Leitgedanke der Abfallpolitik der EU. Die Abfallhierarchie soll als Leitlinie bei der Ausgestaltung von «Rechtsvorschriften und politischen Massnahmen» (AbfRRL Artikel 4 Abs. 1) dienen. In der Tat wird sehr oft auf die Abfallhierarchie verwiesen, die konkrete Umsetzung dieses Konzeptes in der Praxis ist aber mit grossen Schwierigkeiten verbunden.

Die Abfallhierarchie ist kein absolutes Prinzip und wird in Absatz 2 von Artikel 4 stark relativiert. Eine erste Abschwächung liegt daran, dass die Mitgliedstaaten die besten Optionen *fördern* sollen, und nicht etwa die schlechtesten Optionen verbieten müssen. Immerhin sind diejenigen Optionen zu fördern, die «insgesamt das beste Ergebnis *unter dem Aspekt des Umweltschutzes* erbringen». Eine Abwägung mit den wirtschaftlichen Interessen wird an dieser Stelle nicht verlangt. Eine zweite Abschwächung liegt daran, dass Abweichungen von der Abfallhierarchie durchaus möglich sind, sofern sie begründet werden.

Umsetzung im deutschen Recht

Kreislaufwirtschaftsgesetz



§ 6 Abfallhierarchie

(1) Maßnahmen der Vermeidung und der Abfallbewirtschaftung stehen in folgender Rangfolge:

1. Vermeidung,
2. Vorbereitung zur Wiederverwendung,
3. Recycling,
4. sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung,
5. Beseitigung.

(2) Ausgehend von der Rangfolge nach Absatz 1 soll nach Maßgabe der §§ 7 und 8 diejenige Maßnahme Vorrang haben, die den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet. Für die Betrachtung der Auswirkungen auf Mensch und Umwelt nach Satz 1 ist der gesamte Lebenszyklus des Abfalls zugrunde zu legen. Hierbei sind insbesondere zu berücksichtigen

1. die zu erwartenden Emissionen,
2. das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen,
3. die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie
4. die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, in Abfällen zur Verwertung oder in daraus gewonnenen Erzeugnissen.

Die technische Möglichkeit, die wirtschaftliche Zumutbarkeit und die sozialen Folgen der Maßnahme sind zu beachten.

Die deutsche Auslegung der Abfallhierarchie wirkt etwas schärfer als diejenige der EU. So sind die Möglichkeiten zur Abschwächung der Abfallhierarchie weniger offensichtlich. Erstens ist die Umsetzung der Abfallhierarchie nicht auf Förderung beschränkt, was den Erlass von eingreifenden Massnahmen wie Produktverbote zumindest nicht ausschliesst. Zweitens werden mögliche Abweichungen von der Abfallhierarchie nicht ausdrücklich geregelt. Vielmehr soll KrWG Absatz 2 helfen, Massnahmen ausgehend von der Rangfolge der Abfallhierarchie zu priorisieren, und nicht mögliche Gründe für Abweichungen zur Abfallhierarchie liefern. Für diese Priorisierung werden quantitative Kriterien vorgeschlagen (Emissionen, Ressourcenschonung, Energieeinsatz und Schadstoffbelastung). Wirtschaftliche Aspekte werden im § 6 nur am Rande erwähnt, in dem die «wirtschaftliche Zumutbarkeit» der Massnahmen beachtet werden soll.

Im KrWG erfährt die vierte Stufe der Abfallhierarchie (sonstige Verwertung) mit dem Verweis auf die Verfüllung eine bemerkenswerte Ergänzung gegenüber der EU-AbfRRL. Mit dieser Ergänzung stellt der deutsche Gesetzgeber klar, dass Verfüllung als Verwertung gilt.

Umsetzung im österreichischen Recht

Abfallwirtschaftsgesetz 2002



§ 1 Ziele und Grundsätze

(2) Diesem Bundesgesetz liegt folgende Hierarchie zugrunde:

1. Abfallvermeidung;
2. Vorbereitung zur Wiederverwendung;
3. Recycling;
4. sonstige Verwertung, zB energetische Verwertung;
5. Beseitigung.

(2a) Bei Anwendung der Hierarchie gemäß Abs. 2 gilt Folgendes:

1. Es sind die ökologische Zweckmäßigkeit und technische Möglichkeit zu berücksichtigen sowie, dass die dabei entstehenden Mehrkosten im Vergleich zu anderen Verfahren der Abfallbehandlung nicht unverhältnismässig sind und ein Markt für die gewonnenen Stoffe oder die gewonnene Energie vorhanden ist oder geschaffen werden kann.
2. Eine Abweichung von dieser Hierarchie ist zulässig, wenn eine gesamthafte Betrachtung hinsichtlich der gesamten Auswirkungen bei der Erzeugung und Verwendung eines Produktes sowie der Sammlung und Behandlung der nachfolgend anfallenden Abfälle bei bestimmten Abfallströmen unter Berücksichtigung von Z 1 ergibt, dass eine andere Option das beste Ergebnis unter dem Aspekt des Umweltschutzes erbringt.
3. Nicht verwertbare Abfälle sind je nach ihrer Beschaffenheit durch biologische, thermische, chemische oder physikalische Verfahren zu behandeln. Feste Rückstände sind reaktionsarm ordnungsgemäss abzulagern.

4. Die Ausrichtung der Abfallwirtschaft hat in der Weise zu erfolgen, dass unionsrechtliche Zielvorgaben, insbesondere im Hinblick auf das Recycling, erreicht werden.

Im Abs. 1 AWG 2002 wird die Abfallhierarchie nach EU-AbfRRL wortwörtlich übernommen. Dafür werden die Einschränkungen bei der Anwendung und die zulässigen Abweichungen von der Hierarchie viel detaillierter geregelt (Abs. 2a). Das AWG 2002 räumt den wirtschaftlichen Aspekten eine sehr grosse Bedeutung ein: Die Mehrkosten sollen nicht unverhältnismässig sein und es soll ein Markt für die gewonnenen Stoffe oder die gewonnene Energie vorhanden sein oder geschaffen werden können. (Abs. 2a Ziff. 1). Abweichungen von der Hierarchie sind in begründeten Fällen zulässig, wobei die lange Auflistung von möglichen Begründungen eine relativ grosszügige Auslegung der Zulässigkeit vermuten lässt.

Artikel 8 AbfRRL «Erweiterte Herstellerverantwortung»

Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle



Artikel 8 Erweiterte Herstellerverantwortung

(1) Zur Verbesserung der Wiederverwendung und der Vermeidung, des Recyclings und der sonstigen Verwertung von Abfällen können die Mitgliedstaaten Massnahmen mit und ohne Gesetzescharakter erlassen, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmässig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller des Erzeugnisses), eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt.

Diese Massnahmen können die Rücknahme zurückgegebener Erzeugnisse und von Abfällen, die nach der Verwendung dieser Erzeugnisse übrigbleiben, sowie die anschließende Bewirtschaftung der Abfälle und die finanzielle Verantwortung für diese Tätigkeiten umfassen. Diese Massnahmen können die Verpflichtung umfassen, öffentlich zugängliche Informationen darüber zur Verfügung zu stellen, inwieweit das Produkt wiederverwendbar und recyclebar ist.

(2) Die Mitgliedstaaten können geeignete Massnahmen ergreifen, damit Erzeugnisse so gestaltet werden, dass bei deren Herstellung und anschließendem Gebrauch die Umweltfolgen und die Entstehung von Abfällen verringert wird, und um zu gewährleisten, dass die Verwertung und Beseitigung der Erzeugnisse, die zu Abfällen geworden sind, gemäß den Artikeln 4 und 13 stattfinden.

Solche Massnahmen können unter anderem die Entwicklung, Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen fördern, die mehrfach verwendbar sind, technisch langlebig und, nachdem sie zu Abfällen geworden sind, zur ordnungsgemässen und schadlosen Verwertung und umweltverträglichen Beseitigung geeignet sind.

(3) Bei Anwendung der erweiterten Herstellerverantwortung berücksichtigen die Mitgliedstaaten die technische und wirtschaftliche Durchführbarkeit und die Gesamtauswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit sowie die sozialen Folgen, wobei sie darauf achten, dass das ordnungsgemässe Funktionieren des Binnenmarkts gewährleistet bleibt.

(4) Die erweiterte Herstellerverantwortung wird unbeschadet der Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung gemäß Artikel 15 Absatz 1 und unbeschadet der geltenden abfallstrom- und produktspezifischen Rechtsvorschriften angewandt.

Ein sehr wirksamer Hebel für die Abfallvermeidung liegt ganz am Anfang des Lebenszyklus, bei den Herstellern von Erzeugnissen. Mehrfach verwendbare und technisch langlebige Produkte tragen massgebend zur Abfallvermeidung bei. Dies hat die EU erkannt und die erweiterte Herstellerverantwortung in der AbfRRL eingeführt. Dabei war sich die EU von Anfang an bewusst, dass die erweiterte Herstellerverantwortung zu Beeinträchtigungen des freien Warenverkehrs im EU-Binnenmarkt führen könnte (vgl. AbfRRL E 27). Der Artikel 8 der AbfRRL ist somit das Ergebnis einer Abwägung zwischen dem Druck auf die Produktehersteller, ihre Produkte im Einklang mit der Abfallhierarchie zu verbessern und der Gewährleistung des freien Warenverkehrs im Binnenmarkt.

Absatz 1 fängt mit einer sehr breiten Definition von Herstellern an, die nicht nur die Herstellung, sondern auch das Inverkehrbringen von Erzeugnissen umfasst. Weiter werden die Mitgliedstaaten im Absatz 1 ermächtigt, Rücknahmesysteme aufzustellen, die von den Herstellern finanziert werden müssten. In dem die Aufstellung und Finanzierung eines Rücknahmesystems eine wirtschaftliche Belastung für den Hersteller darstellt, wird gleichzeitig ein Anreiz geschaffen, diese Belastung zu minimieren, beispielsweise durch Abfallvermeidungsmassnahmen des Herstellers. Die Aufstellung und Finanzierung eines Rücknahmesystems fördert in dem Sinne die Abfallvermeidung.

Eine Schwachstelle bei Rücknahmesystemen liegt darin, dass der Konsument als Endverbraucher die Existenz des Rücknahmesystems kennen und seinen Beitrag leisten muss, in dem er das verbrauchte Erzeugnis ordnungsgemäss zurückgibt. Der Endverbraucher muss daher über die Erwartungen, die auf ihm lasten, informiert sein. Absatz 1 gibt deshalb den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Hersteller zu verpflichten, über vorhandene Rücknahmesysteme zu informieren.

Absatz 2 befasst sich eher mit «clean production» und dem Ökodesign und ermuntert die Mitgliedstaaten, die Entwicklung «abfallarmer» Produkte zu fördern. Wie diese Förderung konkret ausgestaltet werden könnte, wird nicht weiter präzisiert. Mögliche Fördermassnahmen werden nicht näher beschrieben. Absatz 3 stellt aber klar, dass allfällige Massnahmen der Mitgliedstaaten nicht kontraproduktiv sein sollten und vor Allem das ordnungsgemässe Funktionieren des Binnenmarkts nicht stören sollen.

Umsetzung im deutschen Recht

Kreislaufwirtschaftsgesetz



§ 23 Produktverantwortung

(1) Wer Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- oder verarbeitet oder vertreibt, trägt zur Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft die Produktverantwortung.

Erzeugnisse sind möglichst so zu gestalten, dass bei ihrer Herstellung und ihrem Gebrauch das Entstehen von Abfällen vermindert wird und sichergestellt ist, dass die nach ihrem Gebrauch entstandenen Abfälle umweltverträglich verwertet oder beseitigt werden.

(2) Die Produktverantwortung umfasst insbesondere

1. die Entwicklung, die Herstellung und das Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die mehrfach verwendbar, technisch langlebig und nach Gebrauch zur ordnungsgemässen, schadlosen und hochwertigen Verwertung sowie zur umweltverträglichen Beseitigung geeignet sind,
2. den vorrangigen Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen bei der Herstellung von Erzeugnissen,

3. die Kennzeichnung von schadstoffhaltigen Erzeugnissen, um sicherzustellen, dass die nach Gebrauch verbleibenden Abfälle umweltverträglich verwertet oder beseitigt werden,

4. den Hinweis auf Rückgabe-, Wiederverwendungs- und Verwertungsmöglichkeiten oder -pflichten und Pfandregelungen durch Kennzeichnung der Erzeugnisse sowie

5. die Rücknahme der Erzeugnisse und der nach Gebrauch der Erzeugnisse verbleibenden Abfälle sowie deren nachfolgende umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung.

(3) Im Rahmen der Produktverantwortung nach den Absätzen 1 und 2 sind neben der Verhältnismäßigkeit der Anforderungen entsprechend § 7 Absatz 4 die sich aus anderen Rechtsvorschriften ergebenden Regelungen zur Produktverantwortung und zum Schutz von Mensch und Umwelt sowie die Festlegungen des Gemeinschaftsrechts über den freien Warenverkehr zu berücksichtigen.

(4) Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnungen auf Grund der §§ 24 und 25, welche Verpflichteten die Produktverantwortung nach den Absätzen 1 und 2 wahrzunehmen haben. Sie legt zugleich fest, für welche Erzeugnisse und in welcher Art und Weise die Produktverantwortung wahrzunehmen ist.

Die erweiterte Herstellerverantwortung wird im deutschen KrWG unter dem Namen «Produktverantwortung» eingeführt. Da aber ein Produkt kein Rechtssubjekt ist, ist wohl auch im KrWG die Verantwortung des Herstellers gemeint, wobei die Herstellerdefinition nach KrWG auch das Inverkehrbringen umfasst, analog wie die Definition der AbfRRL. Nichtsdestotrotz wirkt «Produktverantwortung» etwas weniger scharf als «Herstellerverantwortung». § 23 beschreibt was die Produktverantwortung alles umfasst und wirkt in dem Sinne wie eine Begriffsdefinition, nimmt aber niemanden eindeutig in die Pflicht.

Die Abfallvermeidung steht auch in der deutschen Produktverantwortung als Hauptzweck im Vordergrund: Produkte sollen mehrfach verwendbar und technisch langlebig sein, was zur quantitativen Abfallvermeidung beitragen sollte. Schadstoffhaltige Erzeugnisse sollen gekennzeichnet sein, was zur qualitative Abfallvermeidung beitragen dürfte. Auch eine Rücknahmepflicht wird ausdrücklich als Teil der Produktverantwortung erklärt, aber §23 wirkt wie eine Begriffsdefinition und begründet keine konkrete Pflicht eines Herstellers, seine Produkte zurückzunehmen. Insbesondere wird die Finanzierung von Rücknahmesystemen im § 23 nicht geregelt. Dafür bringt das KrWG mit dem vorrangigen Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen eine Präzisierung zum Ökodesign-Ansatz.

Auch das KrWG stellt klar, dass die Produktverantwortung nicht zu einer Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs führen darf.

Abfallwirtschaftsgesetz 2002



§9 Ziele der nachhaltigen Abfallvermeidung

Durch die Verwendung von geeigneten Herstellungs-, Bearbeitungs-, Verarbeitungs- und Vertriebsformen, durch die Entwicklung geeigneter Arten und Formen von Produkten und durch ein abfallvermeidungsbewusstes Verhalten der Letztverbraucher sollen die Mengen und die Schadstoffgehalte der Abfälle verringert und zur Nachhaltigkeit beigetragen werden. Im Rahmen des technisch und wirtschaftlich Möglichen sind daher insbesondere

1. Produkte so herzustellen, zu bearbeiten, zu verarbeiten oder sonst zu gestalten, dass die Produkte langlebig und reparaturfähig sind und die nach ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung verbleibenden Abfälle erforderlichenfalls zerlegt oder bestimmte Bestandteile getrennt werden können und dass die Abfälle, die Bestandteile oder die aus den Abfällen gewonnenen Stoffe weitgehend verwertet (einschließlich wiederverwendet) werden können,
2. Vertriebsformen durch Rücknahme- oder Sammel- und Verwertungssysteme, gegebenenfalls mit Pfandinhebung, so zu gestalten, dass der Anfall von zu beseitigenden Abfällen beim Letztverbraucher so gering wie möglich gehalten wird,
3. Produkte so zu gestalten, dass bei ihrer Herstellung, ihrem Ge- und Verbrauch und nach ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung unter Berücksichtigung der relevanten Umweltaspekte keine Beeinträchtigungen der öffentlichen Interessen (§ 1 Abs. 3) bewirkt werden, insbesondere möglichst wenige und möglichst schadstoffarme Abfälle zurückbleiben, und
4. Produkte so zu gebrauchen, dass die Umweltbelastungen, insbesondere der Anfall von Abfällen, so gering wie möglich gehalten werden.

Der Titel von §9 AWG 2002 stellt den Bezug zur Abfallvermeidung klar, lässt aber diesen Paragraph nicht als Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung erkennen. In der Tat steht die Abfallvermeidung noch mehr im Vordergrund. Ausserdem wird nicht nur der Hersteller, sondern auch der Letztverbraucher in die Pflicht genommen. Der Letztverbraucher soll durch sein «abfallvermeidungsbewusstes Verhalten» zur Abfallvermeidung beitragen und die Produkte gemäss Absatz 4 so gebrauchen, dass der Anfall von Abfällen so gering wie möglich gehalten wird. Ob dieses durchaus vernünftige Gebot auch im Einzelfall durchsetzbar ist, steht offen.

Abgesehen vom Verweis auf den Letztverbraucher ist §9 AWG 2002 aber doch die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung nach Artikel 8 AbfRRL: Auch §9 AWG 2002 verlangt langlebige Produkte (Abs.1) und die Schaffung von Rücknahmesystemen (Abs. 2). Zur Finanzierung dieser Systeme wird die Erhebung eines Pfandes erwähnt. Ein Pfand wird aber vom Letztverbraucher bezahlt, nicht vom Hersteller. In dem Sinne weicht das AWG 2002 vom Grundsatz der finanzierungspflichtigen Hersteller nach Artikel 8 AbfRRL ab. Hingegen werden keine Bedenken zum ordnungsgemäßen Funktionieren des Binnenmarkts geäußert.

Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle



Artikel 9 Abfallvermeidung

Nach Konsultation der beteiligten Kreise unterbreitet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat die nachstehend genannten Berichte, gegebenenfalls mit Vorschlägen für die zur Unterstützung der Tätigkeiten im Bereich der Abfallvermeidung und der Durchführung der in Artikel 29 genannten Abfallvermeidungsprogramme erforderlichen Maßnahmen:

- a) bis Ende 2011, Vorlage eines Zwischenberichts über die Entwicklung der Abfallaufkommen und den Umfang der Abfallvermeidung; einschließlich der Ausarbeitung einer Produkt-Ökodesign- Politik, mit der gegen das Entstehen von Abfällen und gegen gefährliche Stoffe in Abfällen vorgegangen wird, mit dem Ziel, Technologien zu fördern, die auf langlebige, wiederverwendbare und recyclebare Produkte ausgerichtet sind;
- b) bis Ende 2011, Ausarbeitung eines Aktionsplans für weitere Unterstützungsmassnahmen auf europäischer Ebene, besonders zum Zweck der Änderung derzeitigen Konsumverhaltens;
- c) bis Ende 2014, Festlegung von bis 2020 zu erreichenden Zielvorgaben für Abfallvermeidung und Entkopplung vom Wirtschaftswachstum auf der Grundlage bewährter verfügbarer Verfahren, falls notwendig, einschließlich einer Überprüfung der in Artikel 29 Absatz 4 genannten Indikatoren.

Der Artikel 9 trägt einen vielversprechenden Titel, ist aber inhaltlich unspektakulär. Er richtet sich an die Kommission, die verpflichtet wird, drei Dokumente zu publizieren.

1. Der Zwischenbericht über die Entwicklung der Abfallaufkommen und den Umfang der Abfallvermeidung wurde als Bericht der Kommission über die thematische Strategie für Abfallvermeidung und – recycling (KOM(2011) 13)³ publiziert.
2. Der Aktionsplan für weitere Unterstützungsmassnahmen auf europäischer Ebene ist vermutlich als «Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa» (KOM (2011) 571)⁴ publiziert worden.
3. Die Festlegung von bis 2020 zu erreichender Zielvorgaben ist als Mitteilung der Kommission «Den Kreislauf schliessen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft» (COM(2015) 614)⁵ publiziert worden.

Da Artikel 9 nur die Kommission zu Handlungen verpflichtet, wurde er nicht im deutschen KrWG und im österreichischen AWG 2002 umgesetzt. Weil die Kommission ihren Pflichten fristgerecht nachgekommen ist, war auch eine totale Überarbeitung von Artikel 9 fällig. Die neue, sehr umfangreiche Fassung von Artikel 9 basiert weitgehend auf den Erkenntnissen und Empfehlungen der drei oben erwähnten Publikationen der Kommission.

³ Der Zwischenbericht kann unter folgender Adresse heruntergeladen werden <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52011DC0013>

⁴ Der Aktionsplan kann unter folgender Adresse heruntergeladen werden: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0397&from=EN>

⁵ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

Artikel 29 AbfRRL «Abfallvermeidungsprogramme»

Nach der Diskussion zum Artikel 9 der neuen Richtlinie (EU) 2018/851 gehen wir zehn Jahre zurück in die Vergangenheit. Wie die nachstehende Diskussion zeigen wird, sind die Prämissen des neuen, oben besprochenen Artikels 9 im «alten» Artikel 29 AbfRRL sowie im Anhang IV ABfRRL gut erkennbar.

Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle



Artikel 29 Abfallvermeidungsprogramme

(1) Die Mitgliedstaaten erstellen spätestens bis 12. Dezember 2013 Abfallvermeidungsprogramme im Sinne der Artikel 1 und 4.

Solche Programme werden gegebenenfalls entweder in die Abfallbewirtschaftungspläne gemäß Artikel 28 oder in andere umweltpolitische Programme aufgenommen oder als gesonderte Programme durchgeführt. Wird ein solches Programm in den Abfallbewirtschaftungsplan oder in andere Programme aufgenommen, so sind die Abfallvermeidungsmaßnahmen deutlich auszuweisen.

(2) Die Programme nach Absatz 1 legen die Abfallvermeidungsziele fest. Die Mitgliedstaaten beschreiben die bestehenden Vermeidungsmaßnahmen und bewerten die Zweckmäßigkeit der in Anhang IV angegebenen Beispielsmassnahmen oder anderer geeigneter Maßnahmen.

Zweck solcher Ziele und Maßnahmen ist es, das Wirtschaftswachstum von den mit der Abfallerzeugung verbundenen Umweltauswirkungen zu entkoppeln.

(3) Die Mitgliedstaaten geben zweckmäßige, spezifische qualitative oder quantitative Maßstäbe für verabschiedete Abfallvermeidungsmaßnahmen vor, anhand derer die bei den Maßnahmen erzielten Fortschritte überwacht und bewertet werden, und können für denselben Zweck auch andere spezifische qualitative oder quantitative Zielvorgaben und Indikatoren als die in Absatz 4 genannten festlegen.

(4) Indikatoren für die Abfallvermeidungsmaßnahmen können nach dem in Artikel 39 Absatz 3 genannten Regelungsverfahren festgelegt werden.

(5) Die Kommission schafft ein System für den Austausch von Informationen über die bewährte Praxis im Bereich der Abfallvermeidung und erarbeitet Leitlinien, um die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung der Programme zu unterstützen.

Dieser Artikel verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, ein Dokument (das Abfallvermeidungsprogramm) innert einer Frist von fünf Jahren zu verfassen. Dieser Auftrag an die Verwaltungen der Mitgliedstaaten, ein Programm zu verfassen, ist der einzige terminierte und konkrete Auftrag der Kommission an die Mitgliedstaaten. Entscheidend ist, dass die Mitgliedstaaten nicht zur Umsetzung konkreter Abfallvermeidungsmaßnahmen verpflichtet werden, sondern lediglich zum Verfassen eines Dokumentes. Damit weckt Artikel 29 AbfRRL den Eindruck, die Kommission wollte ein europaweites Brainstorming zur Abfallvermeidung auslösen.

Die Kommission lässt den Mitgliedstaaten sehr viel Freiheit in der Ausgestaltung ihres Abfallvermeidungsprogramms. Sie erinnert lediglich daran, dass der Zweck der Abfallvermeidungsziele und Maßnahmen in der Entkopplung des Wirtschaftswachstums von den mit der Abfallerzeugung verbundenen Umweltauswirkungen liegt (Absatz 2). Auch die Erwägungsgründe enthalten einen Verweis auf die Entkopplung als Hauptzweck: In die Abfallvermeidungsprogramme der Mitgliedstaaten sollten «Ziele für die Abfallvermeidung und die Entkopplung von Wirtschaftswachstum aufgestellt werden,

die sich, sofern angemessen, auf die Verringerung der nachteiligen Auswirkungen von Abfällen und des Abfallaufkommens beziehen» (AbfRRL E 40).

Mit dem Verweis auf die Entkopplung wirkt diese Zweckformulierung nicht gerade ehrgeizig:

Erstens wird nicht die Abfallerzeugung als unmittelbare quantitative Zielgrösse erwähnt, sondern die mit der Abfallerzeugung verbundenen Umweltauswirkungen (vgl. dazu auch die Diskussion zum Artikel 1 AbfRRL). Diese Umweltauswirkungen können auch bei steigender Abfallerzeugung abnehmen, wenn die Abfallbewirtschaftung zwar mehr Abfälle bewirtschaftet, dafür aber «sauberer». Ausserdem sind die Umweltauswirkungen sehr schwer quantifizierbar, insbesondere wenn sie im Ausland anfallen, zum Beispiel in Asien, wohin viele europäische Plastikabfälle nach wie vor exportiert werden.

Zweitens wird nicht einmal verlangt, dass die besagten Umweltauswirkungen absolut abnehmen. Sie sollen lediglich weniger stark wachsen als die Wirtschaft (Entkopplung in ihrer schwachen Form).

Drittens, und zugegebenermassen etwas spitzfindig, kann man sich fragen, wie die Entkoppelung bei negativem Wirtschaftswachstum auszulegen ist. Dürfen etwa die Umweltauswirkungen zunehmen, wenn ein Mitgliedstaat in eine Rezession rutscht?

Wie schon erwähnt sind die mit der Abfallerzeugung verbundenen Umweltauswirkungen schwer definierbar und entsprechend schwer messbar. Trotzdem sollen die Mitgliedstaaten geeignete Indikatoren für die Überprüfung ihrer Abfallvermeidungsmassnahmen entwickeln (Absätze 3 und 4). Daraus soll sich eine «bewährte Praxis im Bereich der Abfallvermeidung» ergeben. Die Kommission wird dann dafür sorgen, den EU-weiten Austausch über die je nach Mitgliedstaat unterschiedliche «bewährte Praxis» zu gewährleisten. So wird im AbfRRL Artikel 30 Absatz 2 die Europäische Umweltagentur aufgefordert, in ihrem jährlichen Bericht eine Übersicht der Fortschritte bei der Ergänzung und Umsetzung von Abfallvermeidungsprogrammen aufzunehmen. Das tut sie auf einer dafür speziell eingerichteten, sehr ausführlichen Internetseite⁶.

Die Kommission stellt auch die Erarbeitung von Leitlinien für die Ausarbeitung von Abfallvermeidungsprogrammen in Aussicht, ohne sich jedoch dabei terminlich festzulegen⁷. Die im Anhang IV AbfRRL beispielhaft aufgelisteten Massnahmen (s. unten) sollen weiter als Anhaltspunkte für die Erarbeitung der Abfallvermeidungsprogramme dienen. Auch diese Beispiele, die schwergewichtig auf Förderung, Sensibilisierung, Forschung und Entwicklung setzten, wirken nicht sehr griffig.

Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle



Anhang IV

ABFALLVERMEIDUNGSMASSNAHMEN NACH ARTIKEL 29

Maßnahmen, die sich auf die Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Abfallerzeugung auswirken können

- 1) Einsatz von Planungsmaßnahmen oder sonstigen wirtschaftlichen Instrumenten, die die Effizienz der Ressourcennutzung fördern.
- 2) Förderung einschlägiger Forschung und Entwicklung mit dem Ziel, umweltfreundlichere und weniger abfallintensive Produkte und

⁶ <https://www.eea.europa.eu/themes/waste/waste-prevention>

⁷ Die Leitlinien wurden 2012 publiziert, (Preparing a Waste Prevention Programme, Guidance document, October 2012, Drafted by BioIntelligence Service S.A.S., Paris), abrufbar unter <https://ec.europa.eu/environment/waste/prevention/pdf/Waste%20prevention%20guidelines.pdf>

Technologien hervorzubringen, sowie Verbreitung und Einsatz dieser Ergebnisse aus Forschung und Entwicklung.

- 3) Entwicklung wirksamer und aussagekräftiger Indikatoren für die Umweltbelastungen im Zusammenhang mit der Abfallerzeugung als Beitrag zur Vermeidung der Abfallerzeugung auf sämtlichen Ebenen, vom Produktvergleich auf Gemeinschaftsebene über Aktivitäten kommunaler Behörden bis hin zu nationalen Maßnahmen.

Maßnahmen, die sich auf die Konzeptions-, Produktions- und Vertriebsphase auswirken können

- 4) Förderung von Ökodesign (systematische Einbeziehung von Umweltaspekten in das Produktdesign mit dem Ziel, die Umweltbilanz des Produkts über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu verbessern).
- 5) Bereitstellung von Informationen über Techniken zur Abfallvermeidung im Hinblick auf einen erleichterten Einsatz der besten verfügbaren Techniken in der Industrie.
- 6) Schulungsmaßnahmen für die zuständigen Behörden hinsichtlich der Einbeziehung der Abfallvermeidungsanforderungen bei der Erteilung von Genehmigungen auf der Grundlage dieser Richtlinie und der Richtlinie 96/61/EG.
- 7) Einbeziehung von Maßnahmen zur Vermeidung der Abfallerzeugung in Anlagen, die nicht unter die Richtlinie 96/61/EG fallen. Hierzu könnten gegebenenfalls Maßnahmen zur Bewertung der Abfallvermeidung und zur Aufstellung von Plänen gehören.
- 8) Sensibilisierungsmaßnahmen bzw. Unterstützung von Unternehmen bei der Finanzierung, Entscheidungsfindung o. ä. Besonders wirksam dürften derartige Maßnahmen sein, wenn sie sich gezielt an kleine und mittlere Unternehmen richten und auf diese zugeschnitten sind und auf bewährte Netzwerke des Wirtschaftslebens zurückgreifen.
- 9) Rückgriff auf freiwillige Vereinbarungen, Verbraucher- und Herstellergremien oder branchenbezogene Verhandlungen, damit die jeweiligen Unternehmen oder Branchen eigene Abfallvermeidungspläne bzw. -ziele festlegen oder abfallintensive Produkte oder Verpackungen verbessern.
- 10) Förderung anerkannter Umweltmanagementsysteme, einschließlich EMAS und ISO 14001.

Maßnahmen, die sich auf die Verbrauchs- und Nutzungsphase auswirken können

- 11) Wirtschaftliche Instrumente wie zum Beispiel Anreize für umweltfreundlichen Einkauf oder die Einführung eines vom Verbraucher zu zahlenden Aufpreises für einen Verpackungsartikel oder Verpackungsteil, der sonst unentgeltlich bereitgestellt werden würde.
- 12) Sensibilisierungsmaßnahmen und Informationen für die breite Öffentlichkeit oder eine bestimmte Verbrauchergruppe.
- 13) Förderung glaubwürdiger Ökozeichen.
- 14) Vereinbarungen mit der Industrie, wie der Rückgriff auf Produktgremien etwa nach dem Vorbild der integrierten Produktpolitik, oder mit dem

Einzelhandel über die Bereitstellung von Informationen über Abfallvermeidung und umweltfreundliche Produkte.

- 15) Einbeziehung von Kriterien des Umweltschutzes und der Abfallvermeidung in Ausschreibungen des öffentlichen und privaten Beschaffungswesens im Sinne des Handbuchs für eine umweltgerechte öffentliche Beschaffung, das von der Kommission am 29. Oktober 2004 veröffentlicht wurde.
- 16) Förderung der Wiederverwendung und/oder Reparatur geeigneter entsorgter Produkte oder ihrer Bestandteile, vor allem durch den Einsatz pädagogischer, wirtschaftlicher, logistischer oder anderer Maßnahmen wie Unterstützung oder Einrichtung von akkreditierten Zentren und Netzen für Reparatur und Wiederverwendung, insbesondere in dicht besiedelten Regionen.

Die oben aufgeführten Beispiele setzten fast alle auf Förderung, Sensibilisierung, Information, Forschung und Entwicklung und Freiwilligkeit. Als einzige Ausnahme deutet Massnahme 11 auf «eines vom Verbraucher zu zahlenden Aufpreises für einen Verpackungsartikel oder Verpackungsteil, der sonst unentgeltlich bereitgestellt werden würde». Damit ist Massnahme 11 auch die einzige abfall-spezifische Massnahme. Die EU hat die Umsetzung dieser Massnahme erprobt: die Richtlinie (EU) 2015 / 720⁸ betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen verlangt, dass leichte Kunststofftragetaschen nicht unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden (Artikel 1a Buchstabe b).

Umsetzung im deutschen Recht

Kreislaufwirtschaftsgesetz



§ 33 Abfallvermeidungsprogramm

(1) Der Bund erstellt ein Abfallvermeidungsprogramm. Die Länder können sich an der Erstellung des Abfallvermeidungsprogramms beteiligen. In diesem Fall leisten sie für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich eigenverantwortliche Beiträge; diese Beiträge werden in das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes aufgenommen.

(2) Soweit die Länder sich nicht an einem Abfallvermeidungsprogramm des Bundes beteiligen, erstellen sie eigene Abfallvermeidungsprogramme.

(3) Das Abfallvermeidungsprogramm

1. legt die Abfallvermeidungsziele fest; die Ziele sind darauf gerichtet, das Wirtschaftswachstum und die mit der Abfallerzeugung verbundenen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt zu entkoppeln,
2. stellt die bestehenden Abfallvermeidungsmaßnahmen dar und bewertet die Zweckmäßigkeit der in Anlage 4 angegebenen oder anderer geeigneter Abfallvermeidungsmaßnahmen,
3. legt, soweit erforderlich, weitere Abfallvermeidungsmaßnahmen fest und
4. gibt zweckmäßige, spezifische, qualitative oder quantitative Maßstäbe für festgelegte Abfallvermeidungsmaßnahmen vor, anhand derer die bei den Maßnahmen erzielten Fortschritte überwacht und bewertet werden; als

⁸ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/720/oj>

Maßstab können Indikatoren oder andere geeignete spezifische qualitative oder quantitative Ziele herangezogen werden.

(4) Beiträge der Länder nach Absatz 1 oder Abfallvermeidungsprogramme der Länder nach Absatz 2 können in die Abfallwirtschaftspläne nach § 30 aufgenommen oder als eigenständiges umweltpolitisches Programm oder Teil eines solchen erstellt werden. Wird ein Beitrag oder ein Abfallvermeidungsprogramm in den Abfallwirtschaftsplan oder in ein anderes Programm aufgenommen, sind die Abfallvermeidungsmaßnahmen deutlich auszuweisen.

(5) Die Abfallvermeidungsprogramme sind erstmals zum 12. Dezember 2013 zu erstellen, alle sechs Jahre auszuwerten und bei Bedarf fortzuschreiben. Bei der Aufstellung oder Änderung von Abfallvermeidungsprogrammen ist die Öffentlichkeit von der zuständigen Behörde entsprechend § 32 Absatz 1 bis 4 zu beteiligen. Zuständig für die Erstellung des Abfallvermeidungsprogramms des Bundes ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit oder eine von diesem zu bestimmende Behörde. Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes wird im Einvernehmen mit den fachlich betroffenen Bundesministerien erstellt.

Artikel 29 der AbfRRL wurde wortgetreu im §33 KrWG umgesetzt. Die Abfallvermeidungsziele sind auf die Entkopplung zwischen Wirtschaftswachstum und Umweltauswirkungen der Abfallerzeugung gerichtet (§ 33 Abs. 3 Ziff. 1).

Das deutsche Umweltbundesamt hat zuerst eine gründliche Analyse zur Umsetzung von AbfRRL Artikel 29⁹ erstellt, dann wurde rechtzeitig das «Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder» vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Juli 2013 publiziert¹⁰. Eine Auswertung wäre gemäss KrWG §33 Abs. 5 im Jahr 2019 fällig, wurde aber nach Wissen des Autors noch nicht publiziert.

Umsetzung im österreichischen Recht

Abfallwirtschaftsgesetz 2002



§9a Abfallvermeidungsprogramm

(1) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat mindestens alle sechs Jahre ein Abfallvermeidungsprogramm mit dem Ziel, das Wirtschaftswachstum von den mit der Abfallerzeugung verbundenen Umweltauswirkungen zu entkoppeln, zu erstellen. Dieses kann Teil des Bundes-Abfallwirtschaftsplans sein.

(2) Das Abfallvermeidungsprogramm hat mindestens zu umfassen:

1. Ziele der Abfallvermeidungsmaßnahmen;
2. eine Beschreibung der bestehenden Abfallvermeidungsmaßnahmen;

⁹ 38/2013, Inhaltliche Umsetzung von Art. 29 der Richtlinie 2008/98/EG , Susann Krause, Dr. Joachim Wuttke, Umweltbundesamt 2012, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/inhaltliche-umsetzung-von-art-29-richtlinie>

¹⁰ https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/abfallvermeidungsprogramm_bf.pdf

3. eine Bewertung der Zweckmäßigkeit der in Anhang 1 angegebenen beispielhaften Maßnahmen oder anderer geeigneter Maßnahmen;
4. qualitative oder quantitative Maßstäbe zur Überwachung und Bewertung der durch die Maßnahmen erzielten Fortschritte;
5. im Falle grenzüberschreitender Vorhaben die Darstellung der Zusammenarbeit mit betroffenen Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission.

(3) Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat das Abfallvermeidungsprogramm dem Nationalrat vorzulegen.

(4) § 8 Abs. 2, § 8a und § 8b sind anzuwenden.

Auch Österreich hat Artikel 29 AbfRRL umgesetzt und erklärt die Entkopplung als Hauptziel des Abfallvermeidungsprogramms (AWG § 9a Abs. 1). Das österreichische Abfallvermeidungsprogramm wurde erstmals als Kapitel 6 des Bundes-Abfallwirtschaftsplan 2011 (Band 1) publiziert¹¹, und 2017 in einer überarbeiteten Fassung¹².

Neue Dimension der Abfallvermeidung: die Richtlinien EU 2018/851 und 2019/904 und ihre Umsetzung im französischen Recht

Überarbeitung der Abfallrahmenrichtlinie: Richtlinie (EU) 2018/851

2018 wurde die «alte» Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) aus dem Jahr 2008 durch die Richtlinie (EU) 2018/851 grundlegend geändert, unter anderem weil die AbfRRL sich bezüglich Abfallvermeidung als nicht genügend wirksam herausgestellt hat. Diese Arbeit beschränkt sich auf das Thema der Abfallvermeidung, und es werden entsprechend nur die für dieses Thema relevanten Bestimmungen der Richtlinie (EU) 2018/851 diskutiert. Die wichtigsten Änderungen, die von der Richtlinien EU 2018/851 eingeführt werden, sind mit einer gelben Markierung hervorgehoben.

Die Einweg-Plastik-Richtlinie EU 2019/904

Insbesondere die ernüchternden Erfahrungen aus den Abfallvermeidungsprogrammen nach Artikel 29 AbfRRL haben die Grenzen des Konzeptes gezeigt: Quantitative Abfallvermeidung wird als wirtschaftliche Wachstumsbremse gefürchtet und ist als Ziel zu vage. Qualitative Abfallvermeidung, verstanden als «Entgiftung von Produkten und Erzeugnissen» wird nicht nach abfallpolitischen Zielsetzungen gesteuert, sondern aufgrund von Verbraucherschutz und auf der Grundlage des Chemikalienrechts vorangetrieben. Die «schädlichen Auswirkungen der Abfallerzeugung» sind kaum messbar, und deren Minderung hat sich als Indikator für die Wirkung der qualitativen und quantitativen Abfallvermeidungsmassnahmen nicht bewährt. Daher konnte die Wirksamkeit der vielen «sanften» Instrumente wie Förderung, Sensibilisierung und freiwillige Vereinbarungen nicht bewertet werden. Nach

¹¹ Bundes-Abfallwirtschaftsplan 2011, abrufbar unter: <https://www.bmnt.gv.at/umwelt/abfall-ressourcen/bundes-abfallwirtschaftsplan/bawp2011.html>

¹² Abfallvermeidungsprogramm 2017, abrufbar unter: <https://www.bmnt.gv.at/umwelt/abfall-ressourcen/abfallvermeidung/Abfallvermeidungsprogramm-2017.html>

Meinung des Autors war der bisherige Ansatz zur Abfallvermeidung viel zu abstrakt, um überhaupt wirksam zu sein.

Die Kommission ist offenbar zu ähnlichen Schlüssen gekommen und ist schon 2015 einen wichtigen Schritt Richtung Konkretisierung gegangen, mit dem Erlass der Richtlinie (EU) 2015 / 720¹³ betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen. Schon der Titel dieser Richtlinie macht klar, dass der Erlass auf quantitative Abfallvermeidung ohne «Wenn und Aber» zielt: Es heisst «Verringerung des Verbrauchs», und nicht «Entkopplung des Verbrauchs von Wirtschaftswachstum», und auch nicht «Förderung der Produktion von labelisierten Tragetaschen nach den Prinzipien des Ökodesigns». Ausserdem wird der betroffene Abfall beim Namen genannt: Es geht um Kunststofftragetaschen. Das Vermeidungsziel wird schon im Titel definiert und daraus ergibt sich die Methode zur Messung der Wirkung von selbst. Auch die Massnahmen, die die Mitgliedstaaten treffen sollen, werden konkret genannt: Kunststofftragetaschen dürfen nicht mehr gratis abgegeben werden. Ein Verbot wäre unverhältnismässig und möglicherweise nicht zielführend, und der Mindestpreis hat sich als recht wirksam erwiesen.

Die Tragtasche-Richtlinie ist ein produktspezifisches Instrument, das quantitative, messbare Ziele vorgibt und die für die Zielerreichung notwendigen und zulässigen Marktbeschränkungen klar beschreibt.

Die drei wesentlichen Merkmale der Tragtasche-Richtlinie (abfallspezifisch, gibt quantitative Ziele vor, nennt ausdrücklich, welche harmonisierten Einschränkungen des freien Warenverkehrs zulässig sind) wurden in der Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (Einweg-Plastik-Richtlinie) übernommen.

Die Einweg-Plastik-Richtlinie fängt mit einer Diagnose an: Kunststoff wird zunehmend verwendet «in kurzlebigen Artikeln, die nicht dazu bestimmt sind, wiederverwendet oder kosteneffizient recycelt zu werden». Dies führt dazu, dass «die damit einhergehenden Produktions- und Verbrauchsgewohnheiten immer ineffizienter und linearer werden» (Einweg-Plastik-Richtlinie E 1). In anderen Worten stellt die Kommission fest, dass der Kreislaufwirtschaft-Ansatz bei Kunststoffprodukten weitgehend versagt hat. Die Kommission diagnostiziert weiter, dass dieses Versagen negative Auswirkungen auf die Umwelt hat, in dem 80 bis 85% des Meeresmülls in der Union Kunststoffe sind (Einweg-Plastik-Richtlinie E 5). Aus dieser Diagnose ergibt sich der Bedarf nach einer materialspezifischen Regelung.

Eine Kunststoff-Richtlinie wäre natürlich unverhältnismässig, zu aufwendig und vermutlich zu breit und abstrakt, um wirksam zu sein. Die Kommission beschränkt daher den Geltungsbereich der Richtlinie auf die «am häufigsten an den Stränden der Union vorkommenden Einweg-Kunststoffartikel» und auf die Fanggeräte, die Kunststoff enthalten (Einweg-Plastik-Richtlinie E 7).

Die Kommission ist sich offenbar bewusst, dass eine wirksame Bekämpfung der Meeres-Vermüllung nur mit einschneidenden Marktbeschränkungen für Einwegkunststoffartikeln möglich sein wird. Damit diese Marktbeschränkungen nicht zu Handelshemmnissen und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der Union führen, müssen sie innerhalb der Union harmonisiert sein, d.h. in allen Mitgliedstaaten gleichermass gelten (Einweg-Plastik-Richtlinie E 6).

Aufbau der Einweg-Plastik-Richtlinie (EU 2019/904)

Die Einweg-Plastik-Richtlinie ist eine neue, eigenständige Richtlinie. Im Gegensatz zur Richtlinie (EU) 2018/851 ist sie nicht die Überarbeitung einer bestehenden Richtlinie. Die Einweg-Plastik-Richtlinie

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/720/oj>

verfolgt konsequent den produktspezifischen Ansatz und schreibt konkrete, einschneidende, jedoch differenzierte Massnahmen für die verschiedenen Kategorien von Einwegkunststoffartikeln vor:

Beschränkungen des Inverkehrbringens (i.e. Verbote) nach Artikel 5. i.V.m Anhang Teil B : Einwegkunststoffartikel, für die es bereits geeignete nachhaltige und zudem erschwingliche Alternativen gibt, sollen verboten werden (Einweg-Plastik-Richtlinie E 15). Die betroffenen Artikel sind in Teil B des Anhangs abschliessend aufgelistet. Es sind Wattestäbchen, Plastikbesteck, Teller, Trinkhalme, Rührstäbchen, Luftballonstäbe, Take-away-Verpackungen und Becher aus expandiertem Polystyrol.

Ehrgeizige und dauerhafte Verminderung des Verbrauchs nach Artikel 4 von Einwegkunststoffartikel, für die es derzeit keine leicht verfügbaren geeigneten und nachhaltigeren Alternativen gibt (Einweg-Plastik-Richtlinie E 14). Die betroffenen Artikel sind im Teil A des Anhangs abschliessend aufgelistet. Es sind Getränkebecher und Take-away- Verpackungen, sofern sie nicht aus expandiertem Polystyrol sind.

Erweiterte Herstellerverantwortung nach Artikel 8, d.h. Beteiligung der Hersteller an den Kosten der Abfallbewirtschaftung und dadurch Aufbau von einem wirtschaftlichen Druck zur Herstellung besserer Produkte. (E 21, bzw. Artikel 8 Einweg-Plastik-Richtlinie). Die betroffenen Artikel sind in Teil E des Anhangs abschliessend aufgelistet. Es sind (wieder) Take-away-Verpackungen, Tüten und Folienverpackungen für Einzelportionen, Getränkebehälter und Getränkebecher sowie leichte Kunststofftragetaschen. Auch Feuchttücher, Luftballons und Zigarettenfilter sollen unter ein Regime der erweiterten Herstellerverantwortung fallen.

Separatsammlung von (PET) Getränkeflaschen. Getränkeflaschen machen einen grossen Anteil der Vermüllung aus. Die Kommission will dem entgegenwirken, in dem sie eine anspruchsvolle Sammelquote (90% bis 2029) in Artikel 9 der Einweg-Plastik-Richtlinie vorschreibt.

«Déchets» im französischen Code de l'environnement

Die europäischen Richtlinien im Bereich Abfall wurden im Titre IV Livre V des französischen Code de l'environnement umgesetzt. Insbesondere die Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/851 und der Einweg-Plastik-Richtlinie ist im französischen Recht bereits erfolgt, jedoch noch nicht in Kraft getreten. Da aber die künftige Version des Code de l'environnement schon publiziert ist, stützt sich diese Arbeit auf die Version, die am 01. Januar 2021 in Kraft treten wird. Deswegen auch die Abkürzung CODE 01 2021.

Die Struktur des Titre IV des CODE 01 2021 ist unten dargestellt. Die bezüglich Abfallvermeidung relevanten Sektionen sind gelb markiert.

Code de l'environnement, Livre V Titre IV :



Chapitre 1^{er} : Prévention et gestion des déchets

Section 1 : Dispositions générales (Articles L541-1 à L541-8)

Section 2 : Conception, production et distribution de produits générateurs de déchets

Sous-section 1 : Dispositions générales (Articles L541-9 à L541-9-9)

Sous-section 2 : Filières soumises à la responsabilité élargie du producteur (Articles L541-10 à L541-10-17)

Sous-section 3 : Dispositions propres à certaines filières soumises à la responsabilité élargie du producteur (Articles L541-10-18 à L541-10-25)

Section 3 : Prévention et gestion des déchets

Sous-section 1 : Plans de prévention et de gestion des déchets (Articles L541-11 à L541-15-2)

Sous-section 1 bis : Lutte pour le réemploi et contre le gaspillage (Articles L541-15-3 à L541-15-16)

Sous-section 2 : Stockages souterrains des déchets (Articles L541-16 à L541-20)

Sous-section 3 : Collecte des déchets (Articles L541-21 à L541-21-5)

Sous-section 4 : Installations de traitement des déchets (Articles L541-22 à L541-30-3)

Sous-section 5 : Valorisation des déchets (Articles L541-31 à L541-39)

Section 4 : Dispositions particulières aux mouvements transfrontaliers de déchets (Articles L541-40 à L541-42-2)

Section 5 : Dispositions financières (Article L541-43)

Section 6 : Dispositions pénales

Sous-section 1 : Constatation des infractions (Articles L541-44 à L541-45)

Sous-section 2 : Sanctions (Articles L541-46 à L541-48)

Section 7 : Dispositions diverses (Articles L541-49 à L541-50)

Insgesamt enthält der CODE 01 2021 über 100 Artikel über Abfälle. In etwa 30 stehen in Zusammenhang mit Abfallvermeidung. Die wichtigsten davon werden unten diskutiert und mit den entsprechenden Neuerungen im EU-Recht in Beziehung gebracht.

Artikel 1 (EU) 2018/851: Gegenstand und Anwendungsbereich

Richtlinie (EU) 2018/851 über Abfälle



Artikel 1 Gegenstand und Anwendungsbereich

Mit dieser Richtlinie werden Maßnahmen festgelegt, die dem Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit dienen, indem die Erzeugung von Abfällen und die schädlichen Auswirkungen der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen vermieden oder verringert, die Gesamtauswirkungen der Ressourcennutzung reduziert und die Effizienz der Ressourcennutzung verbessert werden, und welche für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft und für die Sicherstellung der langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der Union entscheidend sind.

Die massgebenden Änderungen gegenüber der AbfRRL sind oben gelb markiert. Die quantitative Abfallvermeidung gewinnt in der neuen Fassung der Abfallrahmenrichtlinie (EU 2018/851) stark an Bedeutung: die Erzeugung von Abfällen soll ausdrücklich vermieden oder verringert werden, und nicht nur die *schädlichen Auswirkungen* der Erzeugung von Abfällen wie in der alten Fassung der AbfRRL. Auffällig ist auch die Ergänzung von Artikel 1 durch den ausdrücklichen Verweis auf die Kreislaufwirtschaft, die sogleich als Zielzustand erklärt wird. Neu ist auch der Verweis auf die Wettbewerbsfähigkeit der Union: die effiziente Ressourcennutzung hat nicht zum einzigen Zweck die Ressourcenschonung, sondern sie ist auch eine Voraussetzung für die langfristige wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Union. Die Ressourceneffizienz als Grundlage der Wettbewerbsfähigkeit der Union war in der AbfRRL nicht präsent.

Code de l'environnement, Livre V Titre IV Chapitre 1^{er} :

Prévention et gestion des déchets



Article L541-1

I. – La politique nationale de prévention et de gestion des déchets est un levier essentiel de la transition vers une économie circulaire. Ses objectifs, adoptés de manière à respecter la hiérarchie des modes de traitement des déchets définie au II, sont les suivants :

1° Donner la priorité à la prévention et à la réduction de la production de déchets, en réduisant de 15 % les quantités de déchets ménagers et assimilés produits par habitant et en réduisant de 5 % les quantités de déchets d'activités économiques par unité de valeur produite, notamment du secteur du bâtiment et des travaux publics, en 2030 par rapport à 2010. Dans cette perspective, des expérimentations peuvent être lancées sur la base du volontariat afin de développer des dispositifs de consigne, en particulier pour réemploi, pour certains emballages et produits, afin de favoriser la conception écologique des produits manufacturés et d'optimiser le cycle de seconde vie des produits. Le développement d'installations de broyeurs d'évier de déchets ménagers organiques peut faire partie de ces expérimentations. A ce titre, la France se dote d'une trajectoire nationale visant à augmenter la part des emballages réemployés mis en marché par rapport aux emballages à usage unique, de manière à atteindre une proportion de 5 % des emballages réemployés mis en marché en France en 2023, exprimés en unité de vente ou équivalent unité de vente, et de 10 % des emballages réemployés mis en marché en France en 2027, exprimés en unité de vente ou équivalent unité de vente. Les emballages réemployés doivent être recyclables. Les pratiques d'économie de fonctionnalité font l'objet de soutiens afin d'encourager leur mise en œuvre, qui peut permettre d'optimiser la durée d'utilisation des matériels et ainsi présenter un gain de productivité globale, tout en préservant les ressources dans une logique de consommation sobre et responsable ;

2° Lutter contre l'obsolescence programmée des produits manufacturés grâce à l'information des consommateurs. Des expérimentations peuvent être lancées, sur la base du volontariat, sur l'affichage de la durée de vie des produits afin de favoriser l'allongement de la durée d'usage des produits manufacturés grâce à l'information des consommateurs. Elles contribuent à la mise en place de normes partagées par les acteurs économiques des filières concernées sur la notion de durée de vie. La liste des catégories de produits concernés ainsi que le délai de mise en œuvre sont fixés en tenant compte des temps de transition technique et économique des entreprises de production ;

3° Développer le réemploi et augmenter la quantité de déchets faisant l'objet de préparation à la réutilisation, notamment des équipements électriques et électroniques, des textiles et des éléments d'ameublement afin d'atteindre l'équivalent de 5 % du tonnage de déchets ménagers en 2030. Les cahiers des charges des filières à responsabilité élargie des producteurs définissent des objectifs en ce sens adaptés à chaque filière ;

(4° bis 9° vom Absatz I betreffen nicht unmittelbar die Vermeidung)

10° Réduire le gaspillage alimentaire, d'ici 2025, de 50 % par rapport à son niveau de 2015 dans les domaines de la distribution alimentaire et de la restauration collective et, d'ici 2030, de 50 % par rapport à son niveau de 2015 dans les domaines de la consommation, de la production, de la transformation et de la restauration commerciale

II. (wird unten besprochen, s. Seite 34)

III. (...)

Der Paragraph I vom Art. L541-1 enthält alle Elemente des Artikels 1 der Richtlinie (EU) 2018/851. Die Abfallvermeidung (prévention des déchets) kommt als erste Priorität klar heraus, und wird zum wesentlichen Bestandteil der Kreislaufwirtschaft (économie circulaire) erklärt.

Der quantitativen Dimension der Abfallvermeidung wird eine sehr grosse Bedeutung beigemessen, mit der Festlegung, gleich im ersten Artikel, von folgenden quantitativen und terminierten Zielen:

- Siedlungsabfall pro Kopf (déchets ménagers et assimilés produits par habitant): Verminderung um 15% der pro-Kopf Menge bis 2030 gegenüber 2010.
- Industrie- und Gewerbe-Abfälle (déchets d'activités économiques): Verminderung um 5% pro Wertschöpfungs-Einheit (unité de valeur produite) bis 2030 gegenüber 2010.
- Lebensmittelabfälle (gaspillage alimentaire, also eher als «Lebensmittelverschwendung» übersetzt): Verminderung um 50% bis 2025 gegenüber 2015 im Bereich Detailhandel und Grossküchen (Mensa, Kantinen), und um 50% bis 2030 gegenüber 2015 in den Bereichen Verbrauch, Lebensmittelindustrie und Restauration.

Das offizielle demographische Szenario für Frankreich prognostiziert eine Bevölkerungszunahme von +8.9% bis 2030 gegenüber 2020¹⁴. Die angestrebte Reduktion von 15% der Siedlungsabfallmenge pro Kopf müsste daher zu einer Reduktion von etwa 6% der Gesamtmenge Siedlungsabfall führen.

Für Industrie- und Gewerbeabfälle wird nicht das pro-Kopf-Aufkommen als Referenz angenommen, sondern die wirtschaftliche Wertschöpfung. In dem Sinne entspricht dieses Ziel einer Steigerung der wirtschaftlichen Ressourceneffizienz, und weniger einer quantitativen Abfallvermeidung. Das angestrebte Ziel (-5%) wirkt nicht sehr anspruchsvoll, und lässt eine absolute Steigerung der Abfallmenge aus Industrie und Gewerbe zu, wenn zum Beispiel die wirtschaftlicher Wertschöpfung stärker als die Abfallmenge steigt.

Die Minderungsziele für Lebensmittelabfälle erscheinen sehr anspruchsvoll, aber man kann sich die Frage stellen, ob der Referenzzustand (Lebensmittelverschwendung in den verschiedenen Bereichen im Jahre 2015) ausreichend bestimmt und belastbar ist.

Wiederverwendung (réemploi) ist eine Abfallvermeidungsmassnahme und ist nicht mit Recycling (recyclage) gleichzusetzen, weil die Produkte vor der Wiederverwertung nicht zuerst zu Abfall werden müssen, dies im Gegensatz zum Recycling. Wiederverwertung soll in Frankreich massgebend zur Reduktion von Verpackungsabfällen beitragen. Bis 2023 sollen 5% aller verkauften Verpackungen wiederverwendet werden, 10% bis im Jahr 2027. Die Erweiterung von Pfandsystemen für Getränkeflaschen soll den grössten Beitrag zur angestrebten Steigerung der Wiederverwendung leisten. Wiederverwendung, zusammen mit der Vorbereitung zum Wiedergebrauch (préparation de déchets à la réutilisation) sollen auch für Elektrogeräte, Textilien und Möbeln gefördert werden, mit dem Ziel, 5% der anfallenden Siedlungsabfälle (Gesamtmenge) auf diese Art bei 2030 zu behandeln. Damit sind offenbar second-hand-Geschäfte (Wiederverwendung) und Reparaturwerkstätten (Vorbereitung zum Wiedergebrauch) gemeint.

Wie es sich weiter zeigen wird, gibt es im französischen Recht sehr viel Wiederholungen. Auch ist der CODE 01 2021 manchmal sehr spezifisch. So verdient zum Beispiel der (zu prüfende) Einsatz von Küchenabfallzerkleinern («broyeur d'évier») eine ausdrückliche Erwähnung im CODE 01 2021. Dafür

¹⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2496228>, besucht am 09.04.2020. Bevölkerung 2010: 64.6 Mio; Bevölkerung 2030: 70.3 Mio. Zunahme 2010-2030: + 8.9%.

gibt es im französischen Recht keine Ausführungsverordnungen, sondern nur einige, sehr spezifische «Décret en Conseil d'Etat».

Artikel 3 (EU) 2018/851: Begriffsbestimmungen

Richtlinie (EU) 2018/851 über Abfälle



Artikel 3 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

2a (neu). «nicht gefährlicher Abfall» Abfall, der nicht unter Nummer 2 fällt;

2b (neu). «Siedlungsabfall»

a) gemischte Abfälle und getrennt gesammelte Abfälle aus Haushalten, einschliesslich Papier und Karton, Glas, Metall, Kunststoff, Bioabfälle, Holz, Textilien, Verpackungen, Elektro- und Elektronik-Altgeräte, Altbatterien und Altakkumulatoren sowie Sperrmüll, einschliesslich Matratzen und Möbel;

b) gemischte Abfälle und getrennt gesammelte Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen, sofern diese Abfälle in ihrer Beschaffenheit und Zusammensetzung Abfällen aus Haushalten ähnlich sind; Siedlungsabfall umfasst keine Abfälle aus Produktion, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Klärgruben, Kanalisation und Kläranlagen, einschliesslich Klärschlämme, Altfahrzeuge und aus Bau- und Abbruch. Diese Definition gilt unbeschadet der Verteilung der Verantwortlichkeiten für die Abfallbewirtschaftung auf öffentliche und private Akteure;

2c (neu). «Bau- und Abbruchabfälle» Abfälle, die durch Bau- und Abbruchtätigkeiten entstehen;

12 (bestehend, zur Erinnerung). „Vermeidung“ Maßnahmen, die ergriffen werden, bevor ein Stoff, ein Material oder ein Erzeugnis zu Abfall geworden ist, und die folgendes verringern:

a) die Abfallmenge, auch durch die Wiederverwendung von Erzeugnissen oder die Verlängerung ihrer Lebensdauer;

b) die schädlichen Auswirkungen des erzeugten Abfalls auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit oder

c) den Gehalt an gefährlichen Stoffen in Materialien und Produkten;

13 (bestehend, zur Erinnerung). „Wiederverwendung“ jedes Verfahren, bei dem Erzeugnisse oder Bestandteile, die keine Abfälle sind, wieder für denselben Zweck verwendet werden, für den sie ursprünglich bestimmt waren;

In der Richtlinie (EU) 2018/851 wird die Bedeutung der Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen hervorgehoben (EU 2018/851 E6): «Siedlungsabfälle machen ungefähr 7 bis 10 % des Gesamtabfallaufkommens in der Union aus. Dieser Abfallstrom ist jedoch besonders schwierig zu bewirtschaften, und die Art und Weise seiner generellen Bewirtschaftung ist ein guter Anhaltspunkt für die Qualität des Abfallbewirtschaftungssystems in einem Land. Die Schwierigkeiten der Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen sind auf ihre äusserst komplexe und gemischte Zusammensetzung, die unmittelbare Nähe des erzeugten Abfalls zu den Bürgerinnen und Bürgern, seine sehr hohe öffentliche Sichtbarkeit und seine Auswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit zurückzuführen.»

Mit der Anerkennung der Bewirtschaftung von Siedlungsabfällen als guter Anhaltspunkt für die Qualität des Abfallbewirtschaftungssystems eines Landes war die Einführung einer EU-weit gültigen, rechtsverbindlichen Definition von Siedlungsabfällen unumgänglich (EU 2018/851 Art. 3 Abs. 2b).

Die Definition von Siedlungsabfällen in der neuen EU-Richtlinie ist in zwei Teile gegliedert.

Der erste Teil (EU 2018/851 Art. 3 Abs. 2b Bst. a) umfasst sämtliche Abfälle aus Haushalten, gemischt und getrennt gesammelt. Es fällt auf, dass «Sperrmüll, Matratzen und Möbel» ausdrücklich zu den Siedlungsabfällen gehören. Diese Fraktion ist gewichtsmässig bedeutend und hat ein grosses Wiederverwendungspotential und in dem Sinne ein gutes Vermeidungspotential. Eine bedeutende Ausnahme zu dieser breiten Definition von Siedlungsabfällen aus Haushalten sind Abfälle, die bei kleineren Heimwerkerarbeiten und Abbruchtätigkeiten in privaten Haushalten entstehen. Diese Abfälle gelten als Bau- und Abbruchabfälle. (EU 2018/851 E6).

Der zweite Teil (EU 2018/851 Art. 3 Abs. 2b Bst. b) umfasst «Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen wie dem Einzelhandel, der Verwaltung, dem Bildungsbereich, den Gesundheitsdiensten, Unterbringungs- und Verpflegungsdiensten sowie aus anderen Dienstleistungen und Tätigkeiten, deren Abfälle in Bezug auf Beschaffenheit und Zusammensetzung den Abfällen aus Haushalten ähnlich sind. Deshalb schliesst der Begriff «Siedlungsabfälle» unter anderem Abfälle aus der Pflege von Parks und Gärten wie Laub, Gras und Baumschnitt sowie Markt- und Straßenreinigungsabfälle wie auch den Inhalt von Abfallbehältern und Straßenkehricht ein» (EU 2018/851 E6). Diese Definition ist sehr breit und umfasst auch sehr bedeutende Stoffströme (Abfälle aus der Pflege von Parks und Gärten). Fast hätte man diesen zweiten Teil als Negativdefinition formulieren können: Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen sind Siedlungsabfälle, wenn sie nicht als Produktionsabfälle erkennbar sind. Mit dieser neuen Definition ist eine Zunahme der deklarierten Menge an Siedlungsabfall in einigen Mitgliedstaaten zu erwarten.

Es fällt auf, dass die bestehende Definition der Vermeidung und der Wiederverwendung der EU-AbfRRL durch die Richtlinie (EU) 2018/851 nicht geändert wurde.

Umsetzung von Artikel 3 (EU) 2018/851 im CODE 01 2021

Code de l'environnement, Livre V Titre IV Chapitre 1^{er} :

Prévention et gestion des déchets

Article L541-1-1

Au sens du présent chapitre, on entend par :

(...)

Déchets : toute substance ou tout objet, ou plus généralement tout bien meuble, dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ;

Prévention : toutes mesures prises avant qu'une substance, une matière ou un produit ne devienne un déchet, lorsque ces mesures concourent à la réduction d'au moins un des items suivants :

- la quantité de déchets générés, y compris par l'intermédiaire du réemploi ou de la prolongation de la durée d'usage des substances, matières ou produits ;
- les effets nocifs des déchets produits sur l'environnement et la santé humaine ;
- la teneur en substances nocives pour l'environnement et la santé humaine dans les substances, matières ou produits ;



Réemploi : toute opération par laquelle des substances, matières ou produits qui ne sont pas des déchets sont utilisés de nouveau pour un usage identique à celui pour lequel ils avaient été conçus ;

(...)

Es fällt auf, dass die durch die Richtlinie (EU) 2018/851 eingeführte Definition von Siedlungsabfall («déchets municipaux» in der französischen Version der Richtlinie (EU) 2018/851) nicht im französischen Recht übernommen wurde. Viel mehr behält der CODE 01 2021 den alten Begriff «déchets ménagers» (Haushaltsabfälle), als « tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur est un ménage. » (CODE 01 2021 Art. R 541-8¹⁵). Dabei ist zu vermerken, dass « déchets ménagers» in diesem engen Sinne nur eine Teilmenge von «Siedlungsabfällen» bzw. «déchets municipaux» darstellen.

Der Art. L 541-1-1 enthält auch keine Definition von « déchets d'activités économiques » (Industrie- und Gewerbeabfälle). Diese befindet sich wie für die «déchets ménagers» im Article R 451-8 und lautet : « Déchet d'activités économiques : tout déchet, dangereux ou non dangereux, dont le producteur initial n'est pas un ménage ». Für diese Abfallfraktion gilt ein Minderungsziel von minus 5% pro Wertschöpfungseinheit (unité de valeur produite) bis 2030 gegenüber 2010.

Die Definition der Vermeidung («Prévention») und der Wiederverwendung («réemploi») sind wie im EU-Recht noch wortwörtlich diejenigen aus der AbfRRL aus dem Jahr 2008. Wie bereits erwähnt: Wiederverwendung ist eine Vermeidungsmassnahme, weil sie dann greift, wenn ein Produkt noch nicht zum Abfall geworden ist. Dafür ist Recycling im Sinne von stofflicher Verwertung eine Abfallbehandlungsmassnahme.

Anreize für Abfallvermeidung: Artikel 4(EU) 2018/851

Mit der neuen Richtlinie 2018/851 wird der Artikel 4 AbfRRL mit einem neuen Absatz ergänzt, und die Umsetzung der Abfallhierarchie wird mit einem neuen Anhang konkretisiert.

Richtlinie (EU) 2018/851 über Abfälle



Artikel 4 Abfallhierarchie

(3) (neu) Die Mitgliedstaaten nutzen wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen, um Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie zu schaffen, wie etwa die in Anhang IVa aufgeführten Maßnahmen oder sonstige geeignete Instrumente und Maßnahmen.

Der bestehende Absatz 2 der EU-AbfRRL verweist auf die Förderung von Massnahmen zur Anwendung der Abfallhierarchie. Offenbar hat dieses Förderungsgebot keine ausreichende Wirkung gezeigt. Möglicherweise waren die Fördermassnahmen zu abstrakt und schwer fassbar. Die neue Richtlinie

¹⁵ Der CODE 01 2021 ist in zwei Teilen gegliedert: die «Partie législative», wo die Artikel mit der Buchstabe «L» versehen sind (wie z.B. Article L 541-1) und die «Partie réglementaire», wo die Artikeln mit der Buchstabe «R» versehen sind (wie der zitierte Article R 541-8). Die «Partie réglementaire» richtet sich eher an die Staatsverwaltung und regelt hauptsächlich verwaltungsinterne Abläufe. Sie enthält wenig für diese Arbeit relevante Bestimmungen. Die Partie législative richtet sich an die Rechtssubjekte (moralische und physische Personen) und enthält die für diese Arbeit relevanten Bestimmungen. Weiter enthält der CODE 01 2021 einen Annexe, wo das umweltrechtliche Kontroll- und Bewilligungsregime von sämtlichen erdenklichen Anlagen (von «installations nucléaires de base secrètes» bis «activités d'élevage de lapin») auflistet.

wird viel konkreter. Der neue Absatz 3 führt *Anreize* ein und listet fünfzehn konkrete Beispiele für solche Anreize in einem neuen Anhang auf:

Richtlinie (EU) 2018/851 über Abfälle



Anhang IVa

Beispiele für wirtschaftliche Instrumente und andere Massnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie gemäss Artikel 4 Absatz 3

1. Gebühren und Beschränkungen für die Ablagerung von Abfällen auf Deponien und Verbrennung von Abfällen als Anreiz für Abfallvermeidung und Recycling, wobei die Ablagerung von Abfällen auf Deponien die am wenigsten bevorzugte Abfallbewirtschaftungsoption bleibt;
2. verursacherbezogene Gebührensysteme („Pay-as-you-throw“), in deren Rahmen Abfallerzeugern ausgehend von der tatsächlich verursachten Abfallmenge Gebühren in Rechnung gestellt werden und die Anreize für die Trennung recycelbarer Abfälle an der Anfallstelle und für die Verringerung gemischter Abfälle schaffen;
3. steuerliche Anreize für die Spende von Produkten, insbesondere von Lebensmitteln;
4. Regime der erweiterten Herstellerverantwortung für verschiedene Arten von Abfällen und Maßnahmen zur Optimierung der Wirksamkeit, Kosteneffizienz und Steuerung dieser Regime;
5. Pfandsysteme und andere Maßnahmen zur Förderung der effizienten Sammlung gebrauchter Produkte und Materialien;
6. solide Planung von Investitionen in Infrastruktur zur Abfallbewirtschaftung, auch über die Unionfonds;
7. ein auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes öffentliches Beschaffungswesen zur Förderung einer besseren Abfallbewirtschaftung und des Einsatzes von recycelten Produkten und Materialien;
8. schrittweise Abschaffung von Subventionen, die nicht mit der Abfallhierarchie vereinbar sind;
9. Einsatz steuerlicher Maßnahmen oder anderer Mittel zur Förderung des Absatzes von Produkten und Materialien, die zur Wiederverwendung vorbereitet oder recycelt wurden;
10. Förderung von Forschung und Innovation im Bereich moderne Recycling- und Generalüberholungstechnologie;
11. Nutzung der besten verfügbaren Verfahren der Abfallbehandlung;
12. wirtschaftliche Anreize für regionale und kommunale Behörden, insbesondere zur Förderung der Abfallvermeidung und zur verstärkten Einführung von Systemen der getrennten Sammlung, bei gleichzeitiger Vermeidung der Förderung der Ablagerung von Abfällen auf Deponien und Verbrennung von Abfällen;
13. Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, insbesondere in Bezug auf getrennte Sammlung, Abfallvermeidung und Vermeidung von Vermüllung, sowie durchgängige Berücksichtigung dieser Fragen im Bereich Aus- und Weiterbildung;
14. Systeme für die Koordinierung, auch mit digitalen Mitteln, aller an der Abfallbewirtschaftung beteiligten zuständigen Behörden;

15. Förderung des fortgesetzten Dialogs und der Zusammenarbeit zwischen allen Interessenträgern der Abfallbewirtschaftung sowie Unterstützung von freiwilligen Vereinbarungen und der Berichterstattung über Abfälle durch Unternehmen.

Die Mehrzahl der oben aufgeführten Massnahmen zielt darauf ab, die oberen Stufen der Abfallhierarchie gegenüber den unteren Stufen (oder der «am wenigsten bevorzugten Optionen») wirtschaftlich attraktiver zu machen. Diese Massnahmen können grob nach der folgenden Typologie aufgeteilt werden:

- Massnahmen, die allgemein zu einer **absoluten Steigerung der Kosten** der Abfallbewirtschaftung und insbesondere zur Verteuerung der «weniger bevorzugten Optionen» führen. Dazu zählen die Massnahme 8 (gezielte Abschaffung von Subventionen) und die Massnahme 11 (die besten verfügbaren Verfahren der Abfallbehandlung sind in der Regel teurer als die Standardverfahren).
- Massnahmen, die ihre Wirkung durch eine **gezielte Abwälzung der Kosten** der Abfallbewirtschaftung entfalten sollen. Dazu zählen die Massnahme 2 (Verursacherbezogene Gebührensysteme, «pay as you throw»), die Massnahme 4 (die Hersteller sollen auch für die Abfallbewirtschaftung ihrer Produkte zahlen, s. auch unten die Diskussion zum Regime der erweiterten Herstellerverantwortung) und Massnahme 5 (obwohl ein perfekt funktionierendes Pfandsystem, mindestens für den Endverbraucher, kostenneutral sein sollte).
- Massnahmen zur **Absatzförderung** in der Form von Spenden von Lebensmitteln (Massnahme 3) und in der Form von Marktsteuerung für recyceltes Material (Massnahme 7 und 9)
- **Planerische Massnahmen** (Massnahmen 6, 10, 12 und 14)
- **Kommunikationsmassnahmen** (Massnahmen 13 und 15).

Nicht alle Massnahmen vom Anhang IVa tragen unmittelbar zur Abfallvermeidung bei. Die aus Sicht des Autors im Hinblick auf Abfallvermeidung vermutlich wirksamsten sind (in der Reihenfolge ihrer vermuteten Wirksamkeit):

- Erweiterte Herstellerverantwortung (Ziff. 4)
- Pfandsysteme (Ziff. 5)
- Pay-as-you-throw (Ziff. 2)
- Steuerliche Anreize für die Spende von Produkten (Ziff. 3)
- Wirtschaftliche Anreize für regionale und kommunale Behörden, insbesondere zur Förderung der Abfallvermeidung (Ziff. 12)
- Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit, insbesondere in Bezug auf Abfallvermeidung (Ziff. 13)

Umsetzung im Code de l'environnement

Im CODE 01 2021 ist die Abfallhierarchie in den «dispositions générales» im Art. L541-1 Paragraphe II angesiedelt. Zur konkreten Umsetzung der Abfallvermeidung enthält Paragraphe II Chiffre 1 eine Andeutung zur Herstellerverantwortung («en agissant sur la conception, la fabrication et la distribution des substances et produits»).

Code de l'environnement, Livre V Titre IV Chapitre 1^{er} :

Prévention et gestion des déchets

Article L541-1

I. – (bereits zitiert und besprochen, s. oben S.28)



II. – Les dispositions du présent chapitre et de l'article L. 125-1 ont pour objet :

1° En priorité, de prévenir et de réduire la production et la nocivité des déchets, notamment en agissant sur la conception, la fabrication et la distribution des substances et produits et en favorisant le réemploi, ainsi que de diminuer les incidences globales de l'utilisation des ressources et d'améliorer l'efficacité de leur utilisation ;

2° De mettre en œuvre une hiérarchie des modes de traitement des déchets consistant à privilégier, dans l'ordre :

- a) La préparation en vue de la réutilisation ;
- b) Le recyclage ;
- c) Toute autre valorisation, notamment la valorisation énergétique ;
- d) L'élimination ;

(3° bis 6° stehen nicht in Zusammenhang mit Abfallvermeidung)

7° De contribuer à la transition vers une économie circulaire ;

8° D'économiser les ressources épuisables et d'améliorer l'efficacité de l'utilisation des ressources.

(III)...

Im Paragraf II wird der Vorrang der Vermeidung wiederholt (Paragraf II Chiffre 1) und die Abfallhierarchie aufgeführt (Paragraf II Chiffre 2). Mit der Unterteilung zwischen Chiffre 1 und Chiffre 2 wird klargestellt, dass Vermeidung schon dann greifen soll, wenn Produkte und Erzeugnisse noch keine Abfälle sind. Die Abfallhierarchie gilt ab dem Zeitpunkt, ab dem Abfälle und nicht mehr Produkte oder Erzeugnisse vorliegen. Chiffre 7 erklärt wieder die Kreislaufwirtschaft als Ziel, und Chiffre 8 macht das Gleiche für die Ressourcenschonung. Offenbar umfasst Kreislaufwirtschaft nicht die Ressourcenschonung.

Wie wir unten sehen werden, enthält der CODE 01 2021 viele detaillierte Massnahmen zur Umsetzung der Abfallvermeidung, insbesondere der erweiterten Herstellerverantwortung. Im Gegensatz zur Richtlinie (EU) 2018/851 sind diese Massnahmen nicht zusammen in einem Anhang aufgelistet, sondern direkt in verschiedenen Gesetzesartikeln eingebaut.

Weiterentwicklung der erweiterten Herstellerverantwortung in der Richtlinie (EU) 2018/851

Zehn Jahre nach dem Erlass der Abfallrahmenrichtlinie AbfRRL hat die erweiterte Herstellerverantwortung aus Sicht der EU immer noch ein sehr grosses Potential. Die bisherige Umsetzung des Konzeptes im Recht der Mitgliedstaaten entfaltete aber nicht die erhoffte positive Wirkung auf die Umsetzung der Abfallhierarchie. Die EU sah sich offenbar veranlasst, das Konzept der erweiterten Herstellerverantwortung zu präzisieren und zu erweitern.

Zur Präzisierung erhielt Artikel 8 eine neue Fassung. Zur Erweiterung wurde das «Regime der erweiterten Herstellerverantwortung» als neuer Begriff eingeführt und ihm ein neuer, sehr umfangreicher Artikel 8a gewidmet. Auf die Wiedergabe des neuen Artikels 8a wird hier verzichtet. Dieser befasst sich nicht mit Abfallvermeidung, sondern hauptsächlich mit der Einrichtung vom «Regime der erweiterten Herstellerverantwortung», insbesondere mit dem Aufbau und der Kontrolle der Finanzierung von herstellerfinanzierten Rücknahmesystemen, also wie die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, dass die Hersteller ihrer Kostentragungspflicht nachkommen.

Der neue Begriff «Regime der erweiterten Herstellerverantwortung» macht klar, dass die Hersteller eine sehr weitgehende Kostentragungspflicht haben.

Richtlinie (EU) 2018/851 über Abfälle



Artikel 3 Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Richtlinie bezeichnet der Ausdruck

21 (neu). ‘Regime der erweiterten Herstellerverantwortung’ ein Bündel von Massnahmen, die von Mitgliedstaaten getroffen werden, um sicherzustellen, dass die Hersteller der Erzeugnisse die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung in der Abfallphase des Produktlebenszyklus übernehmen.“

Es wurde schon oben argumentiert, dass die finanzielle Beteiligung des Herstellers an den Abfallbewirtschaftungskosten seines zum Abfall gewordenen Produkt einen starken Anreiz zur Abfallvermeidung darstellen kann. Die EU hat diesen Ansatz als mögliche Massnahme in AbfRRL Artikel 8 Abs. 1 schon 2008 vorgestellt. Die finanzielle Verantwortung der Hersteller wurde aber weder im deutschen noch im österreichischen Recht greifig umgesetzt. Mit der Revision der AbfRRL durch die Richtlinie 2018/851 gewinnt dieser Ansatz sehr stark an Bedeutung. Die Mitgliedstaaten werden mit Nachdruck aufgefordert, die Hersteller zur Kasse zu bitten. «Um zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie 2008/98/EG beizutragen, sollen die Mitgliedstaaten auf wirtschaftliche Instrumente und sonstige Massnahmen zurückgreifen, um Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie zu schaffen» (E 15, Richtlinie (EU) 2018/851). Das Regime der erweiterten Herstellerverantwortung beinhaltet solche wirtschaftlichen Instrumente. Es sind aber komplexe Instrumente, die zu wirkungslosen administrativen Monstern entarten können. Um diese ungünstige Entwicklung zu vermeiden, hat die EU den Artikel 8a Richtlinie (EU) 2018/851 erlassen, auf den hier nicht eingegangen wird. Dafür werden die Änderungen im Artikel 8 unten wiedergegeben.

Richtlinie (EU) 2018/851 über Abfälle



Artikel 8 (neue Fassung) Erweiterte Herstellerverantwortung

Dem Absatz 1 werden folgende Unterabsätze angefügt

«Umfassen diese Massnahmen auch die Einrichtung von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung, gelten die allgemeinen Mindestanforderungen nach Artikel 8a.

Die Mitgliedstaaten können beschließen, dass Hersteller von Erzeugnissen, die in der Abfallphase des Produktlebenszyklus in Eigeninitiative die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Abfallbewirtschaftung übernehmen, einige oder alle der allgemeinen Mindestanforderungen nach Artikel 8a anwenden sollten.»

Absatz 2 erhält folgende Fassung (Änderungen markiert):

«2. Die Mitgliedstaaten können geeignete Massnahmen ergreifen, um zu fördern, dass Produkte und Bestandteile von Produkten so gestaltet werden, dass bei deren Herstellung und anschließendem Gebrauch die Umweltfolgen und das Abfallaufkommen verringert werden, und um zu gewährleisten, dass die Verwertung und

Beseitigung der **Produkte**, die zu Abfällen geworden sind, gemäß den Artikeln 4 und 13 stattfindet.

Um die ordnungsgemäße Umsetzung der Abfallhierarchie zu erleichtern, können diese Maßnahmen unter anderem die Entwicklung, die Herstellung und das Inverkehrbringen von **Produkten und Bestandteilen von Produkten fördern**, die mehrfach verwendbar sind, **recycelte Materialien enthalten**, technisch langlebig sowie leicht reparierbar und, nachdem sie zu Abfall geworden sind, zur **Vorbereitung zur Wiederverwendung und zum Recycling geeignet sind**. Bei diesen Maßnahmen sind die Auswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus, die Abfallhierarchie sowie gegebenenfalls das Potenzial für mehrfaches Recycling zu berücksichtigen.»

Der folgende Absatz wird angefügt:

« 5. (neu) Die Kommission organisiert einen Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und den an Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung beteiligten Akteuren über die praktische Anwendung der allgemeinen Mindestanforderungen gemäß Artikel 8a. Dies umfasst unter anderem den Austausch von Informationen zu bewährten Verfahren, die die angemessene Steuerung von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung sicherstellen, zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in Bezug auf diese Regime und in Bezug auf ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarkts, über die organisatorischen Merkmale und die Überwachung von Organisationen, die die Verpflichtungen der erweiterten Herstellerverantwortung im Auftrag von Herstellern von Erzeugnissen wahrnehmen¹⁶, über die Gestaltung der finanziellen Beiträge, die Auswahl von Abfallbewirtschaftungseinrichtungen sowie die Vermeidung der Vermüllung. Die Kommission veröffentlicht die Ergebnisse des Informationsaustauschs und kann dazu sowie zu anderen relevanten Aspekten Leitlinien bereitstellen.

Die Kommission veröffentlicht nach Konsultation der Mitgliedstaaten Leitlinien für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Bezug auf Regime der erweiterten Herstellerverantwortung und für die Gestaltung der finanziellen Beiträge gemäß Artikel 8a Absatz 4 Buchstabe b.

Sofern das notwendig ist, um Verzerrungen am Binnenmarkt zu vermeiden, kann die Kommission Durchführungsrechtsakte erlassen, um Kriterien für die einheitliche Anwendung von Artikel 8a Absatz 4 Buchstabe b festzulegen, jedoch ohne dabei die genaue Höhe der Beiträge zu bestimmen. Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 39 Absatz 2 erlassen»

Die Änderungen im Absatz 1 verweisen auf die Einrichtung von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung, also auf die Art und Weise, wie die finanzielle Verantwortung der Hersteller ausgestaltet und durchgesetzt werden soll. Dieser Verweis unterstreicht die gesteigerte Bedeutung dieses wirtschaftlichen Instruments in der neuen Abfallpolitik der EU, die damit viel griffiger werden könnte.

Mit der Erweiterung des Geltungsbereichs auf «Bestandteile von Produkten» trägt die neue Fassung vom Absatz 2 den Umständen Rechnung, dass Produkte oft aus zahlreichen Komponenten von unterschiedlichen Herstellern zusammengesetzt werden. Mit der neuen Formulierung werden die Unterteilnehmer mit in die Pflicht genommen.

Die Förderung von Produkten und Bestandteilen von Produkten, die recycelte Materialien enthalten, war schon im KrWG §23 Abs. 2 Ziff. 2 formuliert und findet nun Eingang in die europäische Richtlinie.

¹⁶ Im französischen CODE 01 2021 werden diese Organisationen «éco-organismes» genannt.

Der vermeidungsrelevante Verweis auf Reparaturfähigkeit befindet sich schon im AWG 2002 §9 Ziff.1 und wird ebenfalls im EU-Recht übernommen.

Aus dem neuen Absatz 5 werden hier nur zwei Elemente erwähnt. Das erste Element ist ein begriffliches Detail: der Begriff der *Vermüllung* findet Eingang in der Rechtsetzung der EU und nimmt so gleich eine prominente Stellung ein, wie wir in der Diskussion zur neuen Fassung von Artikel 9 unten sehen werden. Das zweite Element ist grundsätzlicherer Natur: Die Kommission soll «Leitlinien für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Bezug auf «Regime der erweiterten Herstellerverantwortung und für die Gestaltung der finanziellen Beiträge» veröffentlichen. Mit der Veröffentlichung von Leitlinien wird eine Harmonisierung der Herstellerverantwortung im Binnenmarkt der EU angestrebt und damit die Spannung zwischen freiem Warenverkehr und produktebezogenen Abfallvermeidungsmassnahmen aufgelöst. Wenn die gleichen Regeln im ganzen Binnenmarkt gelten, können diese Regeln den freien Warenverkehr im Binnenmarkt nicht beeinträchtigen oder mindestens nicht zu Marktverzerrungen im Binnenmarkt führen.

Der neue Artikel 9 zur Abfallvermeidung nach Richtlinie (EU) 2018/851

Richtlinie (EU) 2018/851 über Abfälle



Artikel 9 Abfallvermeidung

(1) Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um die Entstehung von Abfällen zu vermeiden. Die Maßnahmen zielen mindestens darauf ab,

- a) nachhaltige Produktions- und Konsummodelle zu fördern und zu unterstützen;
- b) das Design, die Herstellung und die Verwendung von Produkten zu fördern, die ressourceneffizient, langlebig (auch in Bezug auf ihre Lebensdauer, und auf den Ausschluss geplanter Obsoleszenz), reparierbar, wiederverwendbar oder aktualisierbar sind;
- c) Produkte, die kritische Rohstoffe enthalten, gezielt ausfindig zu machen, um zu verhindern, dass diese Materialien zu Abfall werden;
- d) die Wiederverwendung von Produkten und die Schaffung von Systemen zur Förderung von Aktivitäten zur Reparatur und der Wiederverwendung, insbesondere von Elektro- und Elektronikgeräten, Textilien und Möbeln, Verpackungs- sowie Baumaterialien und -produkten, zu unterstützen;
- e) in angemessener Weise und unbeschadet der Rechte des geistigen Eigentums die Verfügbarkeit von Ersatzteilen, Bedienungsanleitungen, technischen Informationen oder anderen Mitteln und Geräten sowie Software zu fördern, die es ermöglichen, Produkte ohne Beeinträchtigung ihrer Qualität und Sicherheit zu reparieren und wiederzuverwenden;
- f) die Abfallerzeugung bei Prozessen im Zusammenhang mit der industriellen Produktion, der Gewinnung von Mineralen, der Herstellung, Bau- und Abbruchtätigkeiten unter Berücksichtigung der besten verfügbaren Techniken zu verringern;
- g) die Verschwendung von Lebensmitteln in der Primärerzeugung, Verarbeitung und Herstellung, im Einzelhandel und anderen Formen des Vertriebs von Lebensmitteln, in Gaststätten und Verpflegungsdienstleistungen sowie in privaten Haushalten zu verringern, um zu dem Ziel der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung beizutragen, bis 2030 die weltweit auf Ebene des Einzelhandels und auf Verbraucherebene pro Kopf anfallenden

Lebensmittelabfälle zu halbieren und die Verluste von Lebensmitteln entlang der Produktions- und Lieferkette zu reduzieren;

- h) Lebensmittelspenden und andere Formen der Umverteilung von Lebensmitteln für den menschlichen Verzehr zu fördern, damit der Gebrauch durch den Menschen Vorrang gegenüber dem Einsatz als Tierfutter und der Verarbeitung zu Non-food-Erzeugnissen hat;
- i) unbeschadet der harmonisierten Rechtsvorschriften, die auf Unionsebene für die betreffenden Materialien und Produkte gelten, die Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen in Materialien und Produkten zu fördern sowie sicherzustellen, dass der Lieferant eines Erzeugnisses im Sinne von Artikel 3 Nummer 33 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates (*) der Europäischen Chemikalienagentur ab dem 5. Januar 2021 die Informationen gemäß Artikel 33 Absatz 1 der vorstehend genannten Verordnung zur Verfügung stellt;
- j) die Entstehung von Abfällen zu reduzieren, insbesondere von Abfällen, die sich nicht für die Vorbereitung zur Wiederverwendung oder für das Recycling eignen;
- k) die Produkte zu ermitteln, die Hauptquellen der Vermüllung insbesondere der Natur und der Meeresumwelt sind, und zur Vermeidung und Reduzierung des durch diese Produkte verursachten Müllaufkommens geeignete Maßnahmen zu treffen; wenn Mitgliedstaaten beschließen, diese Verpflichtung durch Marktbeschränkungen umzusetzen, müssen sie sicherstellen, dass die Beschränkungen angemessen und diskriminierungsfrei sind;
- l) auf die Beendigung der Entstehung von Meeresmüll abzielen, als Beitrag zu dem Ziel der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, jegliche Formen der Meeresverschmutzung zu vermeiden und deutlich zu reduzieren sowie
- m) Informationskampagnen zu entwickeln und zu unterstützen, in deren Rahmen für Abfallvermeidung und Vermüllung sensibilisiert wird.

(2) Die Europäische Chemikalienagentur richtet bis zum 5. Januar 2020 eine Datenbank für die ihr im Einklang mit Absatz 1 Buchstabe i zu übermittelnden Daten ein und pflegt sie. Die Europäische Chemikalienagentur gewährt den Abfallbehandlungseinrichtungen Zugang zu dieser Datenbank. Außerdem gewährt sie auf Anfrage auch Verbrauchern Zugang zu der Datenbank.

(3) Die Mitgliedstaaten überwachen und bewerten die Durchführung der Massnahmen zur Abfallvermeidung. Zu diesem Zweck verwenden sie geeignete qualitative und quantitative Indikatoren und Zielvorgaben, insbesondere in Bezug auf die erzeugte Abfallmenge.

(4) Die Mitgliedstaaten überwachen und bewerten die Durchführung ihrer Massnahmen zur Wiederverwendung, indem sie den Umfang der Wiederverwendung auf der Grundlage der mit dem Durchführungsrechtsakt gemäß Absatz 7 festgelegten gemeinsamen Methode messen, und zwar ab dem ersten vollen Kalenderjahr nach Annahme des genannten Durchführungsrechtsakts.

(5) Die Mitgliedstaaten überwachen und bewerten die Durchführung ihrer Massnahmen zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen, indem sie den Umfang der Abfälle von Lebensmitteln auf der Grundlage der gemäß dem delegierten Rechtsakt gemäß Absatz 8 festgelegten Methode messen, und zwar ab dem ersten vollen Kalenderjahr nach Annahme des genannten delegierten Rechtsakts.

(6) Die Kommission prüft bis zum 31. Dezember 2023 die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 37 Absatz 3 zur Verfügung gestellten Daten zu Lebensmittelabfällen, um festzustellen, ob auf der Grundlage der von Mitgliedstaaten im Einklang mit der gemeinsamen Methode nach Absatz 8 des vorliegenden Artikels übermittelten Daten für das Jahr 2030 unionsweit geltende Zielvorgaben für die Verringerung von Lebensmittelabfällen aufgestellt werden können. Zu diesem Zweck legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vor, der gegebenenfalls von einem Gesetzgebungsvorschlag begleitet wird.

(7) Die Kommission erlässt Durchführungsrechtsakte, um Indikatoren zur Messung der allgemeinen Fortschritte bei der Umsetzung der Maßnahmen zur Abfallvermeidung festzulegen, und sie erlässt bis zum 31. März 2019 einen Durchführungsrechtsakt zur Festlegung einer gemeinsamen Methode für die Messung des Umfangs der Wiederverwendung von Produkten. Diese Durchführungsrechtsakte werden nach dem Prüfverfahren gemäß Artikel 39 Absatz 2 erlassen.

(8) Die Kommission erlässt bis zum 31. März 2019 auf der Grundlage des Ergebnisses der Arbeit der EU-Plattform zu Lebensmittelverlusten und -verschwendung einen delegierten Rechtsakt gemäß Artikel 38a, um diese Richtlinie durch die Festlegung einer gemeinsamen Methode und von Mindestqualitätsanforderungen für die einheitliche Messung des Umfangs der Lebensmittelabfälle zu ergänzen.

(9) Die Kommission prüft bis zum 31. Dezember 2024 die von den Mitgliedstaaten im Einklang mit Artikel 37 Absatz 3 zur Verfügung gestellten Daten zur Wiederverwendung, um festzustellen, ob Maßnahmen zur Förderung der Wiederverwendung von Produkten ergriffen werden können, darunter auch die Festlegung von quantitativen Zielvorgaben. Die Kommission prüft darüber hinaus, ob andere Massnahmen zur Abfallvermeidung ergriffen werden können, wie die Festlegung von Zielvorgaben für die Verringerung der Abfälle. Zu diesem Zweck legt die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vor, der gegebenenfalls von einem Gesetzgebungsvorschlag begleitet wird.

Im Gegensatz zum alten Artikel 9, der an die Kommission gerichtet war, richtet sich der neue Artikel 9 an die Mitgliedstaaten. Diese werden aufgefordert Massnahmen zu treffen und es wird im Absatz 1 präzisiert, auf was diese Massnahmen zu zielen haben.

Eine erste Gruppe von Zielen könnte man als «soft» bezeichnen, da sie auf Förderung und Unterstützung ausgerichtet sind: Die Förderung von nachhaltigen Produktions- und Konsummodellen (Buchstabe a), von Ökodesign (Buchstabe b), von Wiederverwendung und Reparatur (Buchstabe d und e) und die Förderung von Lebensmittelspenden (Buchstabe h). Auch sollen die Mitgliedstaaten Informationskampagnen zur Sensibilisierung für Abfallvermeidung und gegen Vermüllung entwickeln oder unterstützen (Buchstabe m).

Eine zweite Gruppe von «schärferen» Zielen richtet sich unmittelbar auf die quantitative Abfallvermeidung von spezifischen Abfallströmen aus, nämlich:

- Vermeidung von Produktionsabfällen und Bauabfällen dank Anwendung der besten verfügbaren Techniken (Buchstabe f)
- Halbierung der Lebensmittelabfälle pro Kopf (Buchstabe g)
- Entstehung von Abfällen reduzieren, insbesondere nicht wiederverwendbare und nicht rezyklierbare (Buchstabe j)
- Produkte, die hauptsächlich zur Vermüllung führen, identifizieren und anschliessend Massnahmen treffen, die sogar Marktbeschränkungen beinhalten können, natürlich angemessen und diskriminierungsfrei (Buchstabe k, vgl. auch Diskussion zur Einweg-Plastik-Richtlinie im letzten Kapitel).

Das Ziel nach Buchstaben i ist die qualitative Vermeidung, also die Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen in Materialien und Produkten. Weiter soll der Lieferant (und nicht der Hersteller) eines Erzeugnisses den Gehalt an gefährlichen Stoffen deklarieren und diese Information soll in einer zentralen Datenbank gespeichert werden.

Es werden zwei weitere Ziele genannt, die weder in die erste Zielgruppe «Förderung und Unterstützung» noch in die zweite Zielgruppe «Abfallvermeidung» gehören. Es sind, zum Einen, das Ziel, Produkte, die kritische Rohstoffe enthalten, gezielt ausfindig zu machen (Buchstabe c) und zum Anderen, das übergeordnet wirkende Ziel der Beendigung der Entstehung von Meeresmüll (Buchstabe m).

Die weiteren Absätze befassen sich mit der Umsetzung und dem Monitoring der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen.

Im Absatz 2 wird die Europäische Chemikalienagentur beauftragt, eine Datenbank einzurichten, in der der Gehalt an Schadstoffen von Produkten gemäss Absatz 1 Buchstabe i gespeichert wird.

Absatz 3 begründet eine allgemeine Pflicht der Mitgliedstaaten, die Durchführung der Massnahmen zur Abfallvermeidung zu überwachen und zu bewerten. Der Absatz 4 begründet eine spezifische Monitoring-Pflicht für die Wiederverwendung. Die Kommission verpflichtet sich in Absatz 7, Indikatoren zur Messung der allgemeinen Fortschritte bei der Umsetzung der Massnahmen zur Abfallvermeidung festzulegen und bis zum 31. März 2019 einen Durchführungsrechtsakt zur Festlegung einer gemeinsamen Methode für die Messung des Umfangs der Wiederverwendung von Produkten zu erlassen. Die Indikatoren zur Abfallvermeidung und die gemeinsame Methode zur Quantifizierung der Wiederverwertung wurden aber offenbar noch nicht festgelegt und konnten nicht gefunden werden.

Gemäss Absatz 5 sollen die Mitgliedstaaten die anfallende Menge an Lebensmittelabfällen nach einer von der Kommission festgelegten Methode (Absatz 8) messen. Die Methode für die einheitliche Messung des Umfangs der Lebensmittelabfälle wurde von der Kommission fristgerecht festgelegt¹⁷.

Schlussendlich verpflichtet sich die Kommission, im Jahre 2023 ihre Politik zu den Lebensmittelabfällen zu überprüfen (Absätze 6), 2024 soll die Überprüfung der Politik zur Wiederverwendung und Vermeidung folgen.

Erweiterte Herstellerverantwortung und Abfallvermeidung im CODE 01 2021

Die erweiterte Herstellerverantwortung ist das zentrale Element der Abfallvermeidungsstrategie Frankreichs. Die erweiterte Herstellerverantwortung ist im CODE 01 2021 entsprechend in der Sektion 2 und in ihren drei Untersektionen detailliert geregelt:

Code de l'environnement, Livre V Titre IV Chapitre 1^{er} Section 2 Sous-section 1

Dispositions générales

Article L541-9

I.-La fabrication, la détention en vue de la vente, la mise en vente, la vente et la mise à la disposition de l'utilisateur, sous quelque forme que ce soit, de produits générateurs de déchets peuvent être réglementées en vue de faciliter la gestion desdits déchets ou, en cas de nécessité, interdites.



¹⁷ Delegierter Beschluss C(2019)3211 – DE, abrufbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1565968406450&uri=PI_COM:C\(2019\)3211](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1565968406450&uri=PI_COM:C(2019)3211)

II.-Afin d'atteindre les objectifs de recyclage fixés par la loi ou le droit de l'Union européenne et de soutenir les filières de recyclage, la mise sur le marché de certaines catégories de produits et matériaux peut être subordonnée au respect d'un taux minimal d'incorporation de matière recyclée dans ces produits et matériaux, à l'exception des matériaux issus des matières premières renouvelables, sous réserve que l'analyse du cycle de vie de cette obligation soit positive. Ces catégories et taux, leur trajectoire pluriannuelle d'évolution et les caractéristiques des matières premières renouvelables exemptées sont précisés par décret, en tenant compte des caractéristiques techniques des produits, notamment en matière environnementale, sanitaire et de sécurité, et après consultation des représentants des secteurs concernés. Ce décret précise aussi la méthode retenue pour le calcul du taux ainsi que les modalités de contrôle du respect de l'obligation prévue au présent II.

III.-Les producteurs, importateurs ou exportateurs doivent justifier que les déchets engendrés, à quelque stade que ce soit, par les produits qu'ils fabriquent, importent ou exportent sont de nature à être gérés dans les conditions prescrites au présent chapitre. L'autorité administrative est fondée à leur réclamer toutes informations utiles sur les modes de gestion et sur les conséquences de leur mise en œuvre.

L'autorité administrative peut demander la communication aux personnes mentionnées au premier alinéa du présent III ainsi qu'à leur éco-organisme de tout élément justifiant le taux d'incorporation de matière recyclée de leurs produits et de toutes informations relatives à la présence éventuelle dans leurs produits de substances dangereuses, aux modes de gestion des déchets qui en sont issus et aux conséquences de leur mise en œuvre.

Lorsque ces personnes sont soumises au principe de responsabilité élargie du producteur en application de l'article L. 541-10, l'autorité administrative a accès aux données quantitatives et aux caractéristiques relatives aux produits mis sur le marché ainsi qu'aux informations économiques détenues par les producteurs ou leur éco-organisme qui sont relatives aux mesures de prévention et de gestion des déchets issus de leurs produits prévues en application de la présente section ou des textes réglementaires pris pour son application.

IV.-Au plus tard le 1er janvier 2030, les producteurs, metteurs sur le marché ou importateurs, responsables de la mise sur le marché d'au moins 10 000 unités de produits par an et déclarant un chiffre d'affaires supérieur à 10 millions d'euros, doivent justifier que les déchets engendrés par les produits qu'ils fabriquent, mettent sur le marché ou importent sont de nature à intégrer une filière de recyclage. Cette obligation ne s'applique pas aux produits qui ne peuvent intégrer aucune filière de recyclage pour des raisons techniques, y compris en modifiant leur conception. Les producteurs, metteurs sur le marché ou importateurs de ces produits doivent alors justifier de cette impossibilité et sont tenus de réévaluer tous les cinq ans la possibilité de revoir la conception des produits concernés pour qu'ils puissent intégrer une filière de recyclage.

Un décret en Conseil d'Etat définit les conditions d'application du premier alinéa du présent IV et les sanctions pour les producteurs, metteurs sur le marché et importateurs dont les produits ne peuvent être intégrés dans aucune filière de recyclage et qui ne sont pas en mesure de démontrer l'impossibilité d'intégrer leurs produits dans une telle filière de recyclage.

V. (...)

VI. (...)

Der Paragraph I begründet ein allgemeines Regelungsbefugnis des Staates. Dieses Befugnis geht bis zum *ultima ratio* der Abfallvermeidung: das Produktverbot.

Paragraph II befugt den Staat, einen Mindestgehalt an rezykliertem Material in bestimmten Produkten vorzuschreiben.

Paragraph III legt die Beweislast fest: Der Hersteller, Importeur oder Exporteur eines Produktes muss belegen, dass die Abfälle, die aus seinem Produkt entstehen, rechtskonform entsorgt werden können und sind dazu gegenüber den Behörden auskunftspflichtig. Es werden die «éco-organismes» erwähnt und auf die erweiterte Herstellerverantwortung im Sinne von Art. L 541-10 verwiesen.

Code de l'environnement, Livre V Titre IV Chapitre 1^{er} Section 2 Sous-section 2

Filières soumises à la responsabilité élargie du producteur



Article L541-10

I.-En application du principe de responsabilité élargie du producteur, il peut être fait obligation à toute personne physique ou morale qui élabore, fabrique, manipule, traite, vend ou importe des produits générateurs de déchets ou des éléments et matériaux entrant dans leur fabrication, dite producteur au sens de la présente sous-section, de pourvoir ou de contribuer à la prévention et à la gestion des déchets qui en proviennent ainsi que d'adopter une démarche d'écoconception des produits, de favoriser l'allongement de la durée de vie desdits produits en assurant au mieux à l'ensemble des réparateurs professionnels et particuliers concernés la disponibilité des moyens indispensables à une maintenance efficiente, de soutenir les réseaux de réemploi, de réutilisation et de réparation tels que ceux gérés par les structures de l'économie sociale et solidaire ou favorisant l'insertion par l'emploi, de contribuer à des projets d'aide au développement en matière de collecte et de traitement de leurs déchets et de développer le recyclage des déchets issus des produits.

Les producteurs s'acquittent de leur obligation en mettant en place collectivement des éco-organismes agréés dont ils assurent la gouvernance et auxquels ils transfèrent leur obligation et versent en contrepartie une contribution financière. Il peut être dérogé à ce principe de gouvernance par décret lorsqu'aucun éco-organisme agréé n'a été mis en place par les producteurs.

(...)

Art. L541-10 enthält eine sehr umfassende Definition von «Hersteller», die weitgehend der ursprünglichen Definition von Art. 8 Abs. 1 AbfRRL entspricht. Eco-organismes sind die französische Übersetzung der «Organisationen, die die Verpflichtungen der erweiterten Herstellerverantwortung im Auftrag von Herstellern von Erzeugnissen wahrnehmen» gemäss dem neuen Absatz 5 Artikel 8 der Richtlinie (EU) 2018/851, also Zusammenschlüsse von Herstellern oder Importeuren, die die rechtskonforme Entsorgung von den aus ihren Produkten stammenden Abfällen gewährleisten. Dazu können éco-organismes mit staatlichen Organisationen zusammenarbeiten, müssen aber die Kosten, die durch die Entsorgung ihrer Abfälle entstehen, finanzieren. Auch sind die éco-organismes auskunftspflichtig. Die Hersteller müssen die éco-organismes finanzieren, was zu einer Internalisierung der Entsorgungskosten führt und somit einen Anreiz zur Herstellung von abfallarmen Produkten und zur Abfallvermeidung im Allgemeinen geben sollte. Die Produkte, die als «produits générateurs de déchets» eine erweiterte Herstellerverantwortung begründen, werden im Artikel 541-10-1 aufgelistet. Es sind folgende zweiundzwanzig Items :

- 1° Alle Verpackungen von Produkten des Privatkonsums (Les emballages servant à commercialiser les produits consommés ou utilisés par les ménages, y compris ceux consommés hors foyer.)
- 2° Mit wenig Ausnahmen und ab 2025, alle Verpackungen von Produkten, die eine gewerbliche Nutzung haben
- 3° Druckerzeugnisse aus Papier, mit Ausnahme von Büchern
- 4° Bauprodukte und Baustoffe ab 2022, Ziel ist eine kostenlose Rücknahme von Bauabfällen und die Rückverfolgbarkeit dieser Abfälle (Les produits ou matériaux de construction du secteur du bâtiment destinés aux ménages ou aux professionnels, à compter du 1er janvier 2022, afin que les déchets de construction ou de démolition qui en sont issus soient repris sans frais lorsqu'ils font l'objet d'une collecte séparée et afin qu'une traçabilité de ces déchets soit assurée.)
- 5° Elektrische und elektronische Geräte
- 6° Batterien und Akkumulatoren
- 7° Verpackungen und Inhaltsreste von gefährlichen Chemikalien (Les contenus et contenants des produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement.)
- 8° Medikamente
- 9° Perforierende medizinische Geräte, die von Patienten zur Selbstbehandlung verwendet werden (Les dispositifs médicaux perforants utilisés par les patients en autotraitement.)
- 10° Möbel inklusiv Polster, Kissen und Bettdecken, sowie ab 2022 textile Dekorationselemente (Les éléments d'ameublement ainsi que les produits rembourrés d'assise ou de couchage et, à compter du 1er janvier 2022, les éléments de décoration textile.)
- 11° Textilien (Kleider, Schuhen, Heimtextilien)
- 12° Spielzeuge ab 2022
- 13° Sport- und Freizeitgeräte ab 2022
- 14° Heimwerk- und Gartenartikel ab 2022
- 15° Autos, Lieferwagen und weitere motorisierte Fahrzeuge müssen ab 2022 im ganzen Land zur Entsorgung abgegeben werden können (Les voitures particulières, les camionnettes, les véhicules à moteur à deux ou trois roues et quadricycles à moteur, à compter du 1er janvier 2022, afin d'en assurer la reprise sur tout le territoire)
- 16° Reifen aller Art ab 2023
- 17° Mineralische oder synthetische Öle ab 2022
- 18° Vergnügungs- oder Sportboote
- 19° Zigarettenstummeln ab 2021 (Les produits du tabac équipés de filtres composés en tout ou partie de plastique et les produits qui sont destinés à être utilisés avec des produits du tabac, à compter du 1er janvier 2021. Il peut être fait obligation aux metteurs sur le marché de ces produits d'organiser un mécanisme de reprise financée des déchets qui en sont issus.)
- 20° Nicht biologisch abbaubare Kaugummis ab 2024
- 21° Hygienische Einwegtextilien ab 2024

22° Fischfanggeräte, die Kunststoff enthalten ab 2025

Für sämtliche Items der obigen Liste muss ein «éco-organisme» ins Leben gerufen werden, der die ordentliche Entsorgung des betroffenen Items gewährleisten muss, inklusiv deren Finanzierung.

Paragraphe IV vom Artikel L541-9 enthält eine Auffang-Klausel für Produkte, die in grosser Zahl in Umlauf gebracht werden, aber nicht auf der Liste nach Artikel 541-10-1 stehen. Auch in diesem Paragraphe wird die Ausnahmeregelung eingeführt: Wenn ein Hersteller, Inverkehrbringer oder Importeur nachweisen kann, dass sein Produkt aus technischen Gründen nicht recycelbar ist, ist er für fünf Jahre von der Recyclingpflicht befreit. Man kann aber vermuten, dass in einem solchen Fall von objektiver unmöglicher Recycelbarkeit ein Produktverbot im Sinne vom Paragraphe I in Frage kommen könnte.

Es folgen mehrere Artikel, die die Pflichten von Herstellern weiter konkretisieren und insbesondere klar machen, dass die erweiterte Herstellerverantwortung in erster Linie eine umfassende Kostentragungspflicht darstellt. Die resultierende Internalisierung der Kosten soll die Hersteller zur Abfallvermeidung antreiben.

Gemäss Art. L541-10-2 müssen die Hersteller für die Kosten der Abfallvermeidung, der Sammlung (vgl. auch Art. L541-10-8 zur kostenlosen Sammlung), des Transports und der Behandlung aufkommen. Sie müssen zudem auch für die Kostenfolgen der illegalen Entsorgung ihrer Produkte aufkommen.

Der CODE 01 2021 geht aber noch weiter als die blosser Internalisierung von heute bereits anfallenden Kosten. Er verlangt zusätzliche Massnahmen im Bereich Öko-Design und Abfallvermeidung. Auch diese zusätzlichen Massnahmen sollen von den Herstellern durch ihre «éco-organismes» finanziert werden:

- Art. L541-10-3 verlangt ein Bonus/Malus-System für die an den «éco-organismes» zu zahlenden Beiträge: Hersteller von Produkten, die wenig Primärressourcen verbrauchen, langlebig, reparierbar und gut recycelbar sind, sollen tiefere Beiträge pro Produkteinheit bezahlen.
- Die Hersteller müssen auch zu den Reparaturkosten ihrer Produkte beitragen (Art. L541-10-4). Dazu müssen sie über ihren «éco-organisme» einen Reparaturfond schaffen.
- Auch werden sie zu der Schaffung eines weiteren Fonds für die Vermeidung und die Wiederverwendung verpflichtet (Art. L541-10-5).

Die einschneidendsten Vermeidungsmassnahmen sind in den letzten zwei Artikeln der «sous-section 2» zu finden, in denen sich Frankreich als Staat sehr anspruchsvolle Vermeidungsziele setzt:

Code de l'environnement, Livre V Titre IV Chapitre 1^{er} Section 2 Sous-section 2

Filières soumises à la responsabilité élargie du producteur



Article L541-10-11

I.-La France se donne pour objectif d'atteindre un taux de collecte pour recyclage des bouteilles en plastique pour boisson de 77 % en 2025 et de 90 % en 2029.

(...)

La France se donne également pour objectif de réduire de 50 % d'ici à 2030 le nombre de bouteilles en plastique à usage unique pour boisson mises sur le marché.

Gemäss Art. L 541-10–11 soll Frankreich bis 2029 90% der Trinkflaschen aus Plastik erfassen und dem Recycling zuführen. Damit setzt Frankreich schon ein zentrales Element der Einweg-Plastik-Richtlinie

(Artikel 9) um. 2030 sollen ausserdem 50% weniger Einweg-Plastiktrinkflaschen in Verkehr gebracht werden¹⁸.

Der folgende Art. L 541-10-17 geht noch weiter

Code de l'environnement, Livre V Titre IV Chapitre 1^{er} Section 2 Sous-section 2

Filières soumises à la responsabilité élargie du producteur



Article L541-10-17

La France se donne pour objectif d'atteindre la fin de la mise sur le marché d'emballages en plastique à usage unique d'ici à 2040.

Un objectif de réduction, un objectif de réutilisation et de réemploi et un objectif de recyclage sont fixés par décret pour la période 2021-2025, puis pour chaque période consécutive de cinq ans.

Une stratégie nationale pour la réduction, la réutilisation, le réemploi et le recyclage des emballages en plastique à usage unique est définie par voie réglementaire avant le 1er janvier 2022. Cette stratégie détermine les mesures sectorielles ou de portée générale nécessaires pour atteindre les objectifs mentionnés au deuxième alinéa. Ces mesures peuvent prévoir notamment la mobilisation des filières à responsabilité élargie du producteur et de leurs éco-modulations, l'adaptation des règles de mise sur le marché et de distribution des emballages ainsi que le recours à d'éventuels outils économiques.

Cette stratégie nationale est élaborée et révisée en concertation avec les filières industrielles concernées, les collectivités territoriales et les associations de consommateurs et de protection de l'environnement.

Mit diesem Artikel setzt sich Frankreich zum Ziel, das Ende des Inverkehrbringens von Einweg-Kunststoffverpackungen bis 2040 zu erreichen, was noch weiter geht als die Einweg-Plastik-Richtlinie der EU.

Die Einweg-Plastik-Richtlinie der EU wurde im Paragraf III vom Artikel 541-15-10 umgesetzt.

Code de l'environnement, Livre V Titre IV Chapitre 1^{er} Section 3 Sous-section 1bis

Filières soumises à la responsabilité élargie du producteur



Article L541-10-15

I – (...)

II – (...)

III. - Il est mis fin à la mise à disposition des produits en plastique à usage unique suivants :

1° A compter du 1er janvier 2020, pour les gobelets et verres ainsi que les assiettes jetables de cuisine pour la table ;

2° A compter du 1er janvier 2021, pour les pailles à l'exception de celles destinées à être utilisées à des fins médicales, confettis en plastique, piques à steak, couvercles à verre jetables, assiettes autres que celles mentionnées au 1° du présent III y compris celles comportant un film plastique, couverts, bâtonnets mélangeurs pour

¹⁸ Es wird im Art. L 541-10-11 kein Referenzjahr genannt. In Anlehnung auf die allgemeinen Vermeidungsziele von Art. 541-1 kann man 2010 als Referenzjahr vermuten.

boissons, contenants ou récipients en polystyrène expansé destinés à la consommation sur place ou nomade, bouteilles en polystyrène expansé pour boissons ainsi que les tiges de support pour ballons et leurs mécanismes, à l'exception des tiges et mécanismes destinés aux usages et applications industriels ou professionnels et non destinés à être distribués aux consommateurs.

A compter du 1er janvier 2020, la mise sur le marché des bâtonnets ouatés à usage domestique dont la tige est en plastique est interdite. Cette interdiction ne s'applique pas aux dispositifs définis aux articles L. 5211-1 et L. 5221-1 du code de la santé publique.

Les vendeurs de boissons à emporter adoptent une tarification plus basse lorsque la boisson est vendue dans un récipient réemployable présenté par le consommateur par rapport au prix demandé lorsque la boisson est servie dans un gobelet jetable.

Au plus tard le 1er janvier 2025, il est mis fin à l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffe et de service en matière plastique dans les services de restauration collective des établissements scolaires et universitaires ainsi que des établissements d'accueil des enfants de moins de six ans. Dans les collectivités territoriales de moins de 2 000 habitants, le présent alinéa est applicable au plus tard le 1er janvier 2028.

Au plus tard le 1er janvier 2020, il est mis fin à l'utilisation de bouteilles d'eau plate en plastique dans le cadre des services de restauration collective scolaire. Le présent alinéa n'est pas applicable aux services situés sur des territoires non desservis par un réseau d'eau potable ou lorsqu'une restriction de l'eau destinée à la consommation humaine pour les usages alimentaires est prononcée par le représentant de l'Etat dans le département.

A compter du 1er janvier 2022, l'Etat n'achète plus de plastique à usage unique en vue d'une utilisation sur les lieux de travail et dans les événements qu'il organise. Un décret précise les situations dans lesquelles cette interdiction ne s'applique pas, notamment afin de prévenir les risques pour la santé ou pour la sécurité.

Les modalités d'application du présent III sont fixées par décret, notamment la teneur biosourcée minimale des gobelets, verres et assiettes et les conditions dans lesquelles cette teneur est progressivement augmentée.

La production, la distribution, la vente, la mise à disposition et l'utilisation d'emballages ou de sacs fabriqués, en tout ou partie, à partir de plastique oxodégradable sont interdites.

A compter du 1er janvier 2021, la mise sur le marché des produits fabriqués à base de plastique oxodégradable est interdite.

A compter du 1er janvier 2021, il est mis fin à la distribution gratuite de bouteilles en plastique contenant des boissons dans les établissements recevant du public et dans les locaux à usage professionnel. Cette disposition ne s'applique pas aux établissements non desservis par un réseau d'eau potable, à la distribution gratuite de bouteilles en plastique lorsqu'elle répond à un impératif de santé publique, ou lorsqu'une restriction de l'eau destinée à la consommation humaine pour les usages alimentaires est prononcée par l'autorité administrative compétente.

A compter du 1er janvier 2021, les clauses contractuelles imposant la fourniture ou l'utilisation de bouteilles en plastique à usage unique dans le cadre d'événements festifs, culturels ou sportifs sont réputées non écrites, à l'exception des cas où la substitution de ces bouteilles par des produits réutilisables est impossible.

A compter du 1er janvier 2022, les établissements recevant du public sont tenus d'être équipés d'au moins une fontaine d'eau potable accessible au public, lorsque

cette installation est réalisable dans des conditions raisonnables. Cette fontaine est raccordée au réseau d'eau potable lorsque l'établissement est raccordé à un réseau d'eau potable. Un décret précise les catégories d'établissements soumis à cette obligation et les modalités d'application du présent alinéa.

Les établissements de restauration et débits de boisson sont tenus d'indiquer de manière visible sur leur carte ou sur un espace d'affichage la possibilité pour les consommateurs de demander de l'eau potable gratuite. Ces établissements doivent donner accès à leurs clients à une eau potable fraîche ou tempérée, correspondant à un usage de boisson.

A compter du 1er janvier 2022, tout commerce de détail exposant à la vente des fruits et légumes frais non transformés est tenu de les exposer sans conditionnement composé pour tout ou partie de matière plastique. Cette obligation n'est pas applicable aux fruits et légumes conditionnés par lots de 1,5 kilogramme ou plus ainsi qu'aux fruits et légumes présentant un risque de détérioration lors de leur vente en vrac dont la liste est fixée par décret.

A compter du 1er janvier 2022, la mise sur le marché de sachets de thé et de tisane en plastique non biodégradable au sens du 16 de l'article 3 de la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement est interdite. Les modalités d'application de cette interdiction sont définies par décret en Conseil d'Etat.

A compter du 1er janvier 2023, les établissements de restauration sont tenus de servir les repas et boissons consommés dans l'enceinte de l'établissement dans des gobelets, y compris leurs moyens de fermeture et couvercles, des assiettes et des récipients réemployables ainsi qu'avec des couverts réemployables. Les modalités de mise en œuvre du présent alinéa sont précisées par décret.

A compter du 1er janvier 2022, les gobelets, les couverts, les assiettes et les récipients utilisés dans le cadre d'un service de portage quotidien de repas à domicile sont réemployables et font l'objet d'une collecte. Les modalités de mise en œuvre du présent alinéa ainsi que les exceptions motivées pour des raisons de protection de la santé publique sont précisées par décret.

Au plus tard le 1er janvier 2025, il est mis fin à l'utilisation de contenants alimentaires de cuisson, de réchauffage et de service en plastique, dans les services de pédiatrie, d'obstétrique et de maternité, les centres périnataux de proximité ainsi que les services mentionnés au chapitre 1er du titre 1er du livre 1er de la deuxième partie du code de la santé publique. Cette interdiction peut faire l'objet d'une dérogation dans des conditions définies par décret en Conseil d'Etat.

IV. - Au plus tard le 1er janvier 2023, sauf demande contraire du client, sont interdites :

- 1° L'impression et la distribution systématiques de tickets de caisse dans les surfaces de vente et dans les établissements recevant du public ;
- 2° L'impression et la distribution systématiques de tickets de carte bancaire ;
- 3° L'impression et la distribution systématiques de tickets par des automates ;
- 4° L'impression et la distribution systématiques de bons d'achat et de tickets visant à la promotion ou à la réduction des prix d'articles de vente dans les surfaces de vente.

Un décret fixe les modalités d'application du présent IV.

Dieser Artikel enthält weitere recht kreative und mutige Massnahmen zur Abfallvermeidung. Insbesondere folgende zwei Massnahmen scheinen geeignet, dem anspruchsvollen Vermeidungsziel von Getränkeflaschen nach Art. L541-10-11 näher zu kommen:

1. Ab dem 1. Januar 2022 müssen öffentlich zugängliche Einrichtungen mit Trinkwasserbrunnen ausgestattet sein, sofern eine solche Installation unter angemessenen Bedingungen möglich ist.
2. Gaststätten sind verpflichtet, auf ihren Karten oder auf einer Anschlagtafel sichtbar auf die Möglichkeit hinzuweisen, dass Verbraucher kostenloses Trinkwasser anfordern können. Diese Einrichtungen müssen ihren Kunden den Zugang zu frischem oder temperiertem Trinkwasser ermöglichen, das für Trinkzwecke geeignet ist.

Abfallvermeidungsprogramme in der Richtlinie (EU) 2018/851

Richtlinie (EU) 2018/851 über Abfälle



Artikel 29 Abfallvermeidungsprogramme

(1) (neue Fassung) Die Mitgliedstaaten stellen Abfallvermeidungsprogramme auf, in denen mindestens die Abfallvermeidungsmaßnahmen gemäß Artikel 9 Absatz 1 und im Einklang mit den Artikeln 1 und 4 vorgesehen sind.

Die Programme werden gegebenenfalls entweder in die von Artikel 28 vorgeschriebenen Abfallbewirtschaftungspläne oder in andere umweltpolitische Programme aufgenommen oder als gesonderte Programme durchgeführt. Wird ein solches Programm in den Abfallbewirtschaftungsplan oder diese anderen Programme aufgenommen, sind die Abfallvermeidungsziele und -massnahmen eindeutig anzugeben.

(2) (neue Fassung) Bei der Aufstellung solcher Programme beschreiben die Mitgliedstaaten sofern relevant den Beitrag, den die in Anhang IVa aufgeführten Instrumente und Maßnahmen zur Abfallvermeidung leisten, und bewerten die Zweckmäßigkeit der in Anhang IV angegebenen Beispielsmaßnahmen oder anderer geeigneter Maßnahmen. Im Rahmen der Programme werden auch bestehende Abfallvermeidungsmaßnahmen und ihr Beitrag zur Abfallvermeidung beschrieben.

Zweck solcher Ziele und Maßnahmen ist es, das Wirtschaftswachstum von den mit der Abfallerzeugung verbundenen Umweltauswirkungen zu entkoppeln.

(2a) (Neu) Die Mitgliedstaaten erlassen im Rahmen ihrer Abfallvermeidungsprogramme spezielle Programme zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen.

3) gestrichen

4) gestrichen

(5) Die Kommission schafft ein System für den Austausch von Informationen über die bewährte Praxis im Bereich der Abfallvermeidung und erarbeitet Leitlinien, um die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung der Programme zu unterstützen

Die neue Fassung vom Artikel 29 zeigt, dass die Kommission Konsequenzen aus der bisherigen Erfahrung mit den von den Mitgliedstaaten erarbeiteten Abfallvermeidungsprogrammen zieht. So sind die Vorgaben der Kommission viel klarer: Mindestens die Massnahmen nach Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2018/851 müssen umgesetzt werden, und zwar in Einklang mit der Abfallhierarchie (Artikel 4 Richtlinie (EU) 2018/851).

Mit dem Verweis auf Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2018/851 müssen abfallstromspezifische Massnahmen in den Abfallvermeidungsprogrammen aufgenommen werden. Der Artikel 29 wird sogar mit einem neuen Absatz zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen (Absatz 2a) ergänzt. Die Kommission macht dabei beachtenswerte Schritte zur Konkretisierung der Abfallvermeidungsziele. Diese Tendenz (Konkretisierung durch abfallstromspezifische Massnahmen) ist in einer noch ausgeprägteren Form in der Einweg-Plastik-Richtlinie ersichtlich.

Abfallvermeidungsprogramme und Lebensmittelabfälle im CODE 01 2021

Die Abfallvermeidungsprogramme werden in der Section 3 «prévention et gestion des déchets» sous-section 1 « plans de prévention et de gestion des déchets » behandelt. Diese sous-section richtet sich an die regionalen Behörden und ist eine relativ treue Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/851.

Weil Lebensmittel naturgemäss vergänglich sind, ist das Instrument der erweiterten Herstellerverantwortung zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen nicht geeignet. Deswegen ist die Vermeidung von Lebensmittelabfällen (gaspillage alimentaire) an einer spezifischen Stelle im CODE 01 2021 geregelt, nämlich in sous-section 1^{bis} der Section 3

Code de l'environnement, Livre V Titre IV Chapitre 1^{er} Section 3 Sous-section 1^{bis}



Filières soumises à la responsabilité élargie du producteur

Article L541-15-4

Toute nourriture destinée à la consommation humaine qui, à une étape de la chaîne alimentaire, est perdue, jetée ou dégradée constitue le gaspillage alimentaire.

La lutte contre le gaspillage alimentaire implique de responsabiliser et de mobiliser les producteurs, les transformateurs et les distributeurs de denrées alimentaires, les consommateurs et les associations. Les actions de lutte contre le gaspillage alimentaire sont mises en œuvre dans l'ordre de priorité suivant :

1° La prévention du gaspillage alimentaire ;

2° L'utilisation des invendus propres à la consommation humaine, par le don ou la transformation ;

3° La valorisation destinée à l'alimentation animale ;

4° L'utilisation à des fins de compost pour l'agriculture ou la valorisation énergétique, notamment par méthanisation.

La lutte contre le gaspillage alimentaire comprend la sensibilisation et la formation de tous les acteurs, la mobilisation des acteurs au niveau local et une communication régulière auprès des consommateurs, en particulier dans le cadre des programmes locaux de prévention des déchets.

Der Art. L541-15-4 ist interessant, weil er einerseits eine Definition von «Lebensmittelverschwendung» (Jedes für den menschlichen Verzehr bestimmte Lebensmittel, das auf irgendeiner Stufe der Nahrungskette verloren geht, weggeworfen oder abgebaut wird, stellt Lebensmittelverschwendung dar.) und andererseits eine auf Lebensmittelabfälle angepasste Abfallhierarchie einführt.

Die zwei wichtigsten Elemente der französischen Strategie zur Bekämpfung der Lebensmittelverschwendung sind:

- Das Verbot, geniessbare Lebensmittel mutwillig ungeniessbar zu machen (Art. L 541-15.5). Dieses Verbot betrifft den Handel und die Lebensmittelindustrie, nicht den Endverbraucher.

- Die Pflicht für den Handel und die Lebensmittelindustrie, Vereinbarungen zur Schenkung von noch geniessbaren Lebensmitteln mit gemeinnützlichen Organisationen abzuschliessen (Art. L 541-15.6).

Fazit

Der vorliegende Bericht zeigt die Entwicklung des Konzeptes der Abfallvermeidung über ein Jahrzehnt. Dabei ist die erfolgte Konkretisierung unübersehbar: Die AbfRRL war nicht viel mehr als eine Auflistung von abstrakten Prinzipien, zehn Jahre später präzisiert die Einweg-Plastik-Richtlinie, dass die Becher aus EPS verboten werden müssen. Diese Detailierungsstufe wirkt etwas befremdend in einer Richtlinie der EU. Es ist aber die Überzeugung des Verfassers dieser Studie, dass dieser hohe Bestimmtheitsgrad für die wirksame Umsetzung von Vermeidungsmassnahmen unumgänglich ist. Wie die Umsetzung der neueren EU-Richtlinien im französischen Recht zeigen, können Mitgliedstaaten noch präziser und schärfer werden als die EU. Der Verfasser dieser Studie kommt demnach zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Regelungen zum Umgang mit Abfall müssen abfallspezifisch sein, sonst sind sie nicht umsetzbar. Dies trifft insbesondere für Regelungen zur Abfallvermeidung zu, die produktspezifisch sein müssen. Die Menge an Siedlungsabfall reduzieren zu wollen, ist zum Beispiel aussichtslos. Hingegen kann die Anzahl Kunststofftragetaschen wirksam reduziert werden.
- Die Vermeidungsziele müssen quantifiziert und terminiert sein (was voraussetzt, dass die Regelung produktspezifisch ist).
- Die erweiterte Herstellerverantwortung ist definitionsgemäss das vorzügliche Instrument für produktspezifische Regelungen. Sie ist vermutlich auch sehr wirksam, in dem sie zur Internalisierung der externen Vermeidungs- und Entsorgungskosten führt und damit einen wirtschaftlichen Anreiz zur Abfallvermeidung und zum Ökodesign schafft. Das Beispiel Frankreich zeigt zudem, dass die erweiterte Herstellerverantwortung kein Papiertiger bleiben muss, sondern zu einem sehr scharfen Instrument gemacht werden kann.
- Produkteverbote müssen ausgesprochen werden können, aber nur wenn die schädliche Auswirkung eines Produktes auf die Umwelt empirisch belegt ist.

Anhang: unkommentierte abfallvermeidungsrelevante Bestimmungen in weiteren EU-Richtlinien

Der Vollständigkeit halber werden in diesem Anhang weitere vermeidungsrelevante Bestimmungen unkommentiert aufgelistet.

Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (Konsolidierte Fassung nach Änderungen vom 14.06.2018)



Artikel 4 Abfallvermeidung

Abfallvermeidung

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass zusätzlich zu den Maßnahmen, die gemäß Artikel 9 getroffen werden, weitere präventive Maßnahmen zur Vermeidung der Entstehung von Verpackungsabfall und zur Minimierung der ökologischen Auswirkungen von Verpackungen ergriffen werden.

Bei solchen weiteren präventiven Maßnahmen kann es sich um nationale Programme, Anreize im Rahmen von Regimen der erweiterten Herstellerverantwortung zur Minimierung der Umweltauswirkungen von Verpackungen oder ähnliche Maßnahmen handeln, die — falls angezeigt — nach Konsultation der Marktteilnehmer und von Verbraucher- und Umweltorganisationen getroffen werden und die darauf abzielen, die zahlreichen in den Mitgliedstaaten zur Abfallvermeidung ergriffenen Initiativen nutzbringend zusammenzufassen.

Die Mitgliedstaaten nutzen wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen, um Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie zu schaffen, etwa die in Anhang IVa der Richtlinie 2008/98/EG aufgeführten Maßnahmen oder sonstige entsprechende Instrumente und Maßnahmen.

(1a) Die Mitgliedstaaten treffen Maßnahmen, um eine dauerhafte Verringerung des Verbrauchs an leichten Kunststofftragetaschen in ihrem Hoheitsgebiet zu erreichen.

Diese Maßnahmen können die Festlegung nationaler Verringerungsziele, die Beibehaltung oder Einführung wirtschaftlicher Instrumente und Marktbeschränkungen unter Abweichung von Artikel 18 umfassen, sofern diese Beschränkungen verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sind.

Diese Maßnahmen können abhängig von den Umweltauswirkungen von leichten Kunststofftragetaschen nach ihrer Verwertung oder Entsorgung, ihren Kompostierungseigenschaften, ihrer Haltbarkeit oder ihrem spezifischen Verwendungszweck variieren.

Die Mitgliedstaaten ergreifen eine oder beide der folgenden Maßnahmen:

a) der Erlass von Maßnahmen, durch die sichergestellt wird, dass der jährliche Verbrauch an leichten Kunststofftragetaschen pro Person bis 31. Dezember 2019 höchstens 90 und bis 31. Dezember 2025 höchstens 40 beträgt, oder gleichwertige Zielvorgaben in Gewicht ausgedrückt nicht überschreitet. Sehr leichte Kunststofftragetaschen können von den nationalen Verbrauchszielen ausgenommen werden;

b) der Erlass von Instrumenten, durch die sichergestellt wird, dass leichte Kunststofftragetaschen in Verkaufsstellen von Waren oder Produkten spätestens bis 31. Dezember 2018 nicht unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden, sofern keine

gleichermaßen wirksamen Instrumente eingesetzt werden. Sehr leichte Kunststofftragetaschen können von diesen Maßnahmen ausgenommen werden.

Im Rahmen der Bereitstellung der Daten über Verpackungen und Verpackungsabfälle an die Kommission gemäß Artikel 12 berichten die Mitgliedstaaten ab dem 27. Mai 2018 über den jährlichen Verbrauch an leichten Kunststofftragetaschen.

Die Kommission erlässt bis 27. Mai 2016 einen Durchführungsrechtsakt, mit dem die Methode zur Berechnung des jährlichen Verbrauchs an leichten Kunststofftragetaschen pro Person festgelegt wird und die gemäß Artikel 12 Absatz 3 angenommenen Berichtsformate angepasst werden. Dieser Durchführungsrechtsakt wird gemäss dem in Artikel 21 Absatz 2 genannten Regelungsverfahren erlassen.

(1b) Unbeschadet des Artikels 15 können die Mitgliedstaaten in Bezug auf sämtliche Arten von Kunststofftragetaschen ungeachtet ihrer Wanddicke Maßnahmen wie den Einsatz von wirtschaftlichen Instrumenten oder nationale Verringerungsziele ergreifen.

(1c) Die Kommission und die Mitgliedstaaten fördern zumindest im ersten Jahr nach dem 27. November 2016 aktiv öffentliche Informations- und Sensibilisierungskampagnen zu den negativen Umweltauswirkungen des übermässigen Verbrauchs an leichten Kunststofftragetaschen.

(2) Die Kommission trägt zur Förderung der Abfallvermeidung bei, indem sie die Ausarbeitung sachdienlicher europäischer Normen gemäss Artikel 10 unterstützt. Die Normen haben das Ziel, die Umweltauswirkungen von Verpackungen gemäß den Artikeln 9 und 10 auf ein Minimum zu reduzieren.

Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle



Artikel 5 Wiederverwendung

(1) Im Einklang mit der in Artikel 4 der Richtlinie 2008/98/EG festgelegten Abfallhierarchie treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um die Erhöhung des Anteils in Verkehr gebrachter wiederverwendbarer Verpackungen und von Systemen zur umweltverträglichen Wiederverwendung von Verpackungen nach Maßgabe des Vertrags zu fördern, ohne dabei die Lebensmittelhygiene oder die Sicherheit der Verbraucher zu gefährden. Diese Maßnahmen können unter anderem Folgendes umfassen:

- a) Pfandsysteme,
- b) Festsetzung qualitativer oder quantitativer Zielvorgaben,
- c) wirtschaftliche Anreize,
- d) Festsetzung eines Mindestprozentsatzes wiederverwendbarer Verpackungen, die jedes Jahr per Verpackungsstrom in Verkehr gebracht werden.

(2)

...USW



Artikel 4 Abfallvermeidung

(1) Zur Förderung der Abfallvermeidung wirken die Mitgliedstaaten insbesondere darauf hin, dass

a) die Fahrzeughersteller in Zusammenarbeit mit der Werkstoff- und Zulieferindustrie die Verwendung gefährlicher Stoffe in Fahrzeugen begrenzen und diese bereits ab der Konzeptentwicklung von Fahrzeugen so weit wie möglich reduzieren, insbesondere um ihrer Freisetzung in die Umwelt vorzubeugen, das Recycling zu erleichtern und die Notwendigkeit der Beseitigung gefährlicher Abfälle zu vermeiden;

b) bei der Konstruktion und Produktion von neuen Fahrzeugen der Demontage, Wiederverwendung und Verwertung, insbesondere dem Recycling, von Altfahrzeugen, ihren Bauteilen und Werkstoffen umfassend Rechnung getragen wird und diese Tätigkeiten erleichtert werden;

c) die Fahrzeughersteller in Zusammenarbeit mit der Werkstoff- und Zulieferindustrie bei der Herstellung von Fahrzeugen und anderen Produkten verstärkt Recyclingmaterial verwenden, um die Märkte für Recyclingmaterial auszubauen.

(2)

a) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Werkstoffe und Bauteile von Fahrzeugen, die nach dem 1. Juli 2003 in Verkehr gebracht werden, kein Blei, Quecksilber, Kadmium oder sechswertiges Chrom enthalten, außer in den in Anhang II genannten Fällen unter den dort genannten Bedingungen.

b) Der Kommission wird die Befugnis übertragen, gemäß Artikel 9a delegierte Rechtsakte zur regelmäßigen Änderung von Anhang II im Hinblick auf dessen Anpassung an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt zu erlassen, um

i) erforderlichenfalls Höchstkonzentrationswerte festzulegen, bis zu deren Erreichen das Vorhandensein der in Buchstabe a dieses Absatzes genannten Stoffen in bestimmten Werkstoffen und Bauteilen von Fahrzeugen toleriert wird;

ii) bestimmte Werkstoffe und Bauteile von Fahrzeugen von Buchstabe a dieses Absatzes auszunehmen, wenn die Verwendung der in dem genannten Buchstaben genannten Stoffen unvermeidbar ist;

iii) Werkstoffe und Bauteile von Fahrzeugen aus Anhang II zu streichen, wenn die Verwendung der in Buchstabe a dieses Absatzes genannten Stoffen vermeidbar ist;

iv) im Rahmen der Ziffern i und ii diejenigen Werkstoffe und Bauteile von Fahrzeugen, die vor einer weiteren Behandlung entfernt werden können, zu bestimmen und vorzuschreiben, dass diese zu kennzeichnen oder auf andere geeignete Weise kenntlich zu machen sind.

Die Kommission erlässt für jeden Stoff, jeden Werkstoff oder jedes Bauteil nach den Ziffern i bis iv einen gesonderten delegierten Rechtsakt.

c) Die Kommission nimmt spätestens am 21. Oktober 2001 eine erste Änderung des Anhangs II vor. Die dort aufgeführten Ausnahmen werden auf keinen Fall vor dem 1. Januar 2003 gestrichen



Artikel 4 Produktkonzeption

Unbeschadet der Anforderungen der Rechtsvorschriften der Union über das ordnungsgemäße Funktionieren des Binnenmarkts und die Produktkonzeption, einschließlich der Richtlinie 2009/125/EG, unterstützen die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit zwischen Herstellern und Betreibern von Recycling-Betrieben sowie Maßnahmen zur Förderung der Konzeption und Produktion von Elektro- und Elektronikgeräten, um insbesondere die Wiederverwendung, Demontage und Verwertung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten, ihren Bauteilen und Werkstoffen zu erleichtern. In diesem Zusammenhang ergreifen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, damit die im Rahmen der Richtlinie 2009/125/EG festgelegten Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung zur Erleichterung der Wiederverwendung und Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten angewandt werden und die Hersteller die Wiederverwendung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten nicht durch besondere Konstruktionsmerkmale oder Herstellungsprozesse verhindern, es sei denn, dass die Vorteile dieser besonderen Konstruktionsmerkmale oder Herstellungsprozesse überwiegen, beispielsweise im Hinblick auf den Umweltschutz und/oder Sicherheitsvorschriften.



Artikel 4 Vermeidung

(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass in Verkehr gebrachte Elektro- und Elektronikgeräte einschließlich Kabeln und Ersatzteilen für die Reparatur, die Wiederverwendung, die Aktualisierung von Funktionen oder die Erweiterung des Leistungsvermögens keine der in Anhang II aufgeführten Stoffe enthalten.

(2) Für die Zwecke dieser Richtlinie wird in homogenen Werkstoffen nicht mehr als der in Anhang II aufgeführte Konzentrationshöchstwert in Gewichtsprozent toleriert. Die Kommission erlässt durch delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 20 und unter den in den Artikeln 21 und 22 festgelegten Bedingungen nähere Vorschriften über die Einhaltung dieser Konzentrationshöchstwerte, unter anderem unter Berücksichtigung der Oberflächenbeschichtungen.

(...)