



EU-Abfallrecht und -politik

Prof. Dr. jur. Walter Frenz, RWTH Aachen University

Webinar: Einführung in das EU-Umweltrecht – Schwerpunkt auf der Rolle nationaler Richter und Staatsanwälte am 23.11.2020



Überblick

- I. Abfallrahmenrichtlinie**
- II. Richtlinien über Abfallströme**
- III. Abfallbehandlung: Deponierung und Verbrennung von Abfällen**
- IV. Verbringung von Abfällen**

I. Abfallrahmenrichtlinie

1. Abfallbegriff

- a) Abgrenzung zum Produkt bzw. Nebenprodukt: setzt voraus, dass
- sichergestellt ist, dass der Stoff oder Gegenstand weiter verwendet wird,
 - eine weitere, über ein normales industrielles Verfahren hinausgehende Vorbehandlung hierfür nicht erforderlich ist,
 - der Stoff oder Gegenstand als integraler Bestandteil eines Herstellungsprozesses erzeugt wird und
 - die weitere Verwendung rechtmäßig ist; dies ist der Fall, wenn der Stoff oder Gegenstand alle für seine jeweilige Verwendung anzuwendenden Produkt-, Umwelt- und Gesundheitsschutzanforderungen erfüllt und insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt führt.

EU-Abfallrecht und -politik

- b) Subjektiver Abfallbegriff: Entledigungswille
- c) Objektiver Abfallbegriff
 - Solche **Stoffe**, derer sich der Erzeuger oder Besitzer aufgrund ihrer **Gefährlichkeit entledigen muss**. Diese Stoffe müssen also
 - **Gefahren** für das Gemeinwohl und damit etwa für Wasser oder Boden gegenwärtig oder künftig erwarten lassen.
 - Diese Gefahren dürfen **nur** durch eine den Bestimmungen des Abfallrechts entsprechende **Entsorgung ausgeschlossen** werden können.
- d) Unterteilung
 - Abfälle zur Verwertung sind Abfälle, die verwertet werden.
 - Abfälle zur Beseitigung sind solche, die **nicht** verwertet werden

EU-Abfallrecht und -politik

e) Abfallhierarchie

- Vermeidung
- Vorbereitung zur Wiederverwendung,
- Recycling
- sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung
- Beseitigung

Abfallrecht - Kernsätze

- ✓ Abfälle sind vor allem dadurch begründet, dass sich ihrer der Eigentümer entledigen will (subjektiver Abfallbegriff).
- ✓ Darunter fallen regelmäßig auch die Abfälle, die etwa zur Co-Verbrennung bei Kraftwerken angeliefert werden.
- ✓ Die thermische Behandlung von Abfällen bildet bei Einhaltung eines ausreichenden Wirkungsgrades und Heizwertes eine Verwertung.
- ✓ Es gilt aber trotzdem der Grundsatz der Nähe.
- ✓ Die Abfalleigenschaft endet, wenn der Stoff wieder als Produkt verwendbar ist.

II. Richtlinien über Abfallströme: Kunststoffrichtlinie als aktuelles Beispiel

- 1. Problematik der Erweiterten Herstellerverantwortung**
 - a) Art. 8 KunststoffRL**
 - b) Reduzierung der Meeresverschmutzung durch Kunststoffe**
 - c) Einbeziehung des EU-Primärrechts: Verursacherprinzip und Beihilfenverbot**
 - d) Umsetzung in nationales Recht**
 - e) Perspektive: Verwirklichung des EU-Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft: Schwerpunkt Produktverantwortung**
 - f) Plastikverbot (EPS) und EU-Plastiksteuer**

EU-Abfallrecht und -politik

2. Das Verhältnis von Erweiterter Herstellerverantwortung und Verursacherprinzip

- a) Verbraucher als Verursacher?**
- b) Der Gehalt von Art. 8 KunststoffRL**
- c) Zielrichtung der KunststoffRL**
 - (1) Vermeidung von Einwegartikeln und Abfällen: Hersteller als Schaltstelle**
 - (2) Ausdruck der Nachhaltigkeit**
 - (3) Weite Herstellerverantwortung als effiziente Umsetzung der Kunststoffstrategie**
 - (4) Bekämpfung der Meeresverschmutzung**
- d) Das Verursacherprinzip**
 - (1) Kostentragungsprinzip**
 - (2) Internalisierung externer Kosten**
 - (3) Beabsichtigte Anreizwirkung**
 - (4) Keine Ausklammerung der Herstellerverantwortung durch (ordnungswidriges) Verbraucherverhalten**
 - (5) Entscheidung des Normgebers nach Effektivität**

EU-Abfallrecht und -politik

- e) Gesamtschau mit der Abfallrahmen- und der KunststoffRL:
Ausdruck der Gesamtkonzeption der Produktverantwortung nach der
AbfallRL: Erweiterte Herstellerverantwortung als Regelzurechnungsmodell**
- f) Problematische Kostenverlagerung auf den Staat**
- g) Beihilfenverbot und Verursacherprinzip**

EU-Abfallrecht und -politik

- h) Parallelen zur Anlastung der Gemeinschaftskosten bei Fußballspielen**
- (1) Vorteilsbezogener Ansatz des BVerwG bei gewinnorientierten Großveranstaltungen**
- (2) Übertragung auf die Herstellerverantwortung**
- (3) Abgrenzung von allgemeinen Kosten**
- (4) Kostenanlastung unabhängig von der Störereigenschaft**
- (5) Ausklammerung ausschließlicher Drittsachen und Verhinderung einer Abschreckungswirkung**
- (6) Bezug zum Verursacherprinzip**
- (7) Verhältnismäßigkeit**
- (8) Gleichheitsgerechte Ausgestaltung**
- (9) Keine Absenkung wegen allgemeinen Interesses**
- (10) Höhe der anzulastenden Kosten**
- (11) Verbot der „Doppelabrechnung“**
- i) Folgerungen wegen eines etwaigen Abschlags für ordnungswidriges Verhalten**

EU-Abfallrecht und -politik

- 3. Sonstige Anforderungen an die Kostenermittlung und -zuordnung**
 - a) Anforderungen an die Kostenermittlung**
 - (1) Erforderlichkeit für die kosteneffiziente Bereitstellung**
 - (2) Transparenz**
 - (3) Verhältnismäßigkeit**
 - b) Grenzen für die nationale Ausgestaltung**
 - (1) Irrelevanz der nationalen Abgabenbelastung**
 - (2) Irrelevanz nationaler Lizenzentgelte**
 - (3) Heranzuziehende Maßstäbe**
 - c) Untergrenzen**
 - (1) Aus der effektiven Richtlinienumsetzung**
 - (2) Aus dem Beihilfenverbot**

EU-Abfallrecht und -politik

- 4. Mitgliedstaatlicher Ermessensspielraum**
 - a) Grundsätzliche Betonung durch den EuGH im Rahmen der Zielerreichung**
 - b) Angemessene mehrjährige feste Beiträge**
 - c) Ausübung des mitgliedstaatlichen Pauschalisierungsermessens**
 - d) Mögliche Überschreitung der Vollkosten**
 - (1) Zur Sicherstellung effizienter Reinigungsdienste**
 - (2) Zur Gewährleistung einer Verhaltensänderung entsprechend dem Verursacherprinzip**
 - (3) Opting out**

EU-Abfallrecht und -politik

- e) „Reinigungscent“ pro Zigarette
- f) Übertragung auf andere Leistungsbereiche
- g) Ausschluss kommunaler Verpackungssteuern

5. Ergebnisse

EU-Abfallrecht und -politik

III. Abfallbehandlung

1. Deponierung: geplantes Auslaufen
2. Verbrennung von Abfällen: Verwertung, wenn hinreichender Heizwert; ansonsten Beseitigung; stets nachrangig zu stofflicher Verwertung
3. Einbeziehung von Abfällen in den Brennstoffemissionshandel?
 - a) Hintergründe und Ziele der CO₂-Bepreisung als Teil der nationalen Klimaschutzstrategie
 - b) Verhältnis europäischer / nationaler Emissionshandel
 - c) Auslegung der entsprechenden Bestimmungen des BEHG, in enger Zusammenschau mit dem Energiesteuerrecht
 - d) Das Steuerungskonzept des Emissionshandels und dessen fehlende Eignung bei der thermischen Abfallbehandlung / Konkurrenz zur EU-Plastiksteuer

Prof. Dr. jur. Walter Frenz | Webinar: Einführung in das EU-Umweltrecht – Schwerpunkt auf der Rolle nationaler Richter und Staatsanwälte am 23.11.2020

Folie 14 von 22



EU-Abfallrecht und -politik

- e) **Unzulässige Gleichsetzung von Siedlungsabfällen mit „Brennstoffen / Energieerzeugnissen“**
- f) **Rechtliche Einordnung von Deponiegas und Bioabfällen**
- g) **Wer wäre „Inverkehrbringer“ von Siedlungsabfall als „Brennstoff“?**
- h) **Wäre eine Verlagerung auf die thermischen Abfallbehandlungsanlagen (entsprechend Antrag BaWü und Beschlussempfehlung Umweltausschuss BRat) überhaupt möglich/zulässig?**
- i) **Rückwirkung einer CO2-Bepreisung von Siedlungsabfällen auf die Verfassungsmäßigkeit des BEHG**
- j) **Zusammenfassung**

EU-Abfallrecht und -politik

IV. Verbringung von Abfällen

1. Abfallverbringungsverordnung
2. Für Abfälle zur Beseitigung grundsätzlich ausgeschlossen; Entsorgung nach dem Prinzip der Nähe
3. Abfälle zur Verwertung als Waren: daher im Ansatz möglich, aber stark eingeschränkt: Genehmigungs-, Dokumentations- und Nachweiserfordernisse
4. Strafbarkeit nach § 326 Abs. 2 StGB bei Verstößen gegen AbfallverbringungsVO

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

Prof. Dr. jur. Walter Frenz

