



# BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

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



# EUROPA SPIEGEL



Mai 2016



## INHALTSVERZEICHNIS



### IMPRESSUM

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

BDE Vertretung Brüssel

Anne Baum-Rudischhauser, Geschäftsführerin,  
Leiterin der Brüsseler Vertretung

31, Rue du Commerce, B-1000 Brüssel

Redaktionsschluss: 23. Mai 2016

Nachdruck und Veröffentlichung nur mit Zustimmung  
des BDE und mit Quellennachweis.

Titelbild: Europäisches Parlament Brüssel

Fotonachweis: Fotolia, Alba Group, Jakob Becker

## DOSSIER

- 04 BDE reicht Beschwerde ein wegen umsatzsteuerlicher Besserstellung von Leistungen im Rahmen kommunaler Kooperationen

## EU SCHWERPUNKTE

- 12 Umsetzung des Aktionsplans zur Kreislaufwirtschaft nimmt Fahrt auf

## UMWELT ABFALL

- 16 Kommission schlägt neue Verordnung über Quecksilber vor  
19 Überprüfung der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle  
22 Der britische Kunststoffrecyclingmarkt  
26 Bundesregierung legt einen Referentenentwurf für ein "Zweites Gesetz zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes" vor, in dem Sie die Streichung der Heizwertklausel vorschlägt  
28 Schlussanträge der Generalanwältin Kokott bezüglich der Frage: Ist Verfüllung eine Abfallverwertung oder eine Abfalldeponierung?

## UMWELT VERSCHIEDENES

- 31 Flammenschutzmittel HBCDD in die POP-Verordnung aufgenommen  
34 Ausnahmegenehmigungen für Weichmacher DEHP für PVC-Recycler  
37 Kommission verklagt Deutschland vor dem europäischen Gerichtshof wegen Verstoßes gegen die Nitratrichtlinie  
40 Bericht der Kommission über die Behandlung von kommunalem Abwasser

## BINNENMARKT, WETTBEWERB UND RECHT

- 43 Landesrechtlicher Vergabemindestlohn grundsätzlich mit Europarecht vereinbar  
47 Strenge Anwendung der Abfallverbringungsverordnung durch nationale Behörden in der Sache bestätigt  
50 Kein Zugang für Stakeholder zu den Dokumenten der Folgenabschätzung  
53 Der Wettlauf der Kronzeugen im Netzwerk der Wettbewerbsbehörden

## TERMINVORSCHAU

- 57 Kalender

DOSSIER

## BDE reicht Beschwerde ein wegen umsatzsteuerlicher Besserstellung von Leistungen im Rahmen kommunaler Kooperationen

*Der BDE hat im April 2016 eine förmliche Beschwerde bei der Europäischen Kommission eingereicht, mit der er geltend macht, dass die gezielte umsatzsteuerliche Besserstellung von Dienstleistungen juristischer Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit („IKZ“) durch § 2b Abs. 3 Nr. 2 Umsatzsteuergesetz („UStG“) gegen europäisches Recht verstößt. Die Verabschiedung von § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG durch den deutschen Gesetzgeber im Herbst 2015 normiert den durch die deutschen Steuerverwaltungsbehörden seit vielen Jahren praktizierten Verstoß und versucht damit, diesen nachträglich zu legalisieren.*

### Hintergrund zu kommunalen Kooperationen

Kommunale Kooperationen sind in vielfältigen rechtlichen Gestaltungsformen denkbar. Abgesehen von den Gestaltungsformen des Privatrechts, die unstreitig zur Umsatzsteuerpflicht der zu erbringenden Leistungen führen (z.B. GmbH, AG, KG etc.), gibt es verschiedene Formen des öffentlichen Rechts, die in den jeweiligen deutschen Landesgesetzen über die kommunale Gemeinschaftsarbeit geregelt sind. Die verbreitetsten und in der Praxis relevantesten Formen sind (i) die öffentlich-rechtliche Vereinbarung in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages (Zweckvereinbarung), (ii) der Zweckverband, und (iii) ein Kommunalunternehmen als Anstalt des öffentlichen Rechts.

Bei der sogenannten Zweckvereinbarung wird die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe einer Kommune durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages auf eine andere Gebiets-

körperschaft übertragen. Dabei können, je nach Ausgestaltung des Vertrages, nicht nur die Erfüllung der Aufgabe, sondern auch die entsprechenden Rechte und Pflichten der Kommune befreiend übertragen werden.

Im Falle des Zweckverbandes gründen die beteiligten Kommunen eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, den Zweckverband, dessen Mitglieder ausschließlich die an der Zusammenarbeit beteiligten Kommunen sind. Der Zweckverband ist eine selbstständige juristische Person des öffentlichen Rechts. Bei dieser Variante werden in aller Regel Rechte und Pflichten der beteiligten Kommunen auf den Zweckverband übertragen.

Im Fall der Gründung einer Anstalt des öffentlichen Rechts, auch diese ist eine selbstständige juristische Person des öffentlichen Rechts, wird die Anstalt in der Regel von den beteiligten Kommunen als ihren Trägern als Erfüllungsge-

hilfen mit Entsorgungsaufgaben beauftragt.

### Beschwerdegegenstand

Der BDE rügt mit seiner Beschwerde die Untätigkeit der Bundesrepublik Deutschland in Bezug auf bestehende Wettbewerbsverzerrungen zulasten privater Entsorgungsunternehmen in Deutschland durch die umsatzsteuerliche Besserstellung von Leistungen beauftragter juristischer Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen kommunaler Kooperationen.

Wirtschaftliche Tätigkeiten juristischer Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen kommunaler Kooperationen sind nach deutscher Steuerverwaltungspraxis, anders als die gleichen Tätigkeiten eines privatrechtlich organisierten Unternehmens, bei Berufung auf das Vorliegen hoheitlicher Aufgaben von der Umsatzsteuerpflicht ausgenommen.

Diese steuerliche Besserstellung der Zusammenarbeit zwischen juristischen Personen des öffentlichen Rechts entspricht in vielen Konstellationen nicht den Vorgaben des Unionsrechts und der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union („EuGH“) sowie in Beachtung dieser Rechtsprechung auch derjenigen des deutschen Bundesfinanzhofs („BFH“). Sie geht in der Praxis gezielt zulasten der Privatwirtschaft in verschiedenen Branchen, u.a. der Entsorgungswirtschaft.

Nach Ansicht des BDE stellt die steuerliche Besserstellung der Kommunen im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit in bestimmten Konstellationen einen Verstoß gegen den Grundsatz der steuerlichen Neutralität dar. Darüber hinaus liegt darin auch ein Verstoß gegen die Rechtsprechung des EuGH betreffend

den Begriff „größere Wettbewerbsverzerrungen“ in Artikel 13 der Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem („Mehrwertsteuersystemrichtlinie“).

Diese Verstöße haben sich durch die Verabschiedung des neuen § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG im November 2015 noch weiter manifestiert. Denn § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG führt erstmals eine gesetzliche Ausnahme von der Umsatzsteuerpflicht für wirtschaftliche Tätigkeiten juristischer Personen des öffentlichen Rechts im Bereich der IKZ ein.

Die Beschwerde des BDE richtet sich darüber hinaus gegen den in § 2b Abs. 3 Nr. 2 vorgenommenen Versuch, das Kriterium der „größeren Wettbewerbsverzerrungen“ aus § 2b Abs. 1 S. 2 UStG in negativer Hinsicht zu konkretisieren.

Gemäß § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG liegen größere Wettbewerbsverzerrungen nicht vor, soweit eine Leistung an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts ausgeführt wird und die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird. Einzige Voraussetzung der Nichtbesteuerung ist danach, dass „die Zusammenarbeit durch gemeinsame spezifische öffentliche Interessen bestimmt wird“. Wann das der Fall sein soll, wird in § 2b Abs. 3 Nr. 2 S. 2 UStG konkretisiert. Dort werden enumerativ vier Voraussetzungen aufgestellt, bei deren kumulativem Vorliegen die Zusammenarbeit regelmäßig durch gemeinsame spezifische Interessen bestimmt sein soll.

Die in § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG vorgenommene Konkretisierung geht über die Vorgaben in Artikel 13 der Mehrwertsteuersystemrichtlinie hinaus und stellt daher ebenfalls einen Verstoß gegen europäisches Sekundärrecht dar. Dies ergibt sich wiederum insbesondere aus der



## DOSSIER

Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zum Kriterium der „größeren Wettbewerbsverzerrungen“ im Sinne des Artikels 13 Abs. 1 UAbs. 2 Mehrwertsteuersystemrichtlinie.

### Das Regulationssystem der Mehrwertsteuersystemrichtlinie

Die Mehrwertsteuersystemrichtlinie beruht auf dem Grundsatz der allgemeinen Besteuerung aller wirtschaftlichen Tätigkeiten. Nach dem vom europäischen Gesetzgeber absichtlich sehr weit gefassten Begriff des „Steuerpflichtigen“ fallen unter ihn auch öffentliche Einrichtungen, soweit sie wirtschaftliche Tätigkeiten, also die Tätigkeiten eines Dienstleistenden ausüben. Dies tun öffentliche Einrichtungen beispielsweise in der Entsorgungswirtschaft, wenn Kommunen als öffentliche Entsorgungsträger in Form von Eigenbetrieben gegenüber dem Bürger tätig werden oder über die Gründung eines Zweckverbandes, dem die Rechte und Pflichten des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers in aller Regel für die Kommunen befreiend übertragen werden, mit anderen Kommunen zusammenarbeiten und so Dienstleistungen der Sammlung und Entsorgung von Abfällen gegenüber dem Bürger erbringen.

Von diesem Grundsatz der Besteuerung weicht die Mehrwertsteuersystemrichtlinie in Artikel 13 Abs. 1 mit einer Ausnahme ab. Danach gelten *„Staaten, Länder, Gemeinden und sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts [...] nicht als Steuerpflichtige, soweit sie die Tätigkeiten ausüben oder Umsätze bewirken, die ihnen im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, auch wenn sie im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten oder Umsätzen Zölle, Gebühren, Beiträge oder sonstige Abgaben erheben“*.

Von dieser Ausnahme vom Grundsatz der Besteuerung enthält Artikel 13 Abs. 1 UAbs. 2 Mehrwertsteuersystemrichtlinie jedoch wiederum eine Rückausnahme: *„Falls [die Staaten, Länder, Gemeinden und sonstige Einrichtungen des öffentlichen Rechts] solche Tätigkeiten ausüben oder Umsätze bewirken, gelten sie für diese Tätigkeiten oder Umsätze jedoch als Steuerpflichtige, sofern eine Behandlung als Nichtsteuerpflichtige zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen würde.“*

Für die Nichtbesteuerung der wirtschaftlichen Tätigkeiten der Einrichtungen des öffentlichen Rechts müssen demnach zwei Voraussetzungen erfüllt sein. Die jeweilige Einrichtung des öffentlichen Rechts muss (i) **Tätigkeiten ausüben oder Umsätze bewirken, die ihr im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen** und (ii) darf ihre **Behandlung als Nichtsteuerpflichtige nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führen**.

### Verstoß gegen den Grundsatz der steuerlichen Neutralität

Nach Ansicht des BDE verstößt die umsatzsteuerliche Besserstellung von Tätigkeiten beauftragter juristischer Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen der IKZ aber zunächst bereits gegen den Grundsatz der steuerlichen Neutralität aus der Mehrwertsteuersystemrichtlinie, weil dadurch gleiche Dienstleistungen hinsichtlich der Mehrwertsteuer ungleich behandelt werden, nur weil die entsprechende Dienstleistung in einem Fall von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts und im anderen Fall von einem privatrechtlich organisierten Unternehmen an und für eine (andere) juristische Person des öffentlichen Rechts erbracht wird.

Wird beispielsweise die Sammlung und Entsorgung von gemischten Haushaltsabfällen durch eine Gebietskörperschaft als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger im Wege der Ausschreibung an ein privates Entsorgungsunternehmen vergeben, unterliegt diese Dienstleistung des privaten Entsorgungsunternehmens an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger der Umsatzsteuerpflicht. Das heißt, das private Entsorgungsunternehmen muss auf den Preis seines Angebotes noch 19% Umsatzsteuer berechnen und die Gebietskörperschaft ist nicht vorsteuerabzugsberechtigt. Sie wird die so gezahlte Umsatzsteuer über die Abfallgebühren an den Bürger weitergeben.

Vergibt die Gebietskörperschaft den Auftrag jedoch ohne Ausschreibung im Wege eines öffentlich-rechtlichen Vertrages an eine andere Gebietskörperschaft, weil sie sich möglicherweise auf die Vergaberechtsfreiheit der IKZ berufen kann, so unterliegt die gleiche Dienstleistung nach geltender deutscher Steuerverwaltungspraxis nicht der Umsatzsteuer, einzig und allein deswegen, weil sie im Rahmen einer kommunalen Kooperation ausgeführt wird.

Der EuGH hat in seinem Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-259/10 und C-260/10 vom 10. November 2011 (*The Rank Group*) festgestellt, dass es der Grundsatz der steuerlichen Neutralität nach ständiger Rechtsprechung insbesondere nicht zulässt, gleichartige und deshalb miteinander in Wettbewerb stehende Waren oder Dienstleistungen hinsichtlich der Mehrwertsteuer unterschiedlich zu behandeln. Daraus ergibt sich, dass die Gleichartigkeit zweier Dienstleistungen dazu führt, dass sie in einem Wettbewerbsverhältnis zueinander stehen. Entsprechendes gilt nach dem EuGH auch für das Vorliegen einer Wettbewerbsverzer-

rung. Wenn also zwei gleiche oder gleichartige Dienstleistungen, die dieselben Bedürfnisse befriedigen, im Hinblick auf die Mehrwertsteuer unterschiedlich behandelt werden, führt dies in der Regel zu einer Wettbewerbsverzerrung.

Der EuGH legte den Grundsatz der steuerlichen Neutralität auf dieser Grundlage dahin aus, dass es für die Feststellung einer Verletzung des Grundsatzes genügt, dass zwei aus der Sicht des Verbrauchers gleiche oder gleichartige Dienstleistungen, die dieselben Bedürfnisse des Verbrauchers befriedigen, hinsichtlich der Mehrwertsteuer unterschiedlich behandelt werden. Gleichartig sind nach dem EuGH zwei Dienstleistungen, wenn sie ähnliche Eigenschaften haben und beim Verbraucher nach einem Kriterium der Vergleichbarkeit in der Verwendung denselben Bedürfnissen dienen und wenn die bestehenden Unterschiede die Entscheidung des Durchschnittsverbrauchers, die eine oder die andere dieser Dienstleistungen zu wählen, nicht erheblich beeinflussen.

Dienstleistungen der Sammlung und Entsorgung von gemischten Haushaltsabfällen werden in der Praxis sowohl von privaten Entsorgungsunternehmen als auch von beauftragten juristischen Personen des öffentlichen Rechts ausgeführt. Zudem haben Dienstleistungen der Sammlung und Entsorgung von Haushaltsabfällen in einem bestimmten Gebiet zu bestimmten Bedingungen zumindest sehr ähnliche Eigenschaften, egal ob sie von einem privaten Entsorgungsunternehmen oder einer juristischen Person des öffentlichen Rechts ausgeführt werden.

Aus der Sicht des hier maßgeblichen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers, denn auch ein privates Entsorgungsunternehmen erbringt Dienstleistungen der Sammlung und Entsor-

## DOSSIER

gung von gemischten Haushaltsabfällen nach erfolgter Ausschreibung an diese juristische Person des öffentlichen Rechts, sind entsprechende Dienstleistungen durch ein privates Unternehmen einerseits oder durch eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts andererseits grundsätzlich zumindest gleichartig und dürfen daher gemäß dem Grundsatz der steuerlichen Neutralität steuerlich nicht ungleich behandelt werden.

### Verstoß gegen die Rechtsprechung zum Begriff „größere Wettbewerbsverzerrungen“

Die umsatzsteuerliche Besserstellung von Tätigkeiten beauftragter juristischer Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen der IKZ impliziert, dass die Beauftragung einer juristischen Person des öffentlichen Rechts im Rahmen der IKZ generell nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen im Sinne des Artikels 13 Mehrwertsteuersystemrichtlinie führt. Denn gemäß des Regelungssystems der Mehrwertsteuersystemrichtlinie wird vom Grundsatz der Besteuerung aller wirtschaftlichen Tätigkeiten grundsätzlich nur in der Ausnahme des Artikels 13 Mehrwertsteuersystemrichtlinie abgewichen.

Wenn also wirtschaftliche Tätigkeiten einer von einer Kommune im Rahmen der IKZ beauftragten juristischen Person des öffentlichen Rechts von der Umsatzsteuerpflicht ausgenommen werden, bedeutet dies, dass die beauftragte juristische Person des öffentlichen Rechts nicht nur Tätigkeiten ausübt, die ihr im Rahmen der öffentlichen Gewalt obliegen, sondern auch, dass ihre Behandlung als Nichtsteuerpflichtige in diesem Fall nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führt. Denn ohne das Vorliegen dieser Voraussetzungen ist eine Nichtbesteuerung

nach dem Regelungssystem der Mehrwertsteuersystemrichtlinie nicht möglich.

Nach Ansicht des BDE führt die pauschale Ausnahme von der Umsatzsteuerpflicht für wirtschaftliche Tätigkeiten beauftragter juristischer Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen der IKZ durch die deutsche Steuerverwaltungspraxis in vielen Fällen aber sehr wohl zu größeren Wettbewerbsverzerrungen und stellt daher einen Verstoß gegen die Mehrwertsteuersystemrichtlinie dar.

Der EuGH hat in seinem Urteil vom 16. September 2008 in der Rechtssache C-288/07 (*Isle of Wight Council*) entschieden, (i) dass „größere“ Wettbewerbsverzerrungen nur dann zu verneinen sind, wenn die Behandlung öffentlicher Einrichtungen als Nichtsteuerpflichtige lediglich zu unbedeutenden Wettbewerbsverzerrungen führen würde, (ii) dass generell nicht nur der gegenwärtige, sondern auch der potenzielle Wettbewerb zu berücksichtigen ist, und (iii) dass die Frage nach der Wettbewerbsverzerrung immer in Bezug auf die fragliche Tätigkeit als solche zu beurteilen ist, ohne dass sich diese Beurteilung auf einen lokalen Markt im Besonderen bezieht. Entscheidet sich eine Gebietskörperschaft als öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger dazu, ihrer im Kreislaufwirtschaftsgesetz niedergelegten Pflicht zur Gewährleistung der ordentlichen Sammlung und Entsorgung der auf ihrem Gebiet anfallenden gemischten Siedlungsabfälle nicht durch eigene Vornahme der Leistungen nachzukommen, oder diese Pflicht im Rahmen einer delegierenden Vereinbarung auf eine andere Gebietskörperschaft zu übertragen, sondern eine andere Kommune mit der Durchführung dieser Leistungen zu beauftragen, dann handelt die beauftragte Kommune ggf. zwar auf öffentlich-rechtlicher Grundlage, jedoch im potenziellen Wettbewerb zu Privaten,



da diese Leistungen ebenso von einem privaten Entsorgungsunternehmen vorgenommen werden könnten.

Auf Grundlage der Rechtsprechung des EuGH in *Isle of Wight Council* erging am 10. November 2011 ein Urteil des BFH, in dem er die Rechtsprechung des EuGH in *Isle of Wight Council* auf den Sachverhalt einer interkommunalen Beistandsleistung übertrug. Der BFH entschied in diesem Fall, dass die entgeltliche Überlassung von Räumlichkeiten einer Sport- und Freizeithalle durch eine Gemeinde an eine andere Gemeinde ohne die Berechnung von Umsatzsteuer rechtswidrig war, weil die überlassende Gemeinde als Unternehmerin tätig gewesen war, selbst wenn sie auf öffentlich-rechtlicher Grundlage gehandelt hatte. Gemäß dem BFH erfolgte die Überlassung der Räumlichkeiten gegen Entgelt bereits nach der Art der Tätigkeit im Wettbewerb zu privaten Anbietern.

Nach diesem Urteil konnte die pauschale Nichtbesteuerung von Beistandsleistungen im Rahmen der IKZ durch die deutsche Steuerverwaltungspraxis ohne Prüfung im Einzelfall, ob die Beistandsleistung im Wettbewerb zu Privaten erbracht wird, eigentlich nicht aufrechterhalten werden.

#### **Manifestation der Verstöße durch Verabschiedung des neuen § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG**

Aus diesem Grund wurde in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe der Entwurf einer neuen Regelung im Umsatzsteuergesetz (§ 2b UStG) erarbeitet. Am 5. November 2015 ist der neue § 2b UStG im Bundesgesetzblatt verkündet worden. Am 1. Januar 2017 wird er rechtlich wirksam werden.

Wie bereits einleitend erwähnt, führt § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG erstmals eine gesetzliche Ausnahme von der Umsatzsteuerpflicht für wirtschaftliche Tätigkeiten juristischer Personen des öffentlichen Rechts im Bereich der IKZ ein. Wie die bisherige Steuerverwaltungspraxis sieht jedoch auch § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG für die Nichtbesteuerung von Leistungen im Rahmen der IKZ keine Voraussetzung vor, wonach die fraglichen Leistungen als solche nicht ebenso auch von einem privaten Unternehmen vorgenommen werden können dürfen.

Der BDE sieht daher in dieser Regelung eine Manifestation der Verstöße der deutschen Steuerverwaltungspraxis gegen den *Grundsatz der steuerlichen Neutralität* aus der Mehrwertsteuersystemrichtlinie sowie gegen Artikel 13 der Mehrwertsteuersystemrichtlinie. Aus Sicht des BDE verstößt § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG daher ebenso gegen Europarecht wie die bisherige Steuerverwaltungspraxis.

So wird in § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG für die erforderliche Feststellung, dass im Falle einer Leistungserbringung durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts an eine andere juristische Person des öffentlichen Rechts im Rahmen einer IKZ die Nichtbesteuerung der Leistung nicht zu größeren Wettbewerbsverzerrungen führt, als ausreichend anerkannt, dass die Zusammenarbeit durch *gemeinsame spezifische öffentliche Interessen* bestimmt wird.

Weder mit dieser Vorgabe, dass die Zusammenarbeit durch *gemeinsame spezifische öffentliche Interessen* bestimmt sein muss, noch mit dem im zweiten Satz des § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG niedergelegten Regelbeispiel wird aber dem Erfordernis aus der oben dargestellten Rechtsprechung nach einer Einzelfallprüfung im Hinblick darauf, ob die fraglichen Leistungen

## DOSSIER

als solche auch von privaten Unternehmen vorgenommen werden könnten und somit zumindest im potenziellen Wettbewerb zu Privaten erbracht werden, Rechnung getragen.

Es wird somit entgegen den Aussagen mancher Politiker im Gesetzgebungsverfahren mit der neuen Regelung des § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG gerade keine wirksame Abgrenzung von wettbewerbsrelevanten Tätigkeiten möglich.

Der BDE ist zudem der Ansicht, dass der in § 2b Abs. 3 Nr. 2 UStG vorgenommene Versuch einer negativen Konkretisierung des Begriffes „größere Wettbewerbsverzerrungen“ aus Artikel 13 Abs. 1 UAbs. 2 der Mehrwertsteuersystemrichtlinie durch die Heranziehung sachfremder Erwägungen im Ergebnis gescheitert ist, da die verwendeten Kriterien keinen konkreten Schluss auf die wettbewerblichen Auswirkungen der Tätigkeit zulassen und die Regelung auch deshalb europarechtswidrig ist.

### Zur Möglichkeit der Rechtfertigung der Verstöße

Es könnte daran gedacht werden, dass die Nichtbesteuerung von Leistungen juristischer Personen des öffentlichen Rechts im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit parallel zu den Erwägungen zur Ausnahme der IKZ vom Anwendungsbereich des Vergaberechts aus Gründen der in Artikel 4 Abs. 2 S. 1 des Vertrages über die Europäische Union („EUV“) gewährleisteten Selbstverwaltungs- und Organisationshoheit der Kommunen gerechtfertigt ist.

Denn gemäß Artikel 4 Abs. 2 S. 1 EUV „achtet [die Union] die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Iden-

tität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt“.

Nach Ansicht des BDE sind jedoch die Erwägungen zur vergaberechtlichen Freistellung von im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit erbrachten Leistungen nicht vom Vergaberecht auf das Umsatzsteuerrecht übertragbar.

Denn während das Vergaberecht den öffentlichen Auftraggeber ohne Ausnahme dazu zwingen würde, auf die Leistungserbringung durch die von ihm beauftragte andere juristische Person des öffentlichen Rechts zugunsten des Ausschreibungssiegers zu verzichten, lässt das Umsatzsteuerrecht die Wahl des Vertragspartners unberührt und zwingt ohne Freistellung lediglich zur Entrichtung der Umsatzsteuer, die der leistungserbringende Rechtsträger dann ebenso ausweisen müsste wie private Leistungserbringer.

Eine Umsatzsteuerpflicht von lediglich im Rahmen einer IKZ beauftragten Leistungen stellt keine Beschränkung der öffentlichen Stellen in ihrer Freiheit dar, die ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben in Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Stellen zu erledigen.

Die Umsatzbesteuerung von Leistungen durch im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit beauftragte juristische Personen des öffentlichen Rechts wirkt sich folglich überhaupt nicht auf das im EUV garantierte Recht der Kommunen auf Selbstverwaltung aus.

Eine Rechtfertigung der Verstöße gegen die Mehrwertsteuersystemrichtlinie über das garantierte Recht auf kommunale Selbstver-

waltung ist daher nach Ansicht des BDE nicht möglich.

## EU SCHWERPUNKTE

### Umsetzung des Aktionsplans zur Kreislaufwirtschaft nimmt Fahrt auf

*Der Aktionsplan des Kreislaufwirtschaftspaket der Kommission enthält eine Auflistung von Maßnahmen, welche die Kommission im Zeitraum 2016 bis 2018 ergreifen möchte, um die Kreislaufwirtschaft in der EU zu fördern.*

#### Hintergrund

Die Kommission stellte am 2. Dezember 2015 ihr Kreislaufwirtschaftspaket vor. Es besteht aus einer Mitteilung mit einem Aktionsplan und vier Richtlinienvorschlägen zur Überarbeitung von sechs Abfallrichtlinien. Der Aktionsplan enthält eine Auflistung der Maßnahmen, welche die Kommission ergreifen möchte, um die Kreislaufwirtschaft in den verschiedenen Wertschöpfungsphasen zu fördern. Er legt fest, zu welchem Zeitpunkt der bis Mitte 2019 dauernden Amtsperiode der Kommission die jeweilige Initiative angegangen werden soll.

#### Die Umsetzung des Aktionsplans

Der Aktionsplan der Kommission enthält 54 Einzelmaßnahmen, von denen 37 bereits 2016 durchgeführt bzw. initiiert werden sollen. Sie betreffen die Bereiche Produktion, Verbrauch, Abfallbewirtschaftung und Sekundärrohstoffmärkte sowie sektorale Maßnahmen in den Bereichen Kunststoffe, Lebensmittelverschwendung, kritische Rohstoffe, Bau- und Abbruchabfälle, Biomasse und biobasierte Materialien. Ebenso sollen horizontale Maßnahmen zur Förderung von Innovationen und zur Finanzierung sowie zur Überprüfung der Fortschritte

ergriffen werden.

#### Produktion

Als wesentliche Maßnahme für diese Wertschöpfungsphase sollen die Ökodesignvorgaben, die bisher fast ausschließlich auf die Energieeffizienz abzielen, zusätzlich auf Kreislaufwirtschaftsaspekte, wie etwa Haltbarkeit, Reparierbarkeit und Recycelfähigkeit, ausgerichtet werden.

Das Ökodesign-Arbeitsprogramm 2015-2017, das festlegt für welche Produkte neue Verordnungen beschlossen, bzw. Verordnungen überarbeitet werden sollen, hätte eigentlich bereits veröffentlicht werden sollen. Zudem sollte ein erster Entwurf für eine Ökodesign-Verordnung für Fernseher und Flachbildschirme Anfang 2016 vorgelegt werden. Die Kommission hält die Veröffentlichung des Arbeitsprogramms und der Verordnung derzeit noch zurück, einigen Pressemeldungen nach wohl aufgrund politischer Abwägungen, die das Referendum über einen Verbleib Großbritanniens in der EU betreffen. Die Veröffentlichung ist jetzt für Oktober 2016 vorgesehen.

Die europäischen Ausschüsse für Standardisie-

zung (CEN, CENELEC und ETSI) wurden bereits im Dezember 2015 von der Kommission beauftragt, europäische Normen für die Einführung von Materialeffizienz in Ökodesign-Verordnungen auszuarbeiten. CEN-CENELEC soll allgemeine Standards für mehrere Produktgruppen entwickeln. Sie sollen ohne unverhältnismäßig hohen Aufwand überprüfbar sein.

### Abfallbewirtschaftung

Zusätzlich zu dem Legislativpaket plant die Kommission eine weitere wichtige Initiative für den Abfallbereich. Sie beabsichtigt bis Ende 2016 eine Mitteilung über die Rolle und Bedeutung der Abfallverbrennung im europäischen Energiemix zu veröffentlichen.

Die Mitteilung soll den bereits geleisteten Beitrag der Abfallverbrennung zum Energiemix der EU darstellen und eine Übersicht über noch ungenutztes Potential der wichtigsten Sekundärbrennstoffe enthalten. Zudem soll sie analysieren, wie die Abfallverbrennungskapazitäten in den Mitgliedstaaten optimal ausgenutzt werden können und Empfehlungen formulieren wie die Verbrennung gemischter Siedlungsabfälle eingeschränkt werden kann. Schließlich soll sie Aussagen darüber enthalten, wie Mitgliedstaaten den Übergang zu effizienteren Verbrennungsprozessen organisieren können und wie die industrielle Symbiose zwischen Müllverbrennungsanlagen und energieintensiven Anlagen ausgebaut werden kann.

Als wesentliches Ziel verfolgt die Mitteilung den Mitgliedstaaten Hilfestellung zur Optimierung des Beitrags der Müllverbrennung zum europäischen Energiemix zu geben ohne dabei die langfristigen europäischen Wiederverwendungs- und Recyclingvorgaben zu gefährden.

### Die Förderung von Sekundärrohstoffen

Die Kommission plant zudem zwei konkrete Gesetzesänderungen mit dem Ziel der Förderung von Sekundärrohstoffen.

Zum einen hat die Kommission am 17. März einen Vorschlag zur Änderung der EG-Düngemittelverordnung vorgelegt. Er enthält Kriterien, die organische Düngemittel einhalten müssen, um Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu erhalten. Eine solche Harmonisierung besteht in der geltenden EG-Düngemittelverordnung bisher nur für mineralische Düngemittel. Die neue EG-Düngemittelverordnung soll diesen Wettbewerbsnachteil für organische Düngemittel abschaffen.

Zum anderen plant die Kommission bis 2017 für die Wiederverwendung von Wasser Leitlinien zu erarbeiten und Mindestanforderungen für Abwasser, das zu Bewässerungszwecken und zur Grundwasseranreicherung wiederverwendet wird, gesetzlich festzuschreiben.

### Lebensmittelabfälle

Um die politischen Zielsetzungen zur Verringerung der Lebensmittelverschwendung zu erreichen, wird die Kommission bis Mitte 2016 eine Plattform für Interessensträger einrichten. Die Plattform soll Vorschläge erarbeiten, wie die nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen im Bereich der Lebensmittelverschwendung, nämlich die Halbierung des Lebensmittelabfalls der Konsumenten und des Handels bis 2030, erreicht werden können.

Die Plattform soll eine einheitliche Berechnungsmethode für Lebensmittelabfall erarbeiten, die Umsetzung und Anwendung von



## EU SCHWERPUNKTE

europäischer Gesetzgebung verbessern und die Verwendung von Nahrungsmitteln und Nebenprodukten der Nahrungsmittelkette optimieren. Sie soll aus Vertretern der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, den europäischen Dachverbänden und NGOs bestehen und mindestens zweimal im Jahr tagen.

### Kritische Rohstoffe

CENELEC, die europäische Behörde für elektrotechnische Normierung, soll ab 2016 europäische Normen für das materialeffiziente Recycling von Elektronikschrott, Altbatterien und anderen komplexen Altprodukten erlassen. Der technische Ausschuss „Umwelt“ (CLC/TC 111X) erarbeitet derzeit bereits Normen zur Umsetzung der europäischen Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte. Die Normen betreffen verschiedene Aspekte der Altgerätebehandlung (inklusive Sammlung, Behandlungsanforderungen, Reinigung und Wiederverwendung). In 2016 sollen neue Normen zum Recycling von Wärmeübertragungsgeräten und Photovoltaikanlagen veröffentlicht werden. Neben diesen Normen sollen auch technische Spezifikationen zur Behandlung verschiedener Elektro- und Elektronikaltgeräte veröffentlicht werden.

### Bau- und Abbruchabfälle

Die Kommission (Generaldirektion GROW) erarbeitet derzeit ein freiwilliges Recyclingprotokoll für Bau- und Abbruchabfälle. Bereits im März 2015 wurde der Entschluss gefasst, ein Dokument für alle beteiligten Kreise zu entwickeln, um auf gute Praktiken des Bau- und Abbruchabfallrecyclings hinzuweisen und das Vertrauen in die Qualität recycelter Baustoffe

zu erhöhen. Das Protokoll soll einen Leitfaden für verbessertes Recycling von Abbruchabfällen und Indikatoren zur Lebenszyklusbewertung der Umweltfreundlichkeit von Gebäuden enthalten. Die Veröffentlichung ist für Oktober 2016 vorgesehen.

### Überprüfung der Fortschritte

Im Februar 2016 veröffentlichte die europäische Umweltagentur einen Bericht zur Erstellung eines Überwachungsrahmens für die Kreislaufwirtschaft.

### Bewertung des BDE

Der Aktionsplan, so betont die neue Kommission immer wieder, ist der Teil, der das überarbeitete Kreislaufwirtschaftspaket ambitionierter machen soll, als das Vorgängerpaket. Es wird jedoch immer deutlicher, dass der Aktionsplan keine grundlegenden neuen Initiativen enthält, sondern lediglich eine Auflistung aller Maßnahmen mit Kreislaufwirtschaftsbezug darstellt, an der die Kommission sowieso schon seit einiger Zeit arbeitet.

Die Verzögerung der Maßnahmen zu Ökodesign aus wahltaktischen Gründen ist zudem schwer nachzuvollziehen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Kommission immer wieder betont hat, dass dies ein wesentlicher neuer Aspekt ihres Kreislaufwirtschaftspakets darstellt.

Es wäre äußerst begrüßenswert, wenn die Kommission zudem mehr gebündelte Informationen über die Umsetzung des Aktionsplans zur Verfügung stellt. Derzeit den Überblick über alle Maßnahmen zu behalten, die in diesem Jahr

bereits umgesetzt wurden oder noch ergriffen werden sollen, gestaltet sich schwierig.

## UMWELT ABFALL

### Kommission schlägt neue Verordnung über Quecksilber vor

*Die Minamata-Konvention ist eine neue internationale Konvention über den sicheren Umgang mit Quecksilber. Die EU hat sich als Mitunterzeichnerin verpflichtet, die Verwendung von Quecksilber einzuschränken und Quecksilberabfälle sicher zu lagern bzw. zu entsorgen. Um die Anforderungen lückenlos in EU-Recht zu übertragen, hat die Kommission einen Entwurf einer neuen Quecksilber-Verordnung dem Europaparlament und dem Rat der EU zur Beratung vorgelegt.*

#### Bewertung

Im Oktober 2013 unterzeichnete die Europäische Union und 26 Mitgliedstaaten ein im Rahmen der Vereinten Nationen ausgehandeltes internationales Übereinkommen über Quecksilber („Übereinkommen von Minamata“). Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragspartner dazu, die Verwendung von Quecksilber bei der industriellen Produktion deutlich zu reduzieren. Ab 2020 ist es verboten, quecksilberhaltige Produkte wie bestimmte Leuchtmittel oder Thermometer zu produzieren oder zu verkaufen. Außerdem gelten strenge Auflagen für die Lagerung und Entsorgung von Quecksilberabfällen.

In der EU gelten bereits strenge Regelungen zum Umgang mit Quecksilber. Die Verordnung 1102/2008 über Quecksilber enthält ein Ausfuhrverbot für Quecksilber und verschiedene Quecksilberverbindungen und enthält Bestimmungen über die Lagerung von Quecksilber. Weitere Richtlinien regeln die Verwendung von Quecksilber in Produkten oder zielen darauf ab, Quecksilberemissionen in die Umwelt zu

begrenzen. Bei der Bewertung der Konformität mit geltendem EU-Recht wurden eine Reihe gesetzlicher Lücken festgestellt, die durch eine neue europäische Verordnung geschlossen werden soll.



© Marcel

#### Der Vorschlag einer neuen Verordnung über Quecksilber

Der Verordnungsvorschlag sieht ein Verbot der Ausfuhr von Quecksilber, verschiedenen Quecksilberverbindungen sowie von Gemischen aus Quecksilber und anderen Stoffen aus der Union vor. Dieses Verbot, das bereits seit 2011 gilt, wurde aus der noch geltenden Quecksilberverordnung übernommen. Zudem

wird ein Einfuhrverbot von Quecksilber für den kleingewerblichen Goldbergbau und ein bedingtes Einfuhrverbot für andere Zwecke vorgeschrieben. Das Einfuhrverbot gilt nicht für die Einfuhr von Quecksilber und Gemischen zur endgültigen Entsorgung von Abfällen.

Ebenso wird der Artikel aus der geltenden Verordnung übernommen, der vorsieht, dass Quecksilber, das nicht mehr in der Chloralkaliindustrie verwendet wird, Quecksilber, das bei der Reinigung von Erdgas gewonnen wird, Quecksilber, das bei der Förderung von Nichteisenmetallen und bei Verhüttungstätigkeiten gewonnen wird, und Quecksilber, das aus Zinnobererz extrahiert wird, als Abfall zu betrachten ist, der beseitigt werden muss.

Unternehmen der oben genannten Industrien müssen den nationalen Behörden jährlich Informationen über die Menge des in jeder Anlage gelagerten Quecksilbers sowie über die Menge Quecksilber übermitteln, die an Einrichtungen für die zeitweilige oder dauerhafte Lagerung von Quecksilberabfällen geliefert wurden.

Die Mitgliedstaaten sind zudem verpflichtet, regelmäßig über den Stand der Umsetzung des Minamata-Übereinkommens zu berichten. Dies beinhaltet die Zusammenfassung der übermittelten Informationen über das Aufkommen und die Entsorgung von Quecksilberabfällen sowie Informationen über im Hoheitsgebiet vorhandene signifikante Einzelbestände.

### Entsorgung von Quecksilberabfällen

Quecksilberabfälle können zeitweilig oder dauerhaft in Lagerungseinrichtungen unter Tage und zeitweilig in Lagerungseinrichtungen über Tage gelagert werden. Unbeschadet der Richt-

linie 1999/31 über Abfalldeponien, die ein Deponieverbot für flüssige Abfälle enthält, soll die zeitweilige oder dauerhafte Deponierung von flüssigem Quecksilber weiterhin erlaubt sein. Die Ausnahme für die Deponierung flüssiger Quecksilberabfälle gilt bereits seit 2008 aufgrund der nun aufzuhebenden Verordnung 1102/2008.

Die Deponierichtlinie enthält eine Reihe von spezifischen Bestimmungen für die Lagerung von Quecksilber. In Anhang I wird aufgelistet, welche Anforderungen bei der zeitweiligen Lagerung von Quecksilber von über einem Jahr eingehalten werden müssen: Die Abfälle sind getrennt von anderen Abfällen in Sammelbecken zu lagern und die Lagerungsstätte muss über technische oder natürliche Barrieren verfügen, um die Umwelt vor Quecksilberemissionen zu schützen. Weiter sind die Böden mit quecksilberbeständigem Material abzudecken und ein Ablauf mit Auffangbecken einzurichten. Die Lagerungsstätte muss mit einer Feuerschutzanlage ausgestattet und die Quecksilberbehälter müssen leicht entnehmbar sein. Zudem wird in Anhang II spezifiziert, welches Quecksilber in Deponien angenommen werden darf, in welchen Behältern es gelagert werden und wie das Annahmeverfahren organisiert werden muss. Anhang III enthält spezifische Mess- und Überwachungsverfahren für Quecksilber. Quecksilberdämpfe müssen überwacht werden, die Behälter einer regelmäßigen Sichtkontrolle unterzogen und Notfallpläne sowie Schutzvorrichtungen müssen bereitgehalten werden.

In Übertageanlagen, die für eine zeitweilige Lagerung von Quecksilber bestimmt sind, sollen sämtliche der in den Anhängen der Deponierichtlinie aufgeführten Bestimmungen gelten. Für die zeitweilige oder dauerhafte Entsorgung

---

## UMWELT ABFALL

in entsprechend ausgelegten Salzbergwerken oder anderen geeigneten Felsformationen unter Tage werden lediglich die getrennte Lagerung, die Verfügbarkeit von technischen oder natürlichen Barrieren zur Verhinderung von Quecksilberemissionen sowie eine Feuer-  
schutzanlage vorgeschrieben. In das Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt ist, ob zusätzliche Anforderungen, die für die zeitweilige Lagerung über Tage gelten, auch für die Lagerung unter Tage gestellt werden.

### Bewertung des BDE

Der BDE diskutiert derzeit, ob es sinnvoll und realisierbar wäre, die Stabilisierung von Quecksilberabfällen vor der Deponierung EU-weit vorzuschreiben.



## Überprüfung der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle

*Die Kommission hat einen Bericht über die Überprüfung der europäischen Richtlinie, die Grundsätze des Umgangs mit Schiffsabfällen durch europäische Häfen festlegt, veröffentlicht. Demnach könnten durch den Ausbau getrennter Sammlungssysteme in Häfen die Verwertung von Schiffsabfällen gesteigert und durch geeignetere finanzielle Beitragsgestaltung die Vermüllung der Meere verringert werden.*

### Hintergrund

Die Vermüllung und Verschmutzung der Meere ist ein internationales Umweltproblem, das zu einem erheblichen Anteil durch den Schiffsverkehr verursacht wird. Etwa ein Fünftel der weltweiten Meeresabfälle stammen von Schiffen. Etwa 45% des Öls in der Meeresumwelt geht auf betriebsbedingte Entladungen von Schiffen zurück; Abwasser ist insbesondere im Personenschiffsverkehr relevant und beläuft sich auf 40-50 Liter Abwasser pro Passagier und Tag.

In der EU sind alle Hafenbetreiber aufgrund eines internationalen Übereinkommens („MARPOL“) von 1973 dazu verpflichtet, für alle Schiffsabfälle, die nicht in die Meeresumwelt eingebracht werden dürfen, angemessene Auffangeinrichtungen bereitzustellen.

Die Richtlinie (2000/59/EG) über Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände legt darüber hinaus fest, dass sämtliche Hafenbetreiber Abfallbewirtschaftungspläne aufstellen müssen, welche auch darüber Auskunft geben, auf welche Art und Weise die Schiffsabfälle und Ladungs-

rückstände entsorgt werden. Zudem haben, von einigen Ausnahmefällen abgesehen, alle Kapitäne die Pflicht vor dem Einlaufen die zu entsorgenden Abfälle an den Hafenbetreiber zu melden und vor dem Auslaufen sämtliche Abfälle in einer Hafenauffangeinrichtung zu entladen. Nach dem Versorgerprinzip sind die Kosten für die Hafenauffangeinrichtungen, einschließlich der Behandlung und Entsorgung der Abfälle, durch eine von den Schiffen zu erhebende Gebühr zu decken. Dabei sollen sich, um einen Anreiz zur Entladung im Hafen zu bieten, alle Schiffe unabhängig von der Inanspruchnahme der Abfalleinrichtungen an den Kosten beteiligen.



Im Mai 2015 wurde eine Überprüfung der Richtlinie abgeschlossen. Basierend auf dem Prüf-

## UMWELT ABFALL

bericht übermittelte die Kommission am 31. März 2016 einen Bericht an das Europäische Parlament und an den Rat. In dem Bericht stellt die Kommission Möglichkeiten vor, wie die Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten verbessert werden soll.

### Überprüfung der Richtlinie über Hafenauffangeinrichtungen

Um zu beurteilen, wie effektiv die Richtlinie gewesen ist, wurde die Entwicklung des Aufkommens der Schiffabfälle untersucht. Schiffe haben demnach 2013 doppelt so viel feste Abfälle (Anhang V MARPOL) gelandet als in 2004, wohingegen die Landung von Abwasser (Anhang IV MARPOL) in etwa stabil blieb und die Abgabe von öligen Abfällen zwischen 2008 und 2010 stark gesunken ist. Im selben Zeitraum sind Altöleutladungen in die Meeresumwelt ebenfalls zurückgegangen. Laut Bericht ist diese Entwicklung auf technische Verbesserungen von Motoren und Treibstoffen zurückzuführen, was zu einer Verringerung öliger Abfälle führte. Der Prüfbericht kommt zum Schluss, dass sich die Verfügbarkeit von Hafenauffangeinrichtungen mit Einführung der Abfallbewirtschaftungspläne für Hafenbetreiber verbessert hat. Probleme ergeben sich allerdings nach wie vor bei der Abgabe von auf den Schiffen getrennt gesammelten Abfällen; oft ist die entsprechende Infrastruktur nicht vorhanden. Zudem gibt es häufig Kapazitätsengpässe im Bereich der Aufnahme von Abwasser und von Rückständen der Rauchgasreinigung.

Der Prüfbericht weist auch darauf hin, dass einige Schlüsselement der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten unterschiedlich interpretiert worden sind und sich daher unterschiedliche Anforderungen an die Schifffahrt in der EU

ergeben. Dies betrifft insbesondere die Verpflichtung zur Entladung der Abfälle, die Ausgestaltung der Kostenerstattung und die Kontrollanforderungen.

Die Kommission benennt als Reaktion auf den Prüfbericht einige der Hauptschwierigkeiten aus ihrer Sicht. Zum einen führt sie an, dass die verpflichtende Entladung von Schiffsabfällen derzeit nicht für Rückstände der verpflichtenden Abgasreinigung gilt. Zum anderen können Abfälle, die nach internationalen Standards (hauptsächlich ISO Standards) auf Schiffen getrennt gehalten werden, an Land nicht entsprechend abgegeben werden. Annahme- und Behandlungspläne der Hafenbetreiber stellen zudem nicht immer sicher, dass die Abfallhierarchie der Abfallrahmenrichtlinie adäquat eingehalten wird.

Zur Verbesserung des Systems der Hafenauffangeinrichtungen schlägt die Kommission eine Reihe von Maßnahmen vor. Zum einen will sie Leitfäden entwickeln, um die einheitliche Umsetzung der Richtlinie zu verbessern. Diese sollen insbesondere auf die Erstellung und Kontrolle der Hafenabfallbewirtschaftungspläne und auf die Umsetzung und Durchführung der verpflichtenden Entladung von Schiffsabfällen eingehen. Zudem beabsichtigt sie eine Wirkungsanalyse zur Folgeabschätzung der geplanten Änderungen der Richtlinie durchzuführen. Als mögliche Änderungen sind unter anderem angedacht, den Geltungsbereich der Richtlinie auf Rückstände von Abgasreinigungssystemen auszuweiten, eine Referenz zur Abfallhierarchie herzustellen und häufiger öffentliche Anhörungen der Beteiligten bei der Ausarbeitung von Hafenabfallbewirtschaftungsplänen zu organisieren. Zur Verbesserung der Durchsetzung und Kontrolle wird zudem vorgeschlagen, von allen Abfallunternehmen

einen Abfallschein zu verlangen, der Auskunft über Art und Menge des behandelten Abfalls gibt.

### **Bewertung des BDE**

Der BDE verfolgt das Thema Meeresvermüllung seit Jahren mit Sorge und weist regelmäßig auf die Notwendigkeit der Entsorgung aller Abfälle in Recycling- bzw. Verbrennungsanlagen hin. Es ist demnach zu begrüßen, dass sich die Kommission des Themas der Schiffsabfälle angenommen hat. Neben der Verringerung des Eintrags von Abfällen in die Meere ist die ordnungsgemäße Entsorgung von Schiffsabfällen ein weiterer wichtiger Aspekt. Der BDE begrüßt daher, dass die Kommission über einen Änderungsvorschlag nachdenkt, der vorschreiben würde, dass Fischerboote den passiv aus dem Meer gefischten Abfall ohne Gebühr im Hafen landen können.

Insbesondere die Verbesserung der Hafenabfallpläne und die bessere Koordinierung von Getrenntsammlungspflichten auf See wie auf Land sind im Sinne einer Erhöhung der Recyclingquoten von Schiffsabfällen zu begrüßen.

## UMWELT ABFALL

### Der britische Kunststoffrecyclingmarkt

*WRAP hat im März 2016 eine Studie über die Entwicklung und den Ausblick des britischen Kunststoffrecyclingmarkts veröffentlicht. Insgesamt hat sich der britische Recyclingmarkt, insbesondere für Kunststoffflaschen, positiv entwickelt. Im Recycling weiterer Kunststoffverpackungen (Eimer, Tuben und Schalen) steckt noch ungenutztes Potential. Die große Exportabhängigkeit, insbesondere gegenüber China, ist ein wesentlicher Unsicherheitsfaktor.*

#### Hintergrund

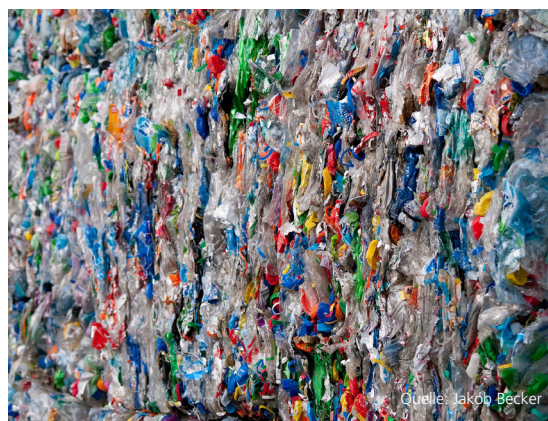
The Waste and Resources Action Plan (WRAP) ist eine gemeinnützige britische Stiftung zur Förderung nachhaltigen Abfallmanagements. Die 16 Jahre alte Stiftung publiziert regelmäßig Studien über die Abfall- und Recyclingmärkte in Großbritannien und weist auf Potentiale für nachhaltigeres Abfallmanagement hin. Die letzte Studie über den britischen Kunststoffrecyclingmarkt wurde 2011 veröffentlicht. Im Folgenden wird die Studie zusammengefasst.

#### Kunststoffaufkommen und –sammlung

WRAP schätzt, dass in 2014 ca. 2,2 Mio. Tonnen Kunststoffverpackungen auf den britischen Markt gekommen sind. Davon sind 1,5 Mio. Tonnen im Konsumbereich angefallen. Für den deutschen Markt schätzt Consultic die Menge in 2013 auf 4,1 Mio. Tonnen.

Die Menge der Kunststoffverpackungen verteilt sich auf 825.000 Tonnen Getränkeflaschen (ca. 50% PET und 47% HDPE), 633.000 Tonnen andere harte Verpackun-

gen, wie z.B. Töpfe, Tuben und Schalen (ca. 47% PET und 25% PP) und 762.000 Tonnen Folien (53% LDPE/LLDPE, 14% HDPE und 13% PP).



Etwa 43% des Kunststoffverpackungsaufkommens entsteht im Lebensmittelhandel. Das Aufkommen harter Kunststoffverpackungen liegt bei 667.000 Tonnen und das von Folien bei 313.000 Tonnen. Der Anteil von Folien wird in Zukunft weiter abnehmen. Seit dem 5. Oktober 2015 wird in England ein Verkaufspreis von 5 Pence für Einwegplastiktüten vorgeschrieben. Die Nachfrage

nach Einwegplastiktüten ist in Schottland, Wales und Nordirland nach ähnlichen Vorschriften um 80% eingebrochen.

WRAP schätzt die über den Siedlungsabfallbereich eingesammelte Menge auf 500.000 Tonnen. Die gesammelte Menge an Kunststoffverpackungen hat in Großbritannien in den letzten 5 Jahren stark zugenommen. Noch in 2008/09 boten lediglich 80% der Kommunen die Sammlung von Kunststoffflaschen an. WRAP berichtet, dass dies nun in so gut wie allen Kommunen angeboten wird, wenn auch nicht immer für sämtliche Haushalte einer Kommune. Deutlich mehr Kommunen erlauben nun auch die Sammlung anderer harter Kunststoffverpackungen, wie Töpfe, Tuben und Schalen. Während dies 2008/09 erst in 20% der Kommunen möglich war, ist dies nun in über zwei Drittel der Kommunen erlaubt. WRAP geht davon aus, dass nun 57% der Getränkeflaschen getrennt gesammelt werden.

### Kunststoffrecycling

Von den 2,2 Mio. Tonnen auf den Markt gebrachten Kunststoffverpackungen wurden laut offizieller Statistik 40% (842.000 Tonnen) recycelt. Gegenüber 2009 wäre dies ein Anstieg von über 50%. Die Verwertung von Kunststoffabfällen in Großbritannien ist dabei stärker gestiegen als der Export zur Verwertung. Es gibt derzeit im Inland knapp über 200 Sortieranlagen, welche Kunststoffe aus der vermischten Wertstoffsammlung aussortieren können mit einer genehmigten Kapazität von 1,2 Mio. Tonnen. Die Kapazität von britischen Kunststoffsortierern, welche Kunststoffabfall nach Farbe und/oder Kunststoffart sortieren können, liegt bei knapp

über 500.000 Tonnen. Die britische Kapazität zur Weiterverarbeitung von Kunststoffen wird auf 600.000 Tonnen geschätzt (56% für Flaschen, 30% für anderen Hartkunststoff und 14% Folien).

Ca. 110.000 Tonnen PET, 14% der in den Verkehr gebrachten Menge, wird in Großbritannien recycelt. Die größten britischen Absatzmärkte sind dabei mit zwei Drittel der Menge die Folienproduktion und mit einem Drittel die Flaschenproduktion. So gut wie kein PET geht in die Textilherstellung.

Ca. 90.000 Tonnen HDPE, 17% der in den Verkehr gebrachten Menge, wird in Großbritannien recycelt. Der Hauptabsatzmarkt im Inland ist mit 80% der Verpackungssektor. Die Hälfte des aufbereiteten HDPE wird exportiert.

Ca. 90.000 Tonnen LDPE, 22% der in den Verkehr gebrachten Menge, wird im Inland recycelt. Hauptabsatzmärkte der Recyclate sind die Bauindustrie und die Hersteller von Plastiksäcken.

Ca. 23.000 Tonnen PP, 9% der in den Verkehr gebrachten Menge, wird im Inland recycelt. Die Hauptnachfrage kommt zur Herstellung von nicht-Lebensmittel-Behälter. Abfallunternehmen drängen Hersteller zum Wechsel von PS auf PP, da PS so gut wie nicht recycelt wird.

Im Nicht-Verpackungsbereich liegt PVC mit 96.000 Tonnen, 26% der in den Verkehr gebrachten Menge, vorne.

### Export

Großbritannien exportierte 791.000 Tonnen



## **UMWELT ABFALL**

verwertete Kunststoffabfälle in 2015. Etwa zwei Drittel der britischen Exporte gehen direkt nach China, zumeist über Hong-Kong. Weitere 17% gehen in andere südostasiatische Länder, welche häufig als Transitländer zur weiteren Aufbereitung und anschließendem Export nach China fungieren. Die Exportmenge an Kunststoffabfall erreichte 2011 ihren absoluten Höhepunkt und fiel 2013 auf knapp 200.000 Tonnen. China hatte Anfang 2013 eine 10-monatige Verschärfung der Importkontrollen verwerteter Abfälle eingeführt, in deren Folge verstärkt Schiffsladungen zurückgeschickt und Importlizenzen entzogen wurden. Der Rückgang bezog sich danach vor allem auf Kunststoffabfälle außerhalb des Verpackungsbereichs. Der Anteil der britischen Importe am Gesamtimport Chinas liegt bei 7%. China kann daher einfach auf andere Exporteure ausweichen.

### **Kunststoffpreise**

Preise für Plastikflaschen aus recyceltem HDPE folgen den Preisen der primären HDPE-Produktion. Diese hängt wiederum stark vom Ölpreis ab. Seit Mitte 2014 ist diese Korrelation jedoch nicht mehr gegeben. Der Ölpreis ist aufgrund von Angebot und Nachfrageentwicklungen rapide gesunken. Der Preis für Primär-HDPE ist stark volatil, jedoch nicht gesunken. Dies lag an Angebotsverknappung durch unvorhergesehene Anlagenschließungen und ab 2015 auch an Produktionsengpässen in Westeuropa.

Preise für PET folgen ähnlichen Faktoren. Allerdings spielen zusätzliche Faktoren, wie etwa der Baumwollpreis, eine wichtige Rolle. Zwischen 2009 und 2011 sind die Preise für

Baumwolle durch Angebotsverknappungen um das fünffache angestiegen. In der Folge sind Bekleidungshersteller auf Polyester auf PET-Basis umgestiegen. Die erhöhte Nachfrage nach PET hatte Preissteigerungen auf dem Markt für PET-Flaschen zur Folge.

Die Preise für gemischte Kunststoffflaschen waren besonders stark von der „Operation Green Fence“ betroffen. Der Höhepunkt war 2011 erreicht, bedingt durch den starken PET-Preisanstieg. Preise sind von 130 Pfund im März 2013 auf 50 Pfund bis Mitte des Jahres gesunken.

### **Umweltnutzen**

Der Umweltnutzen des Kunststoffrecycling entspringt hauptsächlich der Energieeinsparungen gegenüber der Primärproduktion. Durch die Vermeidung der Öl-Raffination und des Polymerisierung, welche 95% des Energiekonsums der Kunststoffproduktion ausmachen, können erhebliche Kohlendioxid einsparungen erreicht werden. So würde bei vollständigem Recycling der 456.000 Tonnen Kunststoffabfälle aus englischen Haushalten 400.000 Tonnen Kohlendioxid-äquivalente eingespart werden.

### **Ausblick**

Um eine Recyclingquote von 55%, wie im europäischen Kreislaufwirtschaftspaket vorgeschlagen, zu erreichen, müsste noch mehr Kunststoff eingesammelt werden. Die Unsicherheit auf dem Nicht-Flaschenmarktsegment ist besonders unsicher. Zudem sollten Hersteller von Polystyrol auf andere Kunststoffe ausweichen, da diese derzeit so

gut wie nicht recycelt werden. Der Exportmarkt, einer der Hauptabsatzmärkte, ist mit Risiken behaftet. Zum einen gibt es starke Konkurrenz mit anderen Ländern, die verwertete Kunststoffe produzieren, unsichere Gesetzgebung und Umsetzungspraktiken in China. Zudem werden China und weitere Exportländer zunehmend auf heimische Kunststoffabfälle zurückgreifen.

Um das Ziel der britischen Regierung, 57% Kunststoffverpackungsrecycling bis 2017 noch zu erreichen, wurde ein Recyclingaktionsplan für die Kunststoffindustrie aufgestellt. Gemeinden werden dazu aufgerufen, ihre Sammlungsdienstleistung auf alle Kunststoffverpackungen, nicht nur Flaschen, auszuweiten. Die Regierung wird aufgefordert, das erweiterte Herstellersystem dahingehend zu reformieren, dass weder heimische Weiterverarbeiter noch Exporteure benachteiligt werden. Hersteller werden aufgerufen ihre Verpackungsdesign recyclingfreundlicher zu gestalten. Beispielsweise könnten 30.000 bis 60.000 Tonnen schwarze Kunststoffverpackungen recycelt werden, wenn Hersteller erfassbare schwarze Farbpigmente benutzen würden. Abfallunternehmen werden aufgerufen, in weitere Anlagen zu investieren und bestehende Anlagen umzubauen, um auch weitere Kunststoffabfälle recyceln zu können.

den kann. Anders als in Deutschland gibt es jedoch in Großbritannien eine höhere gesetzlich verpflichtende Recyclingquote. Die gesetzliche Recyclingquote für Kunststoffverpackungen, die in Deutschland derzeit bei 36% liegt, soll im Rahmen des Wertstoffgesetzes nach oben angepasst werden. Da dieses Gesetzesvorhaben jedoch kaum noch Chancen auf Verabschiedung in der laufenden Legislaturperiode zeigt, wird die gesetzliche Quote in Deutschland wohl erst aufgrund der Umsetzung der nun vorgeschlagenen Änderung der europäischen Verpackungsrichtlinie erhöht werden.

### Bewertung des BDE

Der britische und der deutsche Kunststoffrecyclingmarkt weisen ähnliche Erfolge und Schwierigkeiten auf. Ähnlich wie in Deutschland gibt es in Großbritannien Überlegungen, wie die getrennte Erfassung von Kunststoffen weiter ausgeweitet wer-

## UMWELT ABFALL

### **Bundesregierung legt einen Referentenentwurf für ein "Zweites Gesetz zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes" vor, in dem Sie die Streichung der Heizwertklausel vorschlägt**

*Seit Anfang Mai liegt ein Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums zur Streichung der Heizwertklausel im Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) vor. Die beteiligten Kreise sind bis zum 27. Mai 2016 aufgefordert, schriftlich Stellung zu der geplanten Gesetzesänderung zu nehmen. Der BDE begrüßt dieses Vorhaben nachdrücklich, da es einer jahrelang vertretenen Forderung des Verbandes nachkommt.*

#### **Hintergrund**

Der BDE hatte bereits im Jahr 2012 eine Beschwerde bei der Europäischen Kommission eingereicht, in der er die nicht europarechtskonforme Umsetzung der 5-stufigen Abfallhierarchie, die durch die Abfallrahmenrichtlinie eingeführt worden war, in deutsches Recht rügte. Anstelle der 5-stufigen Hierarchie hält das geltende Kreislaufwirtschaftsgesetz an einer dreistufigen Hierarchie fest und gibt durch die Einführung der Heizwertklausel vor, dass eine Gleichrangigkeit von stofflicher und energetischer Verwertung dann gegeben ist, wenn der Heizwert des Abfalls mindestens 11.000 Kilojoule pro Kilogramm beträgt und für den Abfallstrom keine Spezialregelung besteht.

Gegenüber der europäischen Kommission hatte der BDE insbesondere argumentiert, dass die in der Abfallrahmenrichtlinie vorgesehene Ausnahmeregelung, über eine Lebenszyklusbetrachtung für einen spezifischen Abfallstrom eine Abweichung von der

Rangfolge zu erreichen, in der deutschen Umsetzung zur Regel gemacht wurde. Die Folge daraus war, dass eigentlich recycelbare Abfälle in maßgeblichen Mengen energetisch verwertet werden können und das Recycling als das hochwertigere Verfahren behindert wurde. Wertvolle Potentiale des Recyclings können damit nicht ausgeschöpft werden, was den in der Abfallrichtlinie verankerten Zielen zuwider läuft, nämlich eine funktionierende Kreislaufwirtschaft zu schaffen, die einen wertvollen Beitrag zur Rohstoffsicherung und Ressourcenschonung leisten soll.

Die EU-Kommission hatte diese Sichtweise übernommen und die Bundesregierung im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens aufgefordert, die im KrWG enthaltene faktische 3-stufige Hierarchie bis Ende 2016 den europarechtlichen Vorgaben anzupassen.

Im Rahmen der Überprüfung der Heizwertklausel, wozu die Bundesregierung auch nach dem KrWG verpflichtet ist, beauftragte das

Umweltbundesamt die Münchner Beratungsgesellschaft Bipro, die ökologischen und ökonomischen Auswirkungen bei Wegfall der Regelung zu untersuchen. Als Ergebnis hält die Studie fest, dass die Aufhebung der Heizwertregelung einer effizienten und rechtssicheren Umsetzung der fünfstufigen Hierarchie nicht entgegensteht. Allerdings weist die Studie darauf hin, dass durch den Wegfall die Entsorgung bestimmter Abfallfraktionen teurer wird; betroffen wären insbesondere gefährliche Abfälle, die in der Chemie anfallen und bislang etwa zur Hälfte energetisch verwertet werden.

### Vorschlag

Das Umweltministerium folgt nun also der Studie und schlägt die Streichung der Regelung vor. Bemerkenswerterweise weist es allerdings in seiner Begründung zur Gesetzesänderung wiederholt darauf hin, dass die Heizwertklausel immer nur als Übergangs- und Auffangklausel konzipiert gewesen sei, um die Komplexität der Anwendung der Hierarchie bei bestimmten Abfallarten zu reduzieren. Diese Erklärung drängt jedoch die Frage auf, warum jetzt die Heizwertklausel für nicht mehr erforderlich erklärt wird, obwohl sich an der Problemlage für einige gefährliche Abfallfraktionen nichts geändert hat. Weiter muss man sich fragen, ob die Auseinandersetzungen über die Ausgestaltung der Hierarchie nicht hätten vermieden werden können, wenn von vornherein eine 1:1 Umsetzung der europäischen Vorgaben erfolgt wäre und etwa auf dem Verordnungswege Einzelfallregelungen für Ausnahmen komplexer Abfallströme getroffen worden wären.

### Bewertung des BDE

Der BDE begrüßt das Vorhaben der Bundesregierung nachdrücklich und erwartet, dass die Änderung des KrWG noch vor Ende 2016 in Kraft tritt.

## UMWELT ABFALL

### Schlussanträge der Generalanwältin Kokott bezüglich der Frage: Ist Verfüllung eine Abfallverwertung oder eine Abfalldeponierung?

*Die italienische Provinzverwaltung von Bari und das Unternehmen Edilizia Mastrodonato s.r.l. streiten sich vor dem Europäischen Gerichtshof um die Frage, ob es sich bei der Verfüllung eines Steinbruchs um eine Abfallverwertung oder um eine Abfallbeseitigung handelt. Die Provinzverwaltung möchte erreichen, dass bei der Verfüllung des Steinbruchs die strengeren Regeln der Deponierichtlinie angewandt werden.*

#### Hintergrund

Das Bergbauunternehmen Edilizia Mastrodonato s.r.l. stellte 2010 einen Antrag auf Erweiterung eines Steinbruchs, wobei auch ein Umweltsanierungsprogramm der bereits bewirtschafteten Gebiete vorgesehen war. Ein stillgelegter Abschnitt des Steinbruchs sollte über einen Zeitraum von 20 Jahren mit verschiedenen Abfallmaterialien aufgefüllt werden. Für die Verfüllung waren verschiedene Arten von nicht gefährlichen Abfällen vorgesehen, unter anderem Schlacke aus der Stahlherstellung, Ziegel-, Putz- und Betonabfälle, sowie Gips aus der Chemieindustrie und andere Abfälle auf Stein- oder Kalkbasis.

Im September 2011 wurden die beantragte Erweiterung und die Umweltsanierung von der Provinzverwaltung von Bari genehmigt. Edilizia Mastrodonato leitete daraufhin ein vereinfachtes Verfahren ein, um schnell mit der Umweltsanierung beginnen zu können. Ein Jahr später im November 2012 ordnete die Provinzverwaltung Bari jedoch die Einstellung des Verfahrens an. Streitfrage ist seitdem, ob die Verfüllung als Abfalldeponie anzusehen ist und damit der

Deponierichtlinie und in deren Zusammenhang bestimmten Genehmigungsvoraussetzungen unterliegt oder nicht.

Der italienische Staatsrat hatte daraufhin diese Frage dem Europäischen Gerichtshof zur Vorabentscheidung vorgelegt: Ist Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie über Bergbauabfälle (2006/21/EG) in dem Sinne auszulegen, dass das Verfüllen der Deponie – wenn es durch andere als mineralische Abfälle erfolgt – stets unter die in der Deponierichtlinie enthaltenen Bestimmungen über Abfälle fällt, selbst wenn es sich nicht um eine Abfallbeseitigung, sondern um eine Verwertung handelt?

#### Die Schlussanträge des europäischen Gerichtshofs

Aus der vom italienischen Staatsrat dem Gerichtshof gestellten Frage ergeben sich drei Teilfragen, die zur endgültigen Klärung zu beantworten sind:

1. Ist auf die Verfüllung eines Steinbruchs mit Abfällen nach Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie



über Bergbauabfälle stets die Deponierichtlinie anwendbar?

2. Ist die Deponierichtlinie nur auf Verfahren der Abfallbeseitigung oder auch auf Verfahren der Abfallverwertung anwendbar?
3. Ist die Verfüllung eines Steinbruchs mit Abfällen abfallrechtlich als deren Beseitigung oder Verwertung anzusehen?



Zur Beantwortung der ersten Frage wird Art. 10 Abs. 2 der Richtlinie über Bergbauabfälle der deutschen Fassung zu Rate gezogen, wo zu lesen ist, dass die Deponierichtlinie „gegebenenfalls“ auf nicht mineralische Abfälle, die zum Verfüllen von Abbauhohlräumen verwendet werden, Anwendung findet. Somit scheint die erste Teilfrage schon beantwortet. In der italienischen Fassung der Deponierichtlinie fehlt jedoch die Einschränkung „gegebenenfalls“, woraus man schließen könnte, dass die Deponierichtlinie immer anzuwenden ist. Aufgrund des Unterschieds in den verschiedenen Sprachfassungen der Richtlinie, ergeben sich Auslegungsschwierigkeiten, die eine einheitliche Auslegung durch den EuGH nötig machen.

Die Generalanwältin des EuGH kommt in ihren Schlussanträgen, die dem Urteil des EuGH vorangehen und bei der Urteilsfindung eingehen

können, jedoch nicht übernommen werden müssen, bei der Beantwortung der ersten Teilfrage zu dem Ergebnis, dass „(...) die Verfüllung eines Steinbruchs durch nicht mineralische Abfälle nur unter die in der Deponierichtlinie enthaltenen Bestimmungen über Abfälle fällt, wenn die Anwendungsvoraussetzungen der letztgenannten Richtlinie vorliegen“. Somit schließt sie eine generelle Anwendung der Deponierichtlinie für die Verfüllung eines Steinbruchs durch nicht mineralische Abfälle aus.

Die zweite Teilfrage betrifft die Voraussetzungen der Anwendung der Deponierichtlinie. Die Deponierichtlinie gilt nach Art. 3 Abs. 1 für alle Deponien, die als Abfallbeseitigungsanlagen (für Abfälle oberhalb und unterhalb der Erdoberfläche) definiert werden. Die Generalanwältin kommt zu dem Schluss, dass „(...) die Deponierichtlinie nicht auf die Verwertung, sondern nur auf die Beseitigung von Abfällen durch ihre Ablagerung oberhalb oder unterhalb der Erdoberfläche anwendbar ist“. Eine Anwendung der Deponierichtlinie auf Verwertungsverfahren schließt sie somit aus.

Die dritte Teilfrage zielt darauf ab zu klären, unter welchen Bedingungen die Verfüllung von Steinbrüchen als Abfallbeseitigung oder Abfallverwertung zu betrachten ist. Art. 3 Nr. 15 der Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) impliziert, dass die Verwertung zwei Voraussetzungen hat. Einerseits die Zuführung der Abfälle zu einem sinnvollen Zweck und andererseits den Ersatz von Materialien, die ansonsten zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären. Folglich müssen auch für die Verfüllung des Steinbruchs beide Voraussetzungen zutreffen, damit von einer Verwertung gesprochen werden kann.

Gerade der Aspekt des Ersatzes im Falle der

## UMWELT ABFALL

Verfüllung von Steinbrüchen wird von einem Mitgliedstaat angezweifelt, denn würden keine Abfälle zur Verfügung stehen, würden aufgrund von hohen Kosten die Steinbrüche wahrscheinlich nicht wieder verfüllt.

In einem Urteil des EuGH wurde die Verfüllung bereits als Verwertung anerkannt. Allerdings handelte es sich bei dem Urteil um die Verfüllung von Stollen, die auf Dauer einsturzgefährdet sind. Eine Einsturzgefahr ist bei oberirdischen Steinbrüchen normalerweise viel geringer.

Somit ist von den zuständigen nationalen Stellen eingehend zu prüfen, ob die Verfüllung eines Steinbruchs mit Abfällen tatsächlich ein Ersatz für andere Materialien ist. Um dies beurteilen zu können, könnte betrachtet werden, ob für den Abfall, der zur Verfüllung bestimmt ist gezahlt wird oder ob der Steinbruchbetreiber bezahlt wird. Wird der Betreiber bezahlt, könnte das ein Indiz dafür sein, dass es sich um eine Abfallbeseitigung und nicht eine Abfallverwertung handelt.

„Die Verfüllung eines Steinbruchs durch nicht mineralische Abfälle ist eine Abfallverwertung, wenn die zuständigen Stellen feststellen, dass die Abfälle einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie tatsächlich andere Materialien ersetzen, was insbesondere die Eignung der Abfälle zur Ersetzung dieser Materialien voraussetzt“. Im Fall von Edilizia Mastrodonato sei allerdings zu bezweifeln, ob wirklich alle zur Verfüllung geplanten Abfallsorten auch zur Verfüllung geeignet seien.

der Verwendung von geeigneten Abfällen zur Stabilisierung von Pfeilern in unterirdischen Stollen um eine Verwertung handelt, da diese Abfälle andere Materialien ersetzen um eine Absenkung des Erdreichs zu verhindern.

Die Schlussanträge machen deutlich, dass die oberirdische Verfüllung von Abgrabungen weniger eindeutig als Verwertung oder Beseitigung klassifiziert werden kann als die unterirdische Verbringung. Gemäß der Generalstaatsanwältin kommt es hier auf eine Prüfung des Einzelfalls an. Es muss tatsächlich eine Notwendigkeit der Wiederauffüllung gegeben sein, d.h. die Wiederauffüllung müsste auch stattfinden, wenn keine Abfälle zur Verfügung stünden.

Wichtig ist, für die oberflächige Verfüllung ausschließlich geeignete Abfälle zuzulassen, durch die keine Schäden für die Umwelt und Gesundheit entstehen können. Wenn dies nicht gegeben ist, so sollten die zusätzlichen Schutzmaßnahmen, die das Deponierecht vorgibt, angewandt werden müssen.

## Bewertung des BDE

Der BDE begrüßt die erneute Klarstellung durch die Schlussanträge des EuGH, dass es sich bei

## Flammschutzmittel HBCDD in die POP-Verordnung aufgenommen

*Das Flammschutzmittel HBCDD, das aufgrund seiner negativen Umwelteigenschaften bereits seit August 2015 zulassungspflichtig ist, wird mit Ausnahme der Verwendung in EPS (Styropor) zur Gebäudedämmung ab März 2016 verboten. HBCDD-haltige Abfälle müssen ab September 2016 so entsorgt werden, dass die Chemikalie zerstört bzw. unschädlich gemacht wird.*

### Hintergrund

Hexabromcyclododecan („HBCDD“) ist ein additives Flammschutzmittel. Es wird hauptsächlich expandiertem Polystyrol (EPS) und extrudiertem Polystyrol (XPS) hinzugefügt. Diese Polystyrole kommen hauptsächlich in der Wärmedämmung von Gebäuden zum Einsatz. Teilweise findet sich HBCDD auch als Zusatz von hochschlagfestem Polystyrol (HIPS) wieder. Dieses Polystyrol wird zur Produktion von Gehäusen für Computer, Fernseher oder Telefone verwendet. Seltener wird mikronisiertes HBCDD als Textilbeschichtung, etwa bei Polstermöbeln, benutzt.

HBCDD wird als sehr giftig für Gewässerorganismen eingestuft. Zudem wurden negative Auswirkungen auf die Leber- und Schilddrüsenfunktion von Säugetieren nachgewiesen. Der Stoff wird im Wasser und in Böden nur schlecht abgebaut. Zudem reichert er sich in Lebewesen an und hat das Potential sich über weite Entfernungen auszubreiten. HBCDD wurde bereits in Fischen, Meeressäugern und Raubvögeln in arktischen Regionen nachgewiesen.

Aufgrund seiner PBT-Eigenschaften (persis-

tent, bioakkumulierbar und toxisch) entschied die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) 2008 das Flammschutzmittel in das Verzeichnis zulassungspflichtiger Stoffe aufzunehmen. Seit August 2015 ist die Verwendung des Stoffes in der EU somit zulassungspflichtig.



Zudem wurde HBCDD bereits im Mai 2013 durch Beschluss der Vertragsparteien in Anhang A („Eliminierung“) des internationalen Stockholmer Übereinkommens über persistente organische Schadstoffe aufgenommen. Darin werden Chemikalien aufgelistet, die als persistente organische Schadstoffe eingestuft werden und deren Verwendung, Einfuhr und Ausfuhr verboten ist und die eliminiert werden

## UMWELT VERSCHIEDENES

sollen.

Die Stockholm-Konvention wird in der EU durch Verordnung 850/2004/EG über persistente organische Schadstoffe (POP) umgesetzt. Zur Umsetzung des Beschlusses vom Mai 2013 wurde HBCDD durch zwei Änderungsverordnungen in die Anhänge I, IV und V aufgenommen.

### Abfallbewirtschaftung von HBCDD

Am 30. März 2016 wurde die Verordnung 2016/460/EU zur Änderung der Anhänge IV (Abfallstoffliste) und V (zugelassene Abfallbehandlung) der POP-Verordnung im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Durch die Aufnahme von HBCDD in Anhang IV müssen ab dem 30. September 2016 alle Abfälle, die HBCDD in höherer Konzentration als 1.000 mg/kg enthalten, den Vorgaben des Artikels 7 der POP-Verordnung entsprechend bewirtschaftet werden. Zudem werden sie als gefährliche Abfälle eingestuft.

Artikel 7 schreibt vor, dass HBCDD bzw. Abfall, der HBCDD enthält, entsprechend der POP-Verordnung so verwertet oder beseitigt werden, dass das HBCDD zerstört oder unschädlich gemacht wird. Verwertungsverfahren, die HBCDD vom Abfall trennen und beseitigen, sind zugelassen. Verwertungsverfahren hingegen, die zur Verwertung, Wiedergewinnung, Rückgewinnung, Wiederverwendung oder Verwertung von HBCDD führen können, sind verboten.

Durch die Aufnahme in Anhang V (Behandlung von Abfällen) wird konkretisiert welche Behandlungsverfahren für HBCDD-haltige Abfälle erlaubt sind, vorausgesetzt es ist sichergestellt,

dass HBCDD dabei beseitigt bzw. unschädlich gemacht wird: D9 (chemisch/physikalische Behandlung), D10 (Verbrennung an Land), R1 (Hauptverwendung als Brennstoff) und R4 (Verwertung/Rückgewinnung von Metallen).

Abweichend hiervon können HBCDD-haltige Abfälle unter Tage, in Salzbergwerken oder auf Deponien für gefährliche Abfälle permanent gelagert werden, wenn nachgewiesen wurde, dass die Deponierung unter Umweltgesichtspunkten vorzuziehen ist.

### Produktion und Verwendung von HBCDD

Bereits am 1. März 2016 wurde die Verordnung 2016/293/EU zur Änderung des Anhangs I der POP-Verordnung im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht. Danach ist die Produktion, Verwendung, Einfuhr und Ausfuhr von HBCDD ab dem 21. März 2016 in der Europäischen Union verboten. Bis zum 22. März 2019 werden unbeabsichtigte Spurenverunreinigungen in Stoffen, Zubereitungen oder Artikeln durch HBCDD bis zu einer Konzentrationsgrenze von 100 mg/kg toleriert.

Für HBCDD-haltiges expandiertes Polystyrol (EPS) gilt eine Ausnahmeregelung für die Verwendung und das Inverkehrbringen, insofern aufgrund der REACH-Verordnung 1907/2006/EG eine Zulassung bereits existiert bzw. erteilt wird und zwar bis zum Zeitpunkt des Ablaufs oder der Aufhebung der Zulassung, spätestens jedoch bis zum 29. November 2019. Es darf bis zum Ablauf der Ausnahmeregelung zudem weiterhin in die EU eingeführt werden. In beiden Fällen ist jedoch nur die Verwendung in Gebäuden erlaubt und es muss sichergestellt sein, dass HBCDD-haltiges EPS während des gesamten Lebenszyklus erkennbar bleibt.

### Bewertung des BDE

Der BDE bewertet die längere Übergangsfrist für die Anwendung der neuen abfallrechtlichen Bestimmungen für HBCDD-haltige Abfälle als positiv. Auf einige Mitgliedsunternehmen werden durch die Klassifizierung von HBCDD-haltigen Abfällen als Sonderabfall Anpassungsprozesse zukommen.

## Ausnahmegenehmigungen für Weichmacher DEHP für PVC-Recycler

*Drei Recyclingunternehmen haben eine Ausnahmegenehmigung für die Behandlung und Weiterverarbeitung von DEHP-haltigem PVC-Abfall erhalten. Der Antrag wurde 2013 bei der europäischen Chemikalienbehörde eingereicht. Das Europaparlament hatte sich gegen die Ausnahmegenehmigung ausgesprochen. Dennoch ist der Rat der EU dem Vorschlag der Kommission gefolgt, die Genehmigung unter strengen Kontrollanforderungen zu erteilen.*

### Hintergrund

Diethylhexylphthalat („DEHP“) ist ein niedermolekulares Phthalat, das als Weichmacher für PVC, aber auch als Zusatzstoff in Farben, kosmetischen Produkten und Schädlingsbekämpfungsmitteln verwendet wird. Zum Einsatz kommt DEHP-enthaltendes Weich-PVC insbesondere im Bau- und Gebäudesektor, z.B. als Fußbodenbelag oder als Kabelummantelung sowie im Textilienbereich, z.B. in Schuhsolen. DEHP geht keine chemische Verbindung mit dem Kunststoff ein und kann mit der Zeit in die Umwelt entweichen.

Am 17. Februar 2011 wurde DEHP aufgrund seiner Einstufung als fortpflanzungsgefährdender Stoff in die Liste zulassungspflichtiger Stoffe der europäischen Chemikalienverordnung (REACH-Verordnung) aufgenommen. Seit dem 21. Februar 2015 gilt demnach eine allgemeine Zulassungspflicht für das Inverkehrbringen und den Umgang mit DEHP.

Gemäß der REACH-Verordnung ist die Kommission befugt eine Zulassung zu erteilen, vorausgesetzt ein entsprechender Antrag wur-

de bei der europäischen Chemikalienagentur (ECHA) gestellt. Sie stützt sich bei der Entscheidung auf die Stellungnahmen der ECHA-Ausschüsse für Risikobeurteilung und für die sozioökonomische Analyse. Ersterer prüft, ob der Umgang mit dem Stoff ausreichend beschränkt ist, um das Risiko für die Umwelt und die Gesundheit der Bevölkerung und der Arbeiter ausreichend zu begrenzen. Letzterer prüft, ob für die Anwendungen, für die eine Zulassung beantragt wurde, keine geeigneten Alternativstoffe bzw. alternative Technologien existieren.

### Zulassungsgenehmigung für drei PVC-Recyclingunternehmen

Drei Recyclingunternehmen (VinyLoop Ferrara S.p.A., Stena Recycling AB und Plastic Planet srl) reichten am 13. August 2013 bei ECHA einen Antrag auf Erteilung einer Zulassungsgenehmigung ein. Der Antrag zielte auf die Zulassung der stofflichen Verwertung, einschließlich Säuberung, Pelletierung und Transport von DEHP-haltigen PVC-Abfällen, sowie dessen Verwendung in formgebenden Verfahren zur



Weiterverarbeitung zu Produkten ab.

Am 24. Oktober 2014 übermittelte ECHA der Kommission die Stellungnahmen der Ausschusses für Risikobeurteilung und des Ausschusses für die sozioökonomische Analyse. Der Ausschuss für Risikobeurteilung kam zu dem Schluss, dass die Gesundheitsrisiken für die allgemeine Bevölkerung für die betreffenden Anwendungen adäquat kontrolliert werden könnten. Er bemängelte jedoch, dass der Zulassungsantrag keine ausreichenden Informationen über die Kontrolle des Risikos für Arbeiter enthielt. Der Ausschuss für sozioökonomische Analyse befand, dass der gesellschaftliche Nutzen der Anwendungen die Gesundheitsrisiken übertrifft und dass den Antragstellern keine möglichen Alternativstoffe bzw. alternative Technologien zur Verfügung stehen.

Am 25. November 2015 nahm das Europaparlament eine Entschließung an, in der die Kommission aufgefordert wird, die Zulassung abzulehnen. Das Europaparlament verwies dabei insbesondere auf den Umstand, dass DEHP in aktuellen wissenschaftlichen Untersuchungen als endokriner Disruptor („hormonsystemverändernd“) ausgewiesen wird. Zurzeit ist DEHP nur aufgrund seiner fortpflanzungsgefährdenden Eigenschaft zulassungspflichtig. Die Klassifizierung als endokriner Disruptor, die von der Kommission derzeit geprüft wird, würde einen strengeren Genehmigungsvorgang nach sich ziehen. Zudem wies das Parlament auf die durch den Ausschusses für Risikobewertung beanstandete, fehlende Information bezüglich des Arbeitsschutzes hin. Weiter beanstandete das Europaparlament das Argument des Ausschusses für die sozioökonomische Analyse, es gäbe einen politischen und gesellschaftlichen Willen zur Förderung des Recyclings, sei stark

vereinfachend und verwies auf den Standpunkt des Europaparlaments, dass Recycling nicht als Argument für die Weiterverwendung von gefährlichen und verbotenen Stoffen herhalten dürfe.



Trotz der nicht verbindlichen Entschließung des Europaparlaments legte die Kommission dem Rat einen Vorschlag eines Durchführungsbeschlusses vor, der vorsieht, den Antragstellern die Zulassung zu erteilen. Die Zulassung soll jedoch strengen Auflagen unterliegen. Demnach müssen sämtliche im Stoffsicherheitsbericht des Antrags beschriebenen Maßnahmen zur Risikokontrolle und Betriebsbedingungen für jede zugelassene Anwendung eingehalten werden. Zudem darf die Konzentration von DEHP in recyceltem PVC nicht über 20% liegen. Die Zulassung gilt zudem zunächst nur bis 21. Februar 2019 und wird bis spätestens zu diesem Zeitpunkt überprüft.

Die Kommission hat aufgrund der mangelnden Informationen zum Schutz der Arbeiter die Zulassung an strenge Überwachungsregeln geknüpft. Die Antragsteller und ihre nachgeschalteten Anwender müssen demnach aktuelle Messungen der Luftqualität und medizinische Untersuchungen der Arbeiter vorhalten. Die nachgeschalteten Anwender müssen diese



## UMWELT VERSCHIEDENES

Messungen bis spätestens zum 31. Dezember 2016 durchführen und ECHA zur Verfügung stellen.

In dem Bericht zur Überprüfung der Zulassung müssen die Antragsteller Informationen über den geographischen Verbleib ihrer Produkte und die Überwachungsdaten der nachgelagerten Anwender sowie aktuelle Informationen über die DEHP-Konzentration im recycelten PVC zur Verfügung stellen.

Am 20. April 2016 nahm der Europäische Rat mit einer Mehrheit von 25 Mitgliedstaaten und drei Gegenstimmen den Vorschlag der Kommission an.

### Bewertung des BDE

Der BDE teilt die skeptische Haltung des europäischen Parlaments hinsichtlich der stofflichen Verwertung gefährlicher Altstoffe. Der Ruf des europäischen Recyclingsektors wird aufs Spiel gesetzt, wenn Sekundärrohstoffe gefährliche Bestandteile enthalten können, die in der Produktion aufgrund des europäischen Chemikalienrechts nicht mehr eingesetzt werden dürfen.

## Kommission verklagt Deutschland vor dem europäischen Gerichtshof wegen Verstoßes gegen die Nitratrichtlinie

*Deutschland wird von der Europäischen Kommission wegen Wasserverunreinigungen durch Nitrat vor dem Gerichtshof verklagt. Deutschland habe es versäumt, der Entwicklung einer steigenden Nitratbelastung deutscher Gewässer durch angemessene und wirksame Maßnahmen entgegenzuwirken.*

### Hintergrund

Die Nitratrichtlinie der EU (91/676/EWG) hat das Ziel, die Wasserqualität in Europa zu verbessern und Gewässer vor Nitratreinträgen aus landwirtschaftlichen Quellen zu schützen bzw. diese zu verringern. Die Nitratrichtlinie stellt einen wichtigen Bestandteil der im Jahre 2000 erlassenen Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) der EU dar, die einen Ordnungsrahmen für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich Wasserpolitik schafft.

Die Nitratrichtlinie schreibt vor, dass die Mitgliedstaaten sowohl mit Nitrat bereits verunreinigte als auch gefährdete Gewässer ausweisen müssen. Der in der Richtlinie festgesetzte Grenzwert liegt hierbei bei 50 mg/l. Für betroffene Gebiete sind sogenannte Aktionsprogramme aufzustellen, welche Verunreinigungen wirksam bekämpfen und einschränken sollen. Im Anhang der Richtlinie wurden für diese Aktionsprogramme Mindestkriterien aufgestellt. So beispielsweise auch der Grenzwert von 170 kg Stickstoff pro Hektar pro Jahr, der in der Konsequenz die Höchstmenge des auszubringenden Dungs bestimmt. Auch Regeln der guten fachlichen Praxis in der Landwirtschaft sind aufzustellen. Die ausgewiesenen Gebiete sind

des Weiteren zu überwachen und die nationalen Aktionsprogramme auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen und gegebenenfalls zu verbessern. Damit ist der Europäischen Kommission im 4-Jahresrhythmus Bericht zu erstatten.

Das nationale Aktionsprogramm wurde in Deutschland nicht nur für einzelne Gebiete aufgestellt, sondern in Form der Düngeverordnung (im Folgenden DüV) für das gesamte Hoheitsgebiet geltend gemacht. In der DüV sind beispielsweise Düngeperrzeiten, Mindestlagerkapazitäten für Dung und Mindestabstände zu Gewässern, auch bei Hanglagen, festgeschrieben.

Nitrate ( $\text{NO}_3$ ) werden als Bestandteil von Düngemitteln in der Landwirtschaft verwendet. Sie werden von Pflanzen direkt als Stickstoffquelle aufgenommen. Nitrate werden insbesondere auch bei der Düngung mit Gülle auf den Boden ausgebracht. Noch immer sind über 50% des gesamten Stickstoffeintrags in Oberflächengewässer auf die Landwirtschaft zurückzuführen.

Die Nährstoffanreicherung durch Nitrat in Grund- und Oberflächengewässern, welche durch Versickerung, bzw. Auswaschung hervorgerufen wird, führt allerdings zur Eutrophierung

## UMWELT VERSCHIEDENES



und damit zu einem schlechteren ökologischen Zustand der Gewässer. Erhöhtes Algenwachstum und das verstärkte Wachstum bestimmter Organismen führen zur Erstickung anderer Lebewesen, was das biologische Gleichgewicht beeinträchtigt, die Biodiversität einschränkt und die Wasserqualität vermindert.

### Klage der Kommission

Seinen letzten Nitratbericht übermittelte Deutschland 2012 an die Europäische Kommission. Auf dessen Grundlage sowie weiteren Berichten deutscher Behörden fußt nun die Klage der Kommission vor dem EuGH: im Grund- und Oberflächenwasser, einschließlich der Ostsee ein Anstieg der Nitratbelastung zu verzeichnen. Spitzenwerte zeigten, dass der festgelegte Grenzwert teilweise um das vierfache überschritten wurden.

Die Kommission ist der Meinung, dass Deutschland es angesichts dieser Entwicklungen versäumt hat, angemessene Zusatzmaßnahmen zu ergreifen, um wirksam gegen die Nitratverunreinigungen anzugehen sowie die europäischen Vorgaben vollständig in nationales Recht zu übertragen. Auch die Überarbeitung des na-

tionalen Aktionsprogramms, also der DüV, bewertet die Kommission in Hinblick auf die Maßnahmen bezüglich der Nitratverunreinigung als nicht ausreichend.

Das außergerichtliche Vorverfahren der jetzigen Klage begann vor nunmehr fast drei Jahren. Bereits im Juni 2013 erhielt Deutschland ein Mahnschreiben bezüglich der Nitratverunreinigungen. Daraufhin kündigte Deutschland die Novellierung der DüV an. Im Juli 2014 übermittelte die Europäische Kommission an Deutschland eine sogenannte mit Gründen versehene Stellungnahme, die die Nichterfüllung von Verpflichtungen aus der Nitratrichtlinie bemängelte. Die Kommission fand, dass die Verstöße gegen die Nitratrichtlinie mit der geplanten Neufassung der DüV nicht ausreichend behoben würden.

Im Dezember 2015 legte die Bundesregierung den Entwurf der Novelle der DüV offiziell der Kommission zur Notifizierung vor. Nach Ende der Stillhaltefrist von drei Monaten, die für die Überprüfung angesetzt ist, gab die Kommission Ende März eine ausführliche Stellungnahme zum Entwurf ab und forderte Nachbesserungen. Die Stillhaltefrist verlängerte sich somit um weitere drei Monate bis zum 22. Juni 2016. Folglich verschiebt sich auch der ursprüngliche Plan, die neue DüV im Mai 2016 dem Bundesrat zur Entscheidung vorzulegen, nach hinten.

### Bewertung des BDE

Der BDE hat die mangelhafte Berücksichtigung des Düngemittels Kompost in der notifizierten Novellierung der Düngeverordnung kritisiert. Humusdünger hat nur geringe Stickstofffreisetzung in den Boden. Bei der Humusdüngung besteht demnach keine Gefahr von

wesentlichen Nitratverlagerungen in tiefere Bodenschichten oder in das Grundwasser. Daher sollte in der Düngeverordnung ein neuer Düngemitteltyp „Organische Dünger mit humusstabilem Kohlenstoff“ eingeführt werden. Für diesen Düngetyp sollte die Sperrfrist für die Aufgringung auf den Boden im Herbst/Winter nicht gelten. Ebenso sollte die Obergrenze von 170 kg Stickstoff pro Hektar und Jahr nicht gelten, da der enthaltene Stickstoff zu über 90% in gebundener Form vorliegt und nur in geringen Mengen freigesetzt wird.

## UMWELT VERSCHIEDENES

### Bericht der Kommission über die Behandlung von kommunalem Abwasser

*Die Kommission hat ihren achten Bericht zur Umsetzung der europäischen Anforderungen an die Behandlung von kommunalem Abwasser veröffentlicht. Die Mitgliedstaaten erzielten im Vergleich zum Vorgängerbereich Fortschritte aber insbesondere in neuen Mitgliedstaaten und in einzelnen Regionen wird die Richtlinie immer noch nicht vollständig umgesetzt.*

#### Hintergrund

Die Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser (91/271/EWG) vom 21. Mai 1991 ist ein wichtiger Bestandteil des europäischen Wasserschutzrechts. Sie legt die europäischen Mindeststandards für die Sammlung, die Behandlung und die Einleitung von kommunalem Abwasser sowie von Abwasser bestimmter Industriebranchen fest.

Demnach mussten bis 2005 alle Gemeinden ab einem Einwohnerwert über 2.000 mit einer Kanalisation ausgestattet sein (Artikel 3) und die Einleitungen aus Abwasserbehandlungsanlagen festgesetzten Mindestanforderungen genügen (Artikel 4). Für die Gemeinden, die ihr Abwasser in empfindliche Gebiete einleiten, in denen das Risiko der Eutrophierung besteht, gelten strengere Mindestanforderungen (Artikel 5). Die Mitgliedstaaten sind befugt, empfindliche Gebiete entsprechend von der Richtlinie vorgegebener Kriterien auszuweisen. Einige Mitgliedstaaten haben ihr vollständiges Hoheitsgebiet als empfindliches Gebiet deklariert.

Für die neueren Mitgliedstaaten der EU, also die 13, die seit 2004 der EU beigetreten sind, gel-

ten verlängerte Fristen. Sie müssen spätestens 2018 alle Anforderungen der Richtlinie erfüllen.



© Thomas Leiss

#### Bericht über den Stand des Vollzugs der Richtlinie

Alle drei Jahre berichtet die Kommission an das Parlament und den Rat über den Stand des Vollzugs und die Vollzugsprogramme der Richtlinie über die Behandlung von kommunalem Abwasser. Am 4. März 2016 wurde der achte Bericht veröffentlicht. Dabei wurden überwiegend Daten für 2012 von 25 Mitgliedstaaten ausgewertet. Für Kroatien bestand noch keine Datensammlungspflicht und die von Italien und Polen gesendeten Daten waren qualitativ ungenügend.

In 20 Mitgliedstaaten liegt der Anschluss der Gemeinden an die Kanalisation bei 100%. Nur noch Bulgarien und Slowenien haben eine Anschlussrate unter 60%. Im Durchschnitt liegt die Einhaltungquote in der EU bei 98% und hat sich somit gegenüber dem vorherigen Bericht um 4 Prozentpunkte verbessert.

Die Reinigung gemäß den Kriterien der Richtlinie wird im EU-Durchschnitt bei 92% des Abwassers durchgeführt. Dies ist ein Anstieg von über 10 Prozentpunkten gegenüber dem vorherigen Bericht. Der Anstieg ist hauptsächlich auf Verbesserungen durch die neuen Mitgliedstaaten zurückzuführen. Jedoch liegen auch einige alte Mitgliedstaaten noch unter 90%, so z. B. Spanien, Frankreich, Portugal, Zypern und Malta.

Die anspruchsvolleren Kriterien betreffend die Reinigung vor Einleitung in empfindliche Gebiete werden im EU-Durchschnitt bei 88% des betroffenen Abwassers erfüllt. Auch dies ist ein Anstieg von über 10 Prozentpunkten gegenüber dem vorherigen Bericht. Insgesamt 16 Mitgliedstaaten haben ihr gesamtes Hoheitsgebiet entsprechend ausgewiesen. Die weiteren Mitgliedstaaten (Bulgarien, Kroatien, Zypern, Frankreich, Griechenland, Ungarn, Irland, Italien, Portugal, Slowenien, Spanien und Großbritannien) haben nur bestimmte Gewässer als empfindlich klassifiziert. Die durchschnittliche Einhaltungquote liegt in neuen Mitgliedstaaten nur bei 32%.

Die niedrigen Einhaltungquoten auf nationaler Ebene, wie etwa in Spanien und Portugal, sind häufig auf schlechte Ergebnisse nur einiger Regionen zurückzuführen. Insbesondere in ländlichen Regionen werden niedrige Einhaltungquoten gemessen, da die Kriterien von kleineren Gemeinden später erfüllt werden

mussten bzw. zu erfüllen sind.

### EuGH-Urteile zur Einhaltung der Abwasserrichtlinie

Die Kommission wacht über die Einhaltung der aus der Abwasserrichtlinie resultierenden gesetzlichen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten. Die Kommission hat eine Reihe von Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Seit Anfang 2013 wurden neun Urteile vom europäischen Gerichtshof erlassen. Seit 2013 stellte der Gerichtshof einen Verstoß gegen die Verpflichtung zur Abwasserreinigung durch Griechenland (1 Gemeinde), Frankreich (1 Gemeinde), Italien (41 Gemeinden), Belgien (48 Gemeinden), Portugal (45 Gemeinden) und Spanien (4 Gemeinden) fest. Seit 2013 wurden zudem aufgrund mangelnder Umsetzung von Gerichtsurteilen Strafzahlungen gegen Griechenland, Belgien und Luxemburg verhängt. Weitere Gerichtsurteile gegen Großbritannien, Frankreich, Portugal und Griechenland stehen derzeit noch aus.

### Investitionen in Abwasserreinigung

Um die Abwasserrichtlinie in der ganzen EU einzuhalten, bedarf es gemäß aktuellen Schätzungen der Kommission noch 22 Mrd. EUR an Investitionen. Den größten Investitionsbedarf sieht die Kommission in Italien (4,6 Mrd. EUR), Polen (3,5 Mrd. EUR), Bulgarien (3 Mrd. EUR), Spanien (2,9 Mrd. EUR) und Ungarn (2,8 Mrd. EUR). Allein in diesen fünf Ländern fallen drei Viertel des gesamten Investitionsbedarfs der EU an. Zudem geht die Kommission von 25 Mrd. EUR an jährlichen Instandhaltungskosten aus.

---

## UMWELT VERSCHIEDENES

### Bewertung des BDE

Die Mitgliedsunternehmen des BDE betreiben Abwasserreinigung auf dem neuesten Stand der Technik. Die stetige Überwachung und Kontrolle der Anwendung und Durchführung der Abwasserrichtlinie durch sämtliche Gemeinden der EU durch die Kommission und der politische Druck auf die Mitgliedstaaten durch die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren bei mangelhafter Umsetzung der europäischen Mindestvorgaben wird deswegen begrüßt.

Der BDE begrüßt ebenso, dass die Kommission insbesondere in den neuen Mitgliedstaaten ausreichend Struktur- und Investitionsmittel zur Verfügung stellt, um moderne Kanalisation und Abwasserreinigung aufzubauen. Die sinnvolle Vergabe dieser Mittel muss ausreichend geprüft werden.



## Landesrechtlicher Vergabemindestlohn grundsätzlich mit Europarecht vereinbar

*Der Gerichtshof der Europäischen Union („EuGH“) hat entschieden: die Zahlung eines Mindestentgelts als Bedingung für die Zuschlagserteilung bei der Vergabe aller öffentlichen Aufträge eines Bundeslandes verstößt nicht gegen EU-Recht, wenn dieses allgemein und branchen-unabhängig gilt und damit ein Mindestmaß an sozialem Schutz für Arbeitnehmer vorgesehen wird. Auch wenn eine in regionalen Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates enthaltene Mindestlohnregelung geeignet ist, die Dienstleistungsfreiheit als eine der elementaren Grundfreiheiten des europäischen Binnenmarkts zu beschränken, kann sie durch den sozialen Schutz für Arbeitnehmer gerechtfertigt sein.*

### Hintergrund

Das Urteil des EuGH erging am 17. November 2015 in der Rechtssache C-115/14 („RegioPost“) und betraf ein Vorabentscheidungsersuchen des Oberlandesgerichts Koblenz („OLG Koblenz“).



Das Ersuchen erfolgte im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen der RegioPost GmbH & Co. KG und der Stadt Landau in der Pfalz. Im Rahmen der Vergabe eines öffentlichen Auftrags über Postdienstleistungen der Stadt Landau wurde die Anforderung an Bieter und

deren Nachunternehmer gestellt, sich zur Zahlung eines Mindestlohns an die eingesetzten Beschäftigten zu verpflichten.

Seit dem 1. Januar 2015 haben in Deutschland durch das Gesetz zur Regelung eines allgemeinen Mindestlohns vom 11. August 2014 grundsätzlich alle Arbeitnehmer einen Anspruch auf einen Mindestbruttolohn von 8,50 EUR pro Stunde.

Davor galten in Deutschland bereits verschiedene, durch Tarifvertrag festgesetzte und durch Verordnungen für verbindlich erklärte Branchenmindestlöhne (für die Entsorgungsbranche derzeit 9,10 EUR pro Stunde seit 1. Januar 2016). Für die Branche der Postdienstleistungen gab es jedoch seit Februar 2010 keinen Mindestlohn.

§ 3 Abs. 1 des rheinland-pfälzischen Landesgesetzes zur Gewährleistung von Tariftreue und Mindestentgelt bei öffentlichen Auftrags-

## BINNENMARKT, WETTBEWERB UND RECHT

vergaben („Landestariftreuegesetz – LTTG“) sah allerdings vor, dass öffentliche Aufträge bei Nichtvorliegen eines Branchenmindestlohns nur an Unternehmen vergeben werden dürfen, die sich bei Angebotsabgabe schriftlich verpflichten, ihren Beschäftigten bei der Ausführung der Leistung ein Entgelt von mindestens 8,70 EUR (brutto) pro Stunde zu zahlen. Fehle die Mindestentgelterklärung bei Angebotsabgabe und werde sie auch nach Aufforderung nicht vorgelegt, so sei das Angebot von der Wertung auszuschließen. Dies galt gemäß § 5 LTTG auch für Nachunternehmen.

### Streitgegenständlicher Sachverhalt

Die Stadt Landau schrieb im Jahr 2013 einen in zwei Lose aufgeteilten Auftrag über die Postdienstleistungen dieser Stadt unionsweit im offenen Verfahren aus. In der Vergabebekanntmachung hieß es u.a.: „Der Auftragnehmer unterwirft sich den Bestimmungen des LTTG“. So enthielten die Vergabeunterlagen auch eine von Bietern abzugebende Mustererklärung nach § 3 Abs. 1 LTTG. Den allgemeinen Mindestlohn gab es zu diesem Zeitpunkt noch nicht.

Das Unternehmen RegioPost machte geltend, dass die Mindestentgelterklärungen nach § 3 LTTG vergaberechtswidrig seien. Es reichte keine entsprechende Erklärung für sich ein und wurde vom Vergabeverfahren ausgeschlossen. Nachdem die Vergabekammer Rheinland-Pfalz den von RegioPost gestellten Nachprüfungsantrag zurückgewiesen hatte, wendete sich das Unternehmen mit einer dagegen eingelegten Beschwerde an das OLG Koblenz.

Dieses legte dem EuGH die Frage vor, ob § 3 LTTG mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

### Rechtliche Würdigung des Europäischen Gerichtshofs

Der EuGH prüfte § 3 LTTG daraufhin auf seine Vereinbarkeit mit Artikel 26 der Richtlinie 2004/18/EG über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge („alte allgemeine Vergaberichtlinie“).

Danach konnten die öffentlichen Auftraggeber zusätzliche Bedingungen für die Ausführung des Auftrags vorschreiben, sofern diese mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar waren und in der Bekanntmachung oder in den Vergabungsunterlagen angegeben wurden. Die Bedingungen für die Ausführung eines Auftrags konnten insbesondere soziale und umweltbezogene Aspekte betreffen.

Eine ähnliche Regelung findet sich auch in der neuen allgemeinen Vergaberichtlinie (Richtlinie 2014/24/EU über die öffentliche Auftragsvergabe), in Artikel 70, die seit April 2014 in Kraft ist und mit der die alte allgemeine Vergaberichtlinie aufgehoben wurde.

Der EuGH entschied, dass es Artikel 26 der alten allgemeinen Vergaberichtlinie auch unter Berücksichtigung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen erlaubt, bei der Vergabe eines öffentlichen Auftrags eine zwingende Bestimmung über das erforderliche Mindestmaß an Schutz für Arbeitnehmer, wie § 3 Abs. 1 LTTG, vorzusehen. Danach ist es also rechtens, dass Unternehmen mit Sitz in anderen Mitgliedstaaten verpflichtet werden, ihren zur Ausführung des öffentlichen Auftrags in das Gebiet des Aufnahmemitgliedstaats entsandten Arbeitnehmern einen Mindestlohn zu zahlen.

Unter Verweis auf seine frühere Rechtsprechung, vgl. Urteil in der Rechtssache C-549/13 – *Bundesdruckerei*, stellte der EuGH fest, dass eine nationale Rechtsvorschrift wie § 3 LTTG zwar eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit im Sinne von Artikel 56 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union darstellen kann, eine solche Maßnahme jedoch grundsätzlich ebenso durch das Ziel des Arbeitnehmerschutzes gerechtfertigt sein kann.

Einer Rechtfertigung durch das Ziel des Arbeitnehmerschutzes stand im Fall von § 3 Abs. 1 LTTG insbesondere nicht entgegen, dass das Mindestentgelt, das § 3 Abs. 1 LTTG vorschreibt, nur für öffentliche Aufträge gilt und nicht für private Aufträge. Denn vor dem Hintergrund von Artikel 26 der alten allgemeinen Vergaberichtlinie, der nur für öffentliche Aufträge gilt, kann nicht gefordert werden, dass § 3 LTTG allgemein für alle Aufträge einschließlich privater Aufträge gilt. Außerdem gilt § 3 Abs. 1 LTTG als zwingende Bestimmung über ein Mindestmaß an Schutz grundsätzlich allgemein und branchenunabhängig für die Vergabe aller öffentlichen Aufträge im Land Rheinland-Pfalz. Schließlich gewährt diese Vorschrift auch tatsächlich ein Mindestmaß an sozialem Schutz, da im maßgebenden Zeitraum keine andere nationale Regelung einen niedrigeren Mindestlohn für die Branche der Postdienstleistungen vorsah.

Aus diesen Gründen gestattete Artikel 26 der alten allgemeinen Vergaberichtlinie auch den in § 3 Abs. 1 LTTG vorgesehenen Ausschluss vom Vergabeverfahren bei Weigerung zur Abgabe einer schriftlichen Erklärung über die Einhaltung der Bestimmung zur Zahlung eines Mindestentgelts.

### Bewertung des BDE

Der EuGH stellt fest, dass die alte allgemeine Vergaberichtlinie Rechtsvorschriften grundsätzlich nicht entgegenstand, nach denen sich Bieter und deren Nachunternehmer in einer schriftlichen, ihrem Angebot beizufügenden Erklärung verpflichten müssen, den Beschäftigten, die zur Ausführung der Leistungen eingesetzt werden sollen, einen im Vorhinein festgelegten Mindestlohn zu zahlen und nach denen Bieter sowie Nachunternehmer vom Vergabeverfahren ausgeschlossen werden können, wenn sie sich weigern, eine entsprechende schriftliche Erklärung abzugeben. Diese Feststellung des EuGH dürfte mit Blick auf Artikel 70 der Richtlinie 2014/24/EU genauso für die neue allgemeine Vergaberichtlinie gelten.

Der BDE bewertet dieses Urteil des EuGH nicht negativ, da es für mehr Wettbewerbsgerechtigkeit in Vergabeverfahren zwischen deutschen Unternehmen und Unternehmen mit Sitz im Ausland sorgt.

So sind deutsche Unternehmen der Branche Abfallwirtschaft an den in Deutschland gültigen Branchenmindestlohn von derzeit 9,10 EUR pro Stunde gebunden. Wenn Wettbewerber aus dem Ausland, für die nach dortigem nationalen Recht ein deutlich niedrigerer Mindestlohn gilt, über deutsche Regelungen in deutschen Vergabeverfahren dazu verpflichtet werden, ihren Arbeitnehmern zumindest das Mindestmaß des jeweils in Deutschland gültigen sozialen Schutzes im Bereich Entgelt zu zahlen, z. B. den seit Januar 2015 gültigen allgemeinen Mindestlohn in Höhe von 8,50 EUR pro Stunde, dann bedeutet das für deutsche Unternehmen der Branche Abfallwirtschaft etwas mehr Wettbewerbsgerechtigkeit.

## BINNENMARKT, WETTBEWERB UND RECHT

Der BDE betont jedoch ausdrücklich die vom EuGH vorgegebenen Voraussetzungen für die Unionsrechtskonformität einer entsprechenden nationalen Regelung.

Danach muss die Verpflichtung transparent, nicht diskriminierend, allgemeinverbindlich und branchenunabhängig für die Vergabe aller öffentlichen Aufträge anwendbar sein. Vor allem muss die Regelung ein Mindestmaß an sozialem Schutz gewähren, d.h. es darf keine andere nationale Regelung einen niedrigeren Mindestlohn für die jeweilige Branche vorsehen.

Damit braucht die Branche der Abfallwirtschaft auch keine Nachteile für den rein hypothetischen Fall befürchten, dass der Branchenmindestlohn in seiner Höhe eines Tages hinter allgemeingültige, branchenunabhängige Mindestlohnanforderungen in Deutschland zurückfallen sollte.

Ob der EuGH heute, nach Einführung eines allgemeinen Mindestlohns in Deutschland in Höhe von 8,50 EUR pro Stunde, im Hinblick auf § 3 Abs. 1 LTTG (8,70 EUR pro Stunde) ebenso entscheiden würde, ist anlässlich seiner Ausführungen in der Urteilsbegründung sehr fraglich. Denn seit der Gültigkeit des allgemeinen Mindestlohns in Deutschland kann in § 3 Abs. 1 LTTG nicht länger die Gewährung eines Mindestmaßes an sozialem Schutz gesehen werden, da es nunmehr mit dem allgemeinen Mindestlohn noch einen niedrigeren Mindestlohn gibt.

## Strenge Anwendung der Abfallverbringungsverordnung durch nationale Behörden in der Sache bestätigt

*Der Gerichtshof der Europäischen Union („EuGH“) hat jüngst in einem durch ein ungarisches Verwaltungs- und Arbeitsgericht eingeleiteten Vorabentscheidungsverfahren festgestellt, dass die Änderung einer Grenzübergangsstelle bei der Verbringung gelb gelisteter Abfälle ohne vorherige Änderungsmitteilung an die betroffenen zuständigen Behörden die Verbringung zu einer illegalen Verbringung im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 („Abfallverbringungsverordnung“) werden lässt. Die Klärung der Frage, ob die Verhängung einer Geldbuße wegen eines Verstoßes gegen die Abfallverbringungsverordnung durch die nationalen Behörden auch in der Höhe verhältnismäßig ist, obliegt hingegen den nationalen Gerichten.*

### Sachverhalt

Hintergrund des am 26. November 2015 ergangenen Urteils des EuGH in der Rechtsache C-487/14 (*Total Waste Recycling*) war ein Rechtsstreit zwischen dem rumänischen Unternehmen Total Waste Recycling und der ungarischen Aufsichtsbehörde für Umwelt- und Naturschutz vor dem Verwaltungs- und Arbeitsgericht in Budapest.

Im Oktober 2013 beförderte ein Lastkraftwagen der Total Waste Recycling Abfälle der sogenannten „gelben Liste“ (gefährliche Abfälle zur Verwertung), die dem Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung unterliegen, von Rumänien nach Ungarn. Dabei passierte der Fahrer des Lastkraftwagens jedoch eine andere Grenzübergangsstelle als diejenige, die im Notifizierungsformular und den Zustimmungen durch die betroffenen Behörden angegeben war. Grund war wohl ein

eigenmächtiges Handeln des Fahrers. Der tatsächliche Eingangsort befand sich etwa 180 km nördlich von der im Notifizierungsformular und den Zustimmungen angegebenen Grenzübergangsstelle.

Der Fehler wurde im Rahmen einer Kontrolle am Grenzübergang bei der Einreise nach Ungarn festgestellt. Im Februar 2014 erlegte die ungarische Aufsichtsbehörde für Umwelt- und Naturschutz der Total Waste Recycling deshalb wegen Verstoßes gegen eine abfallrechtliche Verpflichtung eine Geldbuße in Höhe von umgerechnet etwa 26.864,26 EUR zzgl. Verfahrenskosten in Höhe von umgerechnet etwa 822,16 EUR auf.

Die Total Waste Recycling machte geltend, dass keine „illegale Verbringung“ von Abfällen im Sinne von Artikel 2 Nr. 35 Buchst. d Abfallverbringungsverordnung erfolgt sei, da sich die „Weise“, in der die Verbringung erfolgt sei, in

## BINNENMARKT, WETTBEWERB UND RECHT

diesem Fall über die Straße, nicht geändert habe und dass nur der Beförderungsweg geändert worden sei. Das ungarische Verwaltungs- und Arbeitsgericht setzte das Verfahren aus und legte dem EuGH unter anderem die entscheidende Frage vor, ob in der Änderung der Grenzübergangsstelle eine erhebliche Änderung der Einzelheiten und/oder Bedingungen einer Verbringung mit Zustimmung im Sinne von Artikel 17 Abs. 1 Abfallverbringungsverordnung zu sehen ist, so dass sie den betroffenen zuständigen Behörden mitzuteilen ist mit der Folge, dass ggf. eine erneute Notifizierung vorgenommen werden muss. Des Weiteren wollte das Gericht wissen, ob der Umstand, dass die zuständigen Behörden über die Änderung nicht informiert wurden, zur Folge hat, dass die Abfallverbringung illegal ist. Schließlich ging es um die Höhe der erteilten Geldbuße und der damit aufgeworfenen Frage nach der Verhältnismäßigkeit der Sanktion.

### Rechtliche Erwägungen

Der EuGH entschied, dass eine Änderung der Grenzübergangsstelle eine erhebliche Änderung der Einzelheiten und/oder Bedingungen einer Verbringung mit Zustimmung im Sinne von Artikel 17 Abfallverbringungsverordnung darstellt und der Umstand, dass die zuständigen Behörden über diese Änderung nicht informiert worden waren, zur Folge hat, dass die Abfallverbringung illegal ist.

Zu diesem Ergebnis gelangte der EuGH nach einer am Wortlaut und der Systematik der Abfallverbringungsverordnung orientierten Auslegung der jeweiligen Vorschriften. Darüber hinaus wies der EuGH jedoch auch darauf hin, dass die Abfallverbringungsverordnung den Umweltschutz zum Zweck hat und die Über-

wachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen so organisiert und geregelt werden müssen, dass der Notwendigkeit, die Qualität der Umwelt und der menschlichen Gesundheit zu erhalten, zu schützen und zu verbessern, Rechnung getragen wird. Bezüglich der Verbringung von Abfällen der gelben Liste gemäß Anhang IV der Abfallverbringungsverordnung ist es somit zweckmäßig, ein Höchstmaß an Überwachung und Kontrolle sicherzustellen, indem die vorherige schriftliche Zustimmung solcher Verbringungen vorgeschrieben wird, damit die zuständigen Behörden angemessen informiert sind und sie alle zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit notwendigen Maßnahmen treffen können. Angaben wie die Grenzübergangsstelle der Verbringung, die das Notifizierungsformular gemäß Anhang IA der Abfallverbringungsverordnung enthalten muss, sind daher erforderlich, damit die zuständigen Behörden ihre Aufgaben ordnungsgemäß wahrnehmen können. Dies können die Behörden nicht mehr optimal gewährleisten, wenn die Grenzübergangsstelle der Verbringung, die im Notifizierungsformular angegeben und von ihrer Zustimmung gedeckt ist, geändert wird und sie darüber nicht unterrichtet werden.

Im Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit der Geldbuße in der verhängten Höhe wollte das vorlegende Gericht insbesondere wissen, ob Verhältnismäßigkeit im Sinne von Artikel 50 Abs. 1 Abfallverbringungsverordnung noch gegeben ist, wenn die wegen einer nicht mitgeteilten Änderung der Grenzübergangsstelle verhängte Geldbuße ebenso hoch ist wie diejenige, die bei einem Verstoß gegen die Pflicht, eine Zustimmung einzuholen und eine vorherige schriftliche Notifizierung einzureichen, verhängt wird.

Gemäß Artikel 50 Abs. 1 Abfallverbringungs-

verordnung müssen die von den Mitgliedstaaten bei einem Verstoß gegen die Abfallverbringungsverordnung verhängten Sanktionen unter anderem verhältnismäßig sein. Die Abfallverbringungsverordnung enthält jedoch keine genaueren Vorgaben hinsichtlich der Festlegung der innerstaatlichen Sanktionen und stellt insbesondere kein ausdrückliches Kriterium für die Beurteilung ihrer Verhältnismäßigkeit auf. Nach ständiger Rechtsprechung sind die Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Sanktionen bei Nichtbeachtung der Voraussetzungen, die eine nach dem Unionsrecht geschaffene Regelung vorsieht, befugt, die Sanktionen zu wählen, die ihnen sachgerecht erscheinen. Sie sind allerdings verpflichtet, den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Zur Wahrung dieses Grundsatzes sind bei der Festlegung der Höhe der Sanktion insbesondere Erwägungen zu Art und Schwere des Verstoßes zu berücksichtigen. Gerade bei Verstößen gegen die Abfallverbringungsverordnung sind aber auch die Gefahren zu berücksichtigen, die durch den jeweiligen Verstoß im Bereich des Schutzes der Umwelt und der menschlichen Gesundheit hervorgerufen werden können.

Diese Beurteilung ist jedoch letztlich Sache des jeweils befassen nationalen Gerichts, so der EuGH.

### Bewertung des BDE

Diese Entscheidung des EuGH weist einmal mehr auf die Bedeutung einer genauen und vorschriftsgemäßen Vorgehensweise im Rahmen von Notifizierungsverfahren für Abfallverbringungen hin. Der vorliegende Fall belegt sehr eindrücklich, dass die drohenden Geldbußen schon bei kleinen Verstößen gegen die Verordnung bereits sehr hoch ausfallen können.

Zudem ist in Konstellationen wie der diesem Fall zugrunde liegenden bei überzogenen Bußgeldbescheiden nur der Rechtsweg zu den Gerichten des Bestimmungslandes bzw. des Durchführstaates eröffnet.

Der BDE, der stärkere Kontrollen und eine bessere Umsetzung der Abfallverbringungsverordnung durch die Mitgliedstaaten nachdrücklich befürwortet, betrachtet unverhältnismäßig hohe Sanktionen für verhältnismäßig kleine Verstöße durch bestimmte Länder mit Sorge.



## **Kein Zugang für Stakeholder zu den Dokumenten der Folgenabschätzung**

*Das Gericht der Europäischen Union („EuG“) hat in einem Urteil vom 13. November 2015 in den verbundenen Rechtssachen T-424/14 und T-425/14 (Client Earth / Kommission) die Weigerung der Europäischen Kommission bestätigt, Dritten während der Vorbereitung auf die Ausarbeitung von Vorschlägen für neue Rechtssetzungsakte Zugang zu Dokumenten der Folgenabschätzung zu gewähren.*

### **Hintergrund**

Zu Beginn der Arbeit an jedem neuen Rechtsakt führt die Europäische Kommission zunächst eine Bewertung der möglichen Auswirkungen des Rechtsetzungsvorhabens auf die europäische Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt durch. Diese sogenannten Folgenabschätzungen (impact assessments) sollen die Qualität von Maßnahmenvorschlägen der Europäischen Kommission verbessern, indem unter anderem das Expertenwissen von Interessengruppen im Wege öffentlicher Konsultationen genutzt wird. Darüber hinaus soll durch die frühzeitige Einbindung der Mitgliedstaaten geklärt werden, ob eine Maßnahme auf EU-Ebene tatsächlich erforderlich ist (Stichwort: Grundsatz der Subsidiarität).

### **Das Verfahren vor dem EuG**

Im Januar 2014 beantragte Client Earth, eine europaweit tätige Umweltschutzorganisation, bei der Europäischen Kommission den Zugang zu Dokumenten der Folgenabschätzung betreffend zwei geplante Gesetzgebungsinitiativen. Der erste Antrag betraf die Umsetzung

der Säule „Zugang zu Gerichten“ der Århus-Konvention. Der zweite Antrag betraf die Überarbeitung des EU-Rechtsrahmens zur Umweltinspektion und -überwachung auf nationaler und EU-Ebene.

Beide Anträge wurden von der Europäischen Kommission unter Hinweis auf Artikel 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission abgelehnt. Diese Vorschrift ermöglicht es den europäischen Institutionen, Zugangsgesuche zu verweigern, wenn:

*„eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung“.*

Die Kommission sah in Bezug auf die Anträge von Client Earth für den Fall der Verbreitung der betroffenen Dokumente ihre laufenden Entscheidungsprozesse dadurch erheblich beeinträchtigt, dass sie ihren Ermessensspielraum beschneiden und ihre Möglichkeiten zur Ausarbeitung von Kompromissen einschrän-

ken würde. Darüber hinaus bestehe die Gefahr, dass eine solche Verbreitung Druck von außen erzeuge, der die schwierigen Entscheidungsprozesse, die von einem Klima des Vertrauens geprägt sein müssten, behindern könnte. Schließlich seien einige Dokumente bereits im Internet zugänglich gewesen und alle anderen Dokumente zu diesen Folgenabschätzungen würden bei der Annahme der Gesetzesvorschläge durch das Kollegium der Kommissionsmitglieder veröffentlicht. Aus diesen Gründen müsse der Zugang zu den beantragten Dokumenten verweigert werden, denn die Entscheidungsprozesse befänden sich in einem sehr frühen und sensiblen Stadium. Außerdem bestehe auch kein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung der beantragten Dokumente.

Gegen diese Entscheidungen der Kommission wendete sich Client Earth mit der nunmehr vom EuG in den verbundenen Verfahren T-424/14 und T-425/14 entschiedenen Klage.

### Die rechtliche Würdigung des Gerichts

Das EuG folgte in seiner Entscheidung in den wesentlichen Punkten der Argumentation der Kommission und bestätigte die Rechtmäßigkeit der Zurückweisung der Zugangersuchen von Client Earth.

Zwar ist Transparenz für die Legitimität des Handelns der Verwaltung entscheidend, so dass grundsätzlich ein Anspruch auf Zugang zu den Dokumenten besteht. Dennoch unterliegt dieses Recht Einschränkungen aufgrund öffentlicher oder privater Interessen. Das betreffende Organ der EU, hier die Europäische Kommission, muss jedoch, will es sich auf eine solche Ausnahme berufen, grundsätzlich



erläutern, inwiefern der Zugang zu den beantragten Dokumenten das Interesse, das durch die geltend gemachte Ausnahme geschützt wird, hier der Schutz des Entscheidungsprozesses der Kommission, konkret und tatsächlich beeinträchtigen könnte. Die Gefahr einer solchen Beeinträchtigung muss außerdem ernstlich, absehbar und darf nicht rein hypothetisch sein.

### Vermutung der Beeinträchtigung des Entscheidungsprozesses

Beweisen muss die Kommission die drohende Beeinträchtigung ihres Entscheidungsprozesses nach Auffassung des EuG dagegen nicht. Vielmehr kann bei bestimmten Kategorien von Dokumenten vermutet werden, dass bei einer Veröffentlichung eine Beeinträchtigung droht. Als Beispiele nennt das EuG unter anderem den Schriftwechsel zwischen der Kommission und den Anmeldern oder Dritten im Rahmen eines Fusionskontrollverfahrens, die Dokumente zu einem Vertragsverletzungsverfahren im Stadium des dazugehörigen Vorverfahrens, die Dokumente, die ein EU-Pilotverfahren betreffen und die Angebote von Bietern in einem Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge. Diese Kategorien von Dokumenten zeichnen sich

## BINNENMARKT, WETTBEWERB UND RECHT

dadurch aus, dass der Zugang zu ihnen für Dritte mit dem ordnungsgemäßen Ablauf der fraglichen Verfahren ganz und gar unvereinbar ist und diese Verfahren zu beeinträchtigen droht.

Diese Anforderung sah das EuG auch für die Dokumente der Folgenabschätzung als erfüllt an. Die Kommission muss bei der Vorbereitung und Ausarbeitung politischer Vorschläge dafür Sorge tragen, dass sie völlig unabhängig handelt und ihre Vorschläge ausschließlich den allgemeinen Interessen dienen. Entsprechend muss sie in die Lage versetzt werden, in diesem Stadium völlig unabhängig und im Dienst der allgemeinen Interessen zu handeln. Das EuG stellte daher fest, dass die Kommission für die Zwecke der Anwendung der Ausnahme des Artikel 4 Abs. 3 Unterabs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 vermuten darf, dass die Verbreitung der Dokumente zur Vorbereitung der Folgenabschätzung grundsätzlich ihren Entscheidungsprozess im Hinblick auf die Ausarbeitung eines politischen Vorschlags ernstlich beeinträchtigt.

### Kein überwiegendes öffentliches Interesse

Schließlich konnte das EuG im vorliegenden Fall auch keine Gründe erkennen, die die Vermutung der Beeinträchtigung der Entscheidungsprozesse der Kommission durch Veröffentlichung der Dokumente zur Folgenabschätzung widerlegen würden. Es verneinte darüber hinaus auch das Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses an der Verbreitung der Dokumente zur Folgenabschätzung. Insbesondere war dabei der von Client Earth vorgebrachte abstrakte Hinweis auf die Notwendigkeit von Transparenz bei Folgenabschätzungen im Bereich des Umweltschutzes nicht geeignet,

ein überwiegendes öffentliches Interesse zu begründen.

### Bewertung des BDE

Transparenz im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren ist ein wichtiges Gut. Sie ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger. Transparenz trägt damit auch zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie bei.

Jedoch ist nach Meinung des BDE auch der Schutz öffentlicher Interessen zu gewährleisten, indem beispielsweise Dokumente zur Vorbereitung der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission in Vorbereitung der Ausarbeitung eines neuen Rechtsetzungsaktes erst nach Annahme und Veröffentlichung des Rechtsetzungsvorschlags der Kommission für Dritte zur Verfügung gestellt werden.

Der Zugang Dritter zu dieser Art von Dokumenten bereits zu einem so frühen Zeitpunkt wie der Vorbereitung der Ausarbeitung des Rechtsetzungsakts hätte wohl nur eine unnötige Verzögerung des Verfahrens zur Folge.

## Der Wettlauf der Kronzeugen im Netzwerk der Wettbewerbsbehörden

*Der Gerichtshof der Europäischen Union („EuGH“) hat in einem Urteil vom 20. Januar 2016 in der Rechtssache C-428/14 (DHL Express (Italy) und DHL Global Forwarding (Italy)) klargestellt, dass verschiedene Kronzeugenregelungen im Europäischen Wettbewerbsnetz unabhängig voneinander gelten und keine wechselseitigen rechtlichen Konsequenzen haben. Denn der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 liegt ein System paralleler Zuständigkeiten der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden zugrunde. Ein bei der Europäischen Kommission gestellter Kronzeugenantrag entfaltet somit keine Wirkung vor nationalen Wettbewerbsbehörden*

### Hintergrund

Kronzeugen spielen bei der Aufdeckung von Kartellen eine zentrale Rolle. So schätzt das Bundeskartellamt, dass etwa die Hälfte aller Kartellverfahren in Deutschland durch Hinweise von Kronzeugen ausgelöst werden. Als Kronzeugen werden dabei Unternehmen bezeichnet, die Kartelle anzeigen, an denen sie selbst beteiligt sind oder waren, bevor die zuständige Wettbewerbsbehörde über ausreichende Beweismittel verfügt, um konkrete Ermittlungsmaßnahmen einzuleiten. Als Belohnung für die Zusammenarbeit mit den Kartellbehörden winkt dabei eine Reduktion der Geldbuße oder sogar der vollständige Erlass der Geldbuße. Jedoch kommt das Privileg des vollständigen Bußgelderlasses nur demjenigen Mitglied eines Kartells zu Gute, das als erstes einen entsprechenden Antrag mit relevanten Hinweisen zur Aufklärung des Kartells bei der zuständigen Kartellbehörde stellt. Nicht selten kommt es deshalb zu einem sogenannten Wettlauf der

potenziellen Kronzeugen, sobald sich ein Kartell „destabilisiert“.

Regelungen zu Kronzeugenverfahren finden sich nicht nur im nationalen Kartellrecht (in Deutschland: Bekanntmachung Nr. 9/2006 des Bundeskartellamts über den Erlass und die Reduktion von Geldbußen in Kartellsachen – Bonusregelung – vom 7. März 2006), sondern auch im Europarecht (Mitteilung der Kommission über den Erlass und die Ermäßigung von Geldbußen in Kartellsachen (2006/C 298/11)). Die Anwendbarkeit der jeweiligen Regelung richtet sich dabei nach der Zuständigkeit der Wettbewerbsbehörde.

Allerdings besteht nach der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (Anmerkung Verfasser: heute Artikel 101 und 102 AEUV) grundsätzlich ein System der parallelen Zuständigkeit für die Kartellverfolgung zwischen der

## BINNENMARKT, WETTBEWERB UND RECHT

Europäischen Kommission als europäischer Wettbewerbsbehörde und den nationalen Wettbewerbsbehörden. Werden die Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten aufgrund von Artikel 101 AEUV oder Artikel 102 AEUV tätig, so unterrichten sie hierüber schriftlich die Kommission vor Beginn oder unverzüglich nach Einleitung der ersten förmlichen Ermittlungshandlung. Leitet die Kommission ein entsprechendes Verfahren ein, so entfällt damit die Zuständigkeit der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten für die Anwendung der Artikel 101 und 102 AEUV.

Um Konflikte zwischen den Wettbewerbsbehörden zu vermeiden, arbeiten diese daher im sogenannten European Competition Network („ECN“), ein Netz der Wettbewerbsbehörden, eng zusammen. Das Europäische Wettbewerbsnetz ist ein Diskussions- und Kooperationsforum für die Anwendung und Durchsetzung der EU-Wettbewerbspolitik. Ein Beispiel für die enge Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden innerhalb dieses Netzes ist das ECN-Kronzeugenregelungsmodell. Dieses Programm, das nicht im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlicht wurde, kann nur auf der Internetseite der Kommission aufgerufen werden. Das ECN-Kronzeugenregelungsmodell eröffnet potenziellen Kronzeugen gemäß seiner Randnummer 22 die Möglichkeit, in Fällen, in denen die Kommission zur Verfolgung „besonders gut geeignet erscheint“, aber auch eine oder mehrere nationale Wettbewerbsbehörden „gut geeignet“ sein könnten, sich des entsprechenden Falles anzunehmen, bei der Kommission einen ausgearbeiteten Antrag auf Erlass der Geldbuße zu stellen und bei der bzw. den geeigneten nationalen Wettbewerbsbehörden lediglich einen sogenannten Kurzantrag einzureichen.

Dass sich trotz dieser engen Kooperation der europäischen Wettbewerbsbehörden Probleme ergeben können, zeigt das Urteil des EuGH vom 20. Januar 2016 in der Rechtssache C-428/14 (*DHL Express (Italy) und DHL Global Forwarding (Italy)*). Die Entscheidung betraf ein Vorabentscheidungsersuchen des italienischen Staatsrats. Ihr lag der folgende Sachverhalt zugrunde.

### Sachverhalt

Die italienische DHL Express Srl und die italienische DHL Global Forwarding SpA (im Folgenden zusammen: „DHL“) reichten im Juni 2007 einen Kronzeugenantrag auf Erlass der Geldbußen wegen der Teilnahme an einem Kartell auf dem Sektor der internationalen Frachtverkehrsdienste bei der Europäischen Kommission ein. Nachdem die Kommission DHL im September 2007 zunächst einen bedingten Erlass der Geldbuße wegen der Beteiligung am Kartell für den gesamten Sektor des internationalen Frachtverkehrs, also für den See-, Luft- und Straßenfrachtverkehr, erteilt hatte, beschränkte sie ihre Ermittlungen im Juni 2008 nachträglich auf den Teil des Kartells, der die Frachtdienste im internationalen Luftverkehr betraf. Die Kommission gab somit der italienischen Wettbewerbsbehörde, der AGCM, die Möglichkeit, Ermittlungen wegen der Verstöße betreffend die Frachtdienste im Seeverkehr und auf der Straße aufzunehmen.

Parallel dazu hatte DHL im Juli 2007 auch nach der nationalen Kronzeugenregelung einen Kurzantrag auf Erlass der Geldbuße bei der AGCM eingereicht. Nach Ansicht der AGCM betraf diese Erklärung jedoch nur den Sektor des internationalen See- und Luftfrachtverkehrs, nicht aber den Straßenfrachtverkehr.

In der Zwischenzeit hatte auch die Deutsche Bahn AG im November 2007 bei der Kommission einen Antrag auf Erlass der Geldbuße gestellt und eine ihrer Tochtergesellschaften, die Schenker Italiana SpA („Schenker“), hatte im Dezember 2007 bei der AGCM einen Kurzantrag gestellt. Ein weiterer Kartellteilnehmer, die Agility Logistics Srl („Agility“), hatte im November 2007 einen Kronzeugenantrag bei der Europäischen Kommission und im Mai 2008 einen Kurzantrag bei der AGCM gestellt.

Im November 2009 eröffnete die AGCM ein Verfahren wegen Kartellverstößen auf dem Sektor des internationalen Frachtverkehrs. Am Ende ihrer Ermittlungen stellte die AGCM im Juni 2011 fest, dass unter anderem DHL, Schenker und Agility an einem Kartell auf dem Sektor der internationalen Straßenfrachtverkehrsdienste von und nach Italien beteiligt gewesen waren. Die AGCM ging davon aus, dass Schenker das erste Unternehmen gewesen war, das in Italien einen Antrag auf Erlass der Geldbuße hinsichtlich des Straßenfrachtverkehrs gestellt hatte und verhängte keine Geldbuße gegen Schenker. DHL und Agility wurden hingegen zur Zahlung von Geldbußen verurteilt. Gegen diese Entscheidung wendete sich DHL klageweise und behauptete, durch ihren im Juli 2007 bei der AGCM eingereichten Kurzantrag erster Kronzeuge geworden zu sein. DHL war der Ansicht, die italienische Wettbewerbsbehörde sei verpflichtet gewesen, ihren Kurzantrag im Lichte des bei der Kommission gestellten Antrags auszulegen. Das Verwaltungsgericht der Region Latium wies die Klage der DHL ab. Der italienische Staatsrat als zweite Instanz setzte das Verfahren aus und legte dem EuGH einige Fragen zur Vorabentscheidung vor.

### Die Entscheidung des Gerichtshofs

Der EuGH stellte zunächst fest, dass das ECN nicht befugt ist, rechtsverbindliche Regelungen zu erlassen und wies darauf hin, dass die Bekanntmachungen über die Zusammenarbeit und die Kronzeugenregelung, die im Rahmen des ECN erlassen wurden, keine rechtlich verbindlichen Rechtsakte darstellen und deshalb auch keine Verpflichtungen für die Mitgliedstaaten begründen. Im Hinblick auf das ECN-Kronzeugenregelungsmodell hatte der EuGH schon früher entschieden, dass dieses keine verbindliche Wirkung gegenüber den Mitgliedstaaten hat, da auch das von der Kommission mittels der Kronzeugenregelung eingeführte Kronzeugenprogramm für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich ist.

Des Weiteren untersuchte der EuGH zum einen die Frage nach dem rechtlichen Zusammenhang zwischen dem bei der Kommission und dem bei der AGCM eingereichten Antrag, und zum anderen, ob die AGCM verpflichtet war, den bei ihr von DHL gestellten Kurzantrag im Lichte des zuvor bei der Kommission gestellten Kronzeugenantrags auszulegen. Der EuGH entschied, dass keine Bestimmung des Unionsrechts in Kartellangelegenheiten die nationalen Wettbewerbsbehörden dazu verpflichtet, einen Kurzantrag im Licht eines bei der Kommission gestellten Antrags auf Erlass der Geldbuße auszulegen. Dies gilt gemäß dem EuGH unabhängig davon, ob dieser Kurzantrag dem bei der Kommission gestellten Antrag inhaltlich genau entspricht oder nicht. Es besteht insoweit kein rechtlicher Zusammenhang zwischen den bei der Kommission gestellten Anträgen und den bei nationalen Wettbewerbsbehörden gestellten Anträgen. Zudem ist es Sache des Unternehmens, das bei einer nationalen

## BINNENMARKT, WETTBEWERB UND RECHT

Wettbewerbsbehörde die Behandlung nach der Kronzeugenregelung beantragt, sich zu vergewissern, dass keiner seiner Anträge Unsicherheiten hinsichtlich seines Umfangs aufweist. Dieses Ergebnis trägt dem durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 errichteten System paralleler Zuständigkeiten der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden Rechnung. Denn durch eine andere Auslegung würde unter den betreffenden Anträgen eine Hierarchie geschaffen, was gegen das von der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 vorgesehene dezentralisierte System verstieße.

Schließlich stellte der EuGH auch fest, dass eine nationale Wettbewerbsbehörde nicht daran gehindert ist, einen Kurzantrag auf Erlass der Geldbuße eines Unternehmens entgegenzunehmen, das bei der Kommission keinen Antrag auf vollständigen Erlass, sondern auf Ermäßigung der Geldbuße gestellt hat (weil es nicht als erstes Unternehmen einen entsprechenden Antrag eingereicht hatte).

### Bewertung des BDE

Beim Stellen von Kronzeugenanträgen ist oft Eile geboten, da nur dem ersten Antragsteller der Erlass der Geldbuße winkt. Dennoch sollte diese Eilbedürftigkeit nicht zu Lasten der Formulierung der Anträge gehen. Insbesondere sollte darauf geachtet werden, vollständige und identische Kronzeugenanträge bei allen für den relevanten Markt zuständigen Wettbewerbsbehörden zu stellen. Ansonsten droht dem Erstantragsteller, wie in der hier besprochenen Entscheidung, aufgrund eines nicht vollständigen Antrags seinen Rang im Wettlauf der Kronzeugen und damit die Aussicht auf einen vollständigen Erlass der Geldbuße zu verlieren.



## EUROPÄISCHES PARLAMENT

*02.06.2016*

Tagung des Umweltausschusses

*06. - 09.06.2016*

Plenartagung

*15. - 16.06.2016*

Tagung des Umweltausschusses

*21.06.2016*

Tagung des Umweltausschusses

*04. - 07.07.2016*

Plenartagung

*11. - 12.07.2016*

Tagung des Umweltausschusses

## EU-MINISTERRAT

*20.06.2016*

Umweltrat, Brüssel

*28. - 29.06.2016*

Europäischer Rat, Brüssel

## TAGUNGEN UND KONFERENZEN

*30.05. - 03.06.2016*

IFAT München

Green Week 2016, Brüssel

*06. - 09.06.2016*

European Biomass Conference and Exhibition, Amsterdam

*07.06.2016*

EPR Club, Reloop Lunch Debate, Brüssel

*08. - 09.06.2016*

NEW\_InnoNet Stakeholder Conference, Brüssel

*14. - 16.06.2016*

European sustainable energy week (EUSEW), Brüssel

*16.06.2016*

NWO Konferenz „Science for Circular Economy“, Eindhoven