

**Die Chancen und Risiken einer neuen Abfallrahmenrichtlinie  
(Interview mit Dr. Helge Wendenburg und Rolf Willeke)  
Stand: 7. August 2007**

Mit der politischen Einigung zur Abfallrahmenrichtlinie im Ministerrat der EU am 28. Juni 2007 sind richtungsweisende Beschlüsse gefasst worden, die sich auf die europäische Industrie im Bereich Klima-, Umwelt- und Ressourcenschutz auswirken werden. Der erzielte gemeinsame Standpunkt wird zu Änderungen im ursprünglichen Kommissionsentwurf führen und dem Parlament zur zweiten Lesung voraussichtlich im November 2007 vorgelegt. Letztendlich geht es in Europa um den Umgang mit etwa 1,3 Mrd. Tonnen Abfällen. Bei der Entsorgung dieser Abfälle setzen die europäischen Entsorgungsunternehmen etwa 100 Mrd. Euro um - es geht also um einen großen Markt und viel Geld.

In verschiedenen Presseerklärungen von deutschen und europäischen Wirtschaftsverbänden war das Echo bisher eher geteilt. Manche sehen in der neuen Richtlinie keine Fortschritte für die europäische Abfallwirtschaft; so wird beispielsweise eine vermeintliche Stärkung der Kommunen kritisiert. Andere sehen dagegen Vorteile: Sie begrüßen vor allem die Einführung einer Effizienzklausele für die Verbrennungsanlagen und die Festschreibung einer 5-stufigen Abfallhierarchie.

Im Folgenden ist ein Interview mit dem Abteilungsleiter für Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz im Bundesumweltministerium, Ministerialdirektor Dr. Helge Wendenburg, und dem geschäftsführenden Präsidiumsmitglied Rolf Willeke (BDSV<sup>1</sup>) zu den Auswirkungen der neuen EU-Abfallrahmenrichtlinie auf Deutschland und Europa abgedruckt.

**Frage: Wie sehen Sie die Ergebnisse der Entscheidung im Ministerrat der EU Ende Juni?**

**Wendenburg:**

Die Europäische Union hat in den vergangenen sechs Monaten unter Beweis gestellt, dass sie in der Klima- und Umweltpolitik handlungsfähig ist. Der Europäische Rat hat im März unter dem Vorsitz der Bundeskanzlerin einen historischen Beschluss zur Reduktion der Treibhausgasemissionen gefasst und ein ganzes Paket konkreter Maßnahmen verabschiedet. Auch beim Schutz der biologischen Vielfalt und in der Abfallpolitik haben wir unsere Ziele erreicht. Nicht zuletzt konnten wir dazu beitragen, dass das Konzept der ökologischen Industriepolitik, das Umwelt, Innovation und Beschäftigung miteinander verknüpft, in Zukunft fest in der europäischen Politik verankert sein wird, um Europa zum energie- und ressourceneffizientesten Standort der Welt zu machen.

In den drei Bereichen Abfall, Quecksilber und Prioritäre Stoffe gelangte der Umweltrat zu politischen Einigungen für neue Rechtsakte. Die neue Abfallrahmenrichtlinie schafft klare Rahmenbedingungen für das Abfall-Management und beugt dem "Müll-Tourismus" vor. Außerdem trägt sie dazu bei, das Abfallrecht zu vereinfachen. Die ARRL ist das zentrale Rechtsinstrument der Abfall- und Kreislaufwirtschaft der nächsten Jahrzehnte - die alte Richtlinie hat dreißig Jahre die Richtung vorgegeben. Wir haben uns bemüht, mit der Novelle die notwendige Rechtsklarheit und Basis für die weitere Ausgestaltung einer umwelt- und klimaschützenden sowie ressourcenschonenden Kreislaufwirtschaft in Europa zu schaffen. Wir haben hiermit natürlich nicht bereits alles Wünschenswerte erreicht – das hat auch niemand erwartet –, aber wir haben den Rahmen für künftige Einzelvorschriften geschaffen.

---

<sup>1</sup> Die BDSV ist ein bundesweit tätiger Wirtschaftsverband. Sie vertritt die Interessen von über 600 Unternehmen, die in den Bereichen Stahlrecycling und weiteren Entsorgungsdienstleistungen tätig sind. Die Unternehmen beschäftigen derzeit etwa 35 000 Mitarbeiter und erwirtschaften einen Jahresumsatz von etwa 10 Mrd. Euro. Die BDSV ist damit der größte Stahlrecyclingverband in Europa.

Nun folgt noch die Abstimmung mit dem Europäischen Parlament, die Zweite Lesung, aber ich bin zuversichtlich, dass wir am Ende zufrieden sein können.

**Willeke:** Wir sehen die neue Abfallrahmenrichtlinie durchaus als große Chance für unsere Mitgliedsunternehmen. Wir verstehen das neue Abfallrecht auch ein Stück weit als Deregulierungsansatz innerhalb einer Vielzahl verschiedener Umweltrichtlinien. Die Zusammenführung von Altölrichtlinie und der Richtlinie über gefährliche Abfälle mit der Rahmenrichtlinie ist ein Weg in die richtige Richtung. Einen erheblichen Fortschritt sehen wir auch in der Einführung eindeutigerer Definitionen für „Abfall“, „Verwertung“ und „Beseitigung“.

Mit Sorge betrachten wir durchaus die Zementierung der Entsorgungsautarkie. Wir haben sicher Verständnis für eine langfristige Sicherung von Kapazitäten vor allem der deutschen Verbrennungsanlagen. Jedoch darf dies nicht dazu führen, dass es selbst für die internationale Verbringung von Abfällen zur Verwertung zu Einschränkungen kommt. In Zeiten von regionalen oder zeitlich begrenzten Engpässen im Hinblick auf die Entsorgungssicherheit, wie wir sie in Deutschland in 2005 und 2006 erlebt haben, brauchen wir mehr Flexibilität für die Entsorgung. Für diese Abfälle muss Warenverkehrsfreiheit gelten.

**Frage: Welche konkreten Auswirkungen wird das neue Abfallrecht für Deutschland haben?**

**Wendenburg:**

Für Deutschland ist vor allem die Einführung der fünfstufigen Abfallhierarchie und von Vermeidungsprogrammen relevant. Materiell brauchen wir allerdings nichts zu befürchten: die seit einigen Jahren feststellbare Entkoppelung von Bruttoinlandsprodukt und Abfallmengen ist der beste Beweis für Abfallvermeidung und effiziente Ressourcennutzung. Auch die fünfstufige Hierarchie wird faktisch in Deutschland umgesetzt. Das heißt aber nicht, dass wir hier bereits die Hände in den Schoß legen können.

Die Schlussfolgerungen zu Abfallbegriff, zu Nebenprodukten und zum Ende der Abfalleigenschaft spiegeln die Diskussion wieder, die wir seit Einführung des KrW-/AbfG führen. Sie stärken eher deutsche Positionen, als dass es zu nicht gewollten Auswirkungen käme. Das gilt auch für die kommunalen Entsorgungsaufgaben. Hier erkennt das europäische Abfallrecht nunmehr die besondere Rolle an, die die Städte und Regionen in Europa bei der Entsorgung der von ihnen gesammelten Abfälle aus Haushalten und kleingewerblichen Bereichen seit Jahrzehnten spielen.

**Frage: Welche Auswirkungen sehen Sie für Ihre Mitglieder?**

**Willeke:** Wichtig ist aus meiner Sicht, dass wir Wege finden hin zu mehr Ressourcenschutz, und dies wird offensichtlich mit der neuen Richtlinie erreicht. Die Herausstellung der stofflichen Verwertung dürfte vor allem in den EU-Mitgliedstaaten, in denen bislang vor allem deponiert wurde, zu einer Zunahme der Recyclingaktivitäten führen. Unsere Mitglieder, die teilweise auch Gewerbeabfälle entsorgen, stehen hier in einem enormen Wettbewerb zu Unternehmen in der EU, die die Gewerbeabfälle noch kostengünstig deponieren können. Die neue Richtlinie sollte aus unserer Sicht deshalb zu einer deutlichen Verbesserung der Wettbewerbssituation führen.

Wir sehen auch eine Chance in der Einführung klarer Definitionen. Es macht doch keinen Sinn, letztendlich juristische Prozesse darüber zu führen, ob wir unsere Abfälle nun – wenn wir in Verbrennungsanlagen fahren – dort verwerten oder beseitigen. Dies bindet unnötig Zeit und Geld, deshalb erhoffen wir uns gerade von der Klarstellung, wann eine Verbrennungsanlage tatsächlich verwerten kann, eine deutliche Verbesserung für die Praxis. Letztendlich ist dies in Deutschland auch entscheidend dafür, ob entsprechende Abfälle einem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger überlassen werden müssen oder nicht.

**Frage: Die Einführung eines Effizienzkriteriums für Verbrennungsanlagen wird nicht für alle europäischen Anlagenbetreiber positiv sein. Welche Chancen und Risiken sehen Sie für deutsche Anlagen?**

**Wendenburg:**

Die Einführung des Effizienzkriteriums für Verbrennungsanlagen, um den Verwertungsstatus zu erhalten, dient vor allem auch dem Klimaschutz und hebt die herausragende Bedeutung der Kraftwärmekopplung für eine effiziente Energienutzung hervor. Die hohen Anforderungen von 60 % für alte und 65 % für neue Anlagen, in denen Abfälle verbrannt werden, sind nur durch Anlagen zu erreichen, die neben der Elektrizitätserzeugung auch die bei der Verbrennung entstehende Wärme nutzen. Hier sind die von vielen kommunalen Müllverbrennungsanlagen gespeisten Fernwärmenetze ein gutes Beispiel, aber auch moderne Ersatzbrennstoffanlagen, wie z.B. die gerade in Betrieb gegangene Anlage in Stavenhagen, erfüllen die Anforderungen, weil sie industrielle Wärmesenken nutzen. Für neue wie bestehende Anlagen müssen jetzt zusätzliche Überlegungen angestellt werden: Können Wärmenetze ausgebaut oder geschaffen werden? Ist es ökologisch nicht sinnvoller ein Kohlekraftwerk zurückzufahren und vorrangig die Müllverbrennung zu nutzen? Wie kann an eine MVA, die auf der „Grünen Wiese“ steht, Wärme nutzende Industrie herangeführt werden?

Wir haben also dazu beigetragen, Anreize für eine effiziente Nutzung der Energie aus Abfall zu schaffen. Der hohe Standard deutscher Abfallverbrennungsanlagen bietet somit viele Chancen für Umwelt- und Klimaschutz.

**Frage: Die BDSV setzt sich seit vielen Jahren für einen kurzen Abfallbegriff beim Stahlschrott ein, nun sind die Weichen dafür gestellt. Welchen Nutzen wird die die Branche davon haben?**

**Willeke:** Dies ist für uns ein Kernpunkt in der neuen Richtlinie! In der Tat setzen wir uns seit vielen Jahren für einen kurzen Abfallbegriff ein. Schließlich ist Stahlschrott ein wertvoller Rohstoff. Konkret wurden beispielsweise im letzten Jahr von unseren Mitgliedsunternehmen etwa 22 Mio. Tonnen Stahlschrott aus dem deutschen Inlandsaufkommen erfasst und aufbereitet für einen direkten Rohstoffeinsatz in Stahlwerken und Gießereien. Dies entspricht einer nahezu 100 %igen Verwertungsquote. Der erfasste und aufbereitete Stahlschrott kann nahezu ohne Qualitätsverlust als Rohstoff eingesetzt werden und ersetzt dadurch das Eisenerz. Er hat einen positiven Marktwert, der sich mit zunehmender Rohstoffverknappung und weiterer globalen wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklungen deutlich nach oben bewegt hat. Eine Entlassung des Stahlschrotts aus dem Abfallregime würde nicht nur zu einer nachhaltigen Imageverbesserung unserer Branche beitragen, sondern auch zu einer Entschlackung abfallrechtlicher Überwachung. Darüber hinaus würde diese Entscheidung auch der Bedeutung des Stahlschrotts für die Rohstoffversorgung der Stahlindustrie gerecht. Schließlich basieren bereits 56 % der Stahlproduktion in der EU 25 auf dem Einsatz des Sekundärrohstoffes Stahlschrott. Auch im internationalen Wettbewerb, dem sich unsere Unternehmen täglich stellen müssen, wäre diese Entscheidung sehr hilfreich. Sie würde einen echten Wettbewerb mit Primärrohstoffen ermöglichen. Unsere Partnerunternehmen, z.B. in den Vereinigten Staaten, sind sich darin schon lange einig, Stahlschrott ist ein Rohstoff!

**Wendenburg:**

Das Beispiel USA ist für uns kein Vorbild, da die USA das Baseler Übereinkommen nicht unterzeichnet haben. Wir müssen auch den internationalen Verkehr mit Abfällen im Blick haben. Mit einem Anstieg illegaler Verbringungen ist niemandem gedient.

**Frage: Die EU hat eine fünfstufige Abfallhierarchie beschlossen. Wird dieser Umstand Auswirkungen auf einige Produktverordnungen haben, in denen bereits der Vorrang der stofflichen Verwertung festgeschrieben ist? Was ergibt sich für die praktische Umsetzung?**

**Wendenburg:**

Soweit bereits jetzt der Vorrang der stofflichen Verwertung bzw. diesbezüglich bestimmte Quoten vorgeschrieben sind, wie bei der Altfahrzeugrichtlinie oder der WEEE, wird sich wenig ändern. Hier gilt es eher zu diskutieren, ob die Systematik der Verwertungsquoten die aktuelle Situation richtig berücksichtigt. Ein Beispiel: wenn wir über die RoHS den Einsatz bestimmter Stoffe, z.B. bestimmte Flammschutzmittel, in Neugeräten verbieten, können die mit diesen Stoffen versetzten Kunststoffabfälle, die im aktuellen Abfallstrom enthalten sind und noch jahrelang anfallen werden, nur noch energetisch genutzt werden. Eine Kreislaufführung erlaubt die RoHS nur für RoHS-konforme Geräte. Dies muss man anteilig ebenso berücksichtigen wie die Tatsache, dass z.B. unsere Autos immer leichter werden, damit sie weniger Kraftstoff verbrauchen und damit zur Senkung der CO<sub>2</sub>-Belastung beitragen. Wenn dann eine stoffliche Verwertungsquote gewichtsbezogen ist, wird man anpassen müssen, wenn gleichzeitig klar ist, dass die leichten Stoffe nicht kreislauffähig sind. Aber auch hier muss man die Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beachten: Als Reaktion auf Aluminium und Kunststoff hat die Stahlindustrie, nicht die Automobilindustrie, die Leichtbaukörper für Automobilkarossen entwickelt. Eine Beibehaltung hoher Recyclingquoten wird deshalb Innovation fördern. Das sollte man immer im Hinterkopf haben.

Allerdings kann die Abfallhierarchie nicht pauschal das ökologisch und ökonomisch optimale Verfahren bestimmen. Deshalb haben wir mit darauf hingewirkt, dass in die politische Einigung die notwendige Flexibilität für den Einzelfall eingebaut wurde.

**Willeke:** Letztendlich ist eine eindeutige Prioritätensetzung sicher richtig und notwendig. Immerhin hat das Abfallaufkommen in der EU überproportional zugenommen: Während das Bruttoinlandsprodukt seit 1990 um 22 % gestiegen ist, hat das Abfallaufkommen im gleichen Zeitraum um 26 % zugenommen. Auch die Verwertungsquoten insgesamt sind aus unserer Sicht noch zu niedrig. Nach unseren Informationen werden vom gesamten Abfallaufkommen in der EU nur 33 % der Abfälle verwertet, aber insgesamt 67 % beseitigt.

In Deutschland können wir wesentlich bessere Zahlen vorweisen. Speziell in unserer Branche haben wir in den letzten Jahren in deutsche Shreddertechnik und Aufbereitungsverfahren etwa 100 Mio. € investiert, dies auch, um bereits existierende Verwertungsquoten in den Produktverordnungen einzuhalten. Hierfür ist langfristige Investitions- und Rechtssicherheit notwendig. Wird jedoch in angrenzenden Mitgliedstaaten weiter deponiert, werden die Abfallströme weiter in Richtung kostengünstiger Entsorgung gehen.

Doch eine Sorge haben wir trotzdem bei der Abfallhierarchie: Die Umsetzung in der Praxis darf nicht starr sein, sie muss flexibel bleiben. Unsere Erfahrungen mit der Umsetzung der Altfahrzeugverordnung und dem ElektroG zeigen doch, dass eine Einhaltung von Quoten leicht zu erreichen ist, wenn wertvolle Ressourcen in den gebrauchten Produkten enthalten sind. Es ist einfach rentabel, sie zurück zu gewinnen. Wird jedoch ein aufwändiges Monitoring gefordert, in dem selbst verwertete Kleinstteile verworfen werden müssen oder der Zwang besteht, wirtschaftlich unzumutbare Demontageschritte vorzunehmen, sind Grenzen der Machbarkeit erreicht. Deshalb ist aus unserer Sicht sowohl bei der neuen Abfallhierarchie als auch bei der Einhaltung von stofflichen Verwertungsquoten ein flexibler Ansatz notwendig, der auch Marktbedingungen mit einbeziehen muss.

**Frage: Die neue Abfallrahmenrichtlinie enthält keine Definition für den Begriff „Sekundärrohstoffe“, der für die Abgrenzung zwischen Abfall- und Chemikalienrecht**

**(Bsp: REACH-Verordnung) eine große Bedeutung hätte. Wie wird zukünftig bei Recyclingbetrieben damit umzugehen sein?**

**Wendenburg:** Zunächst gibt es eine einfache Grenzlinie. REACH gilt für Stoffe, also letztlich Produkte, nicht für Abfälle. Soweit Unternehmen im Abfallbereich bleiben, bereitet die REACH-Verordnung keine Sorgen. Nur wer das Abfallregime verlässt, muss sich Gedanken machen, ob der von ihm aus Abfällen erzeugte Stoff, der kein Abfall mehr sein soll, nunmehr als „neuer“ Stoff den Anforderungen der REACH-Verordnung genügen muss – genauso wie ein Stoff, der aus Primärrohstoffen erzeugt wurde. Dabei ist zunächst zu prüfen, inwieweit REACH-interne Ausnahmen oder Stoffbeschreibungen weiter anwendbar sind, z.B. bei Naturstoffen, Glas oder Stahl/Eisen; bei anderen Stoffen - Kunststoffen oder Baumaterialien etwa - wird man die Auswirkungen noch genauer untersuchen müssen. BMU und UBA werden gemeinsam mit der BAuA als der für REACH zuständigen nationalen Behörde neue Erkenntnisse zeitnah veröffentlichen.

**Frage: Ergeben sich mit der neuen Abfallrahmenrichtlinie neue Chancen bzw. neue Märkte und Geschäftsfelder für die BDSV-Mitglieder?**

**Willeke:** Wird das neue Abfallrecht tatsächlich dazu führen, dass wir eine weitere europäische Harmonisierung der rechtlichen Grundlagen erhalten, wird es möglicherweise für unsere Unternehmen einfacher, ihre anspruchsvollen Recycling- und Aufbereitungstechniken in andere Mitgliedstaaten zu exportieren. Hier sehe ich durchaus eine große Chance für unsere Zukunftsbranche.

**Ansprechpartnerin für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit:**

Dr. Beate Kummer

- Umweltkommunikation -

BDSV – Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling-  
und Entsorgungsunternehmen e.V.

Berlin/Düsseldorf

Mobil: 0151-19381186

Mail: buero@beate-kummer.de