

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden des Europaausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Herrn Peter Lehnert, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: LKSt
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in: Axel Fritsche

Telefon (0431) 988-1005
Telefax (0431) 988-1007
Axel.Fritsche@landtag.ltsh.de

19.01.2016

Stellungnahme der Landtagsverwaltung SH zu COM (2015) 595 final

Die Verwaltung des Schleswig-Holsteinischen Landtages nimmt gegenüber dessen Europaausschuss

zu COM (2015) 595 final - Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle

sowie

zur Stellungnahme des Europaausschusses des Oberösterreichischen Landtages vom 14.01.2016 hinsichtlich des benannten EU-Dokuments

wie folgt Stellung:

A. Allgemeine Hinweise

Die EU-Kommission hat Ende 2014 das ursprünglich entworfene Gesetzespaket für die Neuregelung des Rechtsrahmens für die Abfall- und Kreislaufwirtschaft (COM/2014/0397) zurückgezogen und in ihrem Arbeitsprogramm für 2015 angekündigt, Ende 2015 ein neues Gesetzespaket vorzuschlagen (vgl. Arbeitsprogramm 2015, Anlage II, Nr. 38). Dieses Paket sollte nach damaliger Planung ein neuer „ehrgeizigere(r) Vorschlag zur Förderung der Kreislaufwirtschaft“ sein. Der Rechtssetzungsvorschlag COM (2015) 595 final soll eine Änderung der bereits geltenden Richtlinie 2008/98/EG herbeiführen.

Die Richtlinie 2008/98/EG stellt als sogenannte Abfallrahmenrichtlinie einen rechtlichen Rahmen für die Abfall- und Kreislaufwirtschaft in den EU-Mitgliedsstaaten dar. Durch diese Richtlinie wird als besonderes Merkmal der Kreislaufwirtschaft die fünfstufige Hierarchie zum Umgang mit Abfällen vorgegeben.

Diese Hierarchie beinhaltet gemäß Art. 4 der Richtlinie in abnehmender Reihenfolge die Stufen:

1. Vermeidung, 2. Vorbereitung zur Wiederverwendung, 3. Recycling, 4. sonstige Verwertung (z. B. durch energetische Verwertung) und 5. Beseitigung.

Diese Rahmenrichtlinie wird durch weitere Richtlinien ergänzt, insbesondere durch die Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (deren Änderung ist ebenfalls gerade im Prüfungsverfahren für COM (2015) 596 final, vgl. Tagungsübersicht vom 18.01.2016, Umdruck 18/5464), Richtlinie 1999/31/EG zur Festlegung von Kriterien und Verfahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien, Richtlinie 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren, Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge und Richtlinie 2012/19/EU über Elektro und Elektronik-Altgeräte.

Der Vorschlag COM (2015) 596 final zur Änderung der Rahmenrichtlinie steht im Kontext der bereits in den politischen Leitlinien der EU-Kommission sowie in den Strategiepapieren zur Energieunion und Klimastrategie geäußerten Absicht der EU, durch eine stärkere Abfallvermeidung und erhöhte Wiederverwertung von Ressourcen sowohl die Ressourcenabhängigkeit der EU von Nicht-EU-Staaten zu verringern und die positive Klimabilanz der EU zu verbessern.

Die EU-Kommission hat Anfang Dezember 2015 den Rechtssetzungsvorschlag COM (2015) 595 beschlossen und das Rechtssetzungsverfahren begonnen. Mit Wirkung ab dem 08.12.2015 befindet sich der Vorschlag im Prüfungsverfahren zur Subsidiarität nach Art. 5 EUV. Die Frist für die Abgabe einer begründeten Stellungnahme durch den Bundesrat an die EU-Kommission endet am 02.02.2016. Die Tagesordnung für die kommende Sitzung des Bundesrates am 29.01.2016 sieht eine Behandlung des Rechtssetzungsvorschlages allerdings nicht vor. Für dieses legislative Dokument der EU gelten die Verfahrensregeln und Fristen (insb. die Acht-Wochen-Frist) des Subsidiaritätsfrühwarnsystems im engeren Sinne gem. Art. 5 EUV i.V.m. Protokoll Nr. 1 und Nr. 2 zum Lissabon-Vertrag.

Der Oberösterreichische Landtag hat durch seinen Ausschuss für EU-Angelegenheiten im Rahmen der EU-Subsidiaritätsprüfung nach Art. 23g Abs. 3 Bundes-Verfassungsgesetz i.V.m. Art. 6 erster Satz, zweiter Halbsatz des Landesverfassungsgesetzes über die Beteiligung des Landes Oberösterreich an der Europäischen Integration am 14.01.2016 eine Stellungnahme beschlossen und dem Österreichischen Bundesrat zur weiteren Behandlung zugeleitet. Der Oberösterreichische Landtag kommt im Rahmen seiner Stellungnahme zu dem Ergebnis, dass die im Richtlinien-vorschlag dargestellten Änderungen der Richtlinie 2008/98/EG das Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 III EUV in einigen Teilen verletze.

Im Übrigen wird auf die über die Tagungsübersicht der Frühwarndokumente elektronisch zur Verfügung gestellten Dokumente, insb. die Stellungnahme des Oberösterreichischen Landtages und den benannten Rechtssetzungsvorschlag verwiesen.

B. Inhaltliche Stellungnahme

1. Eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips gem. Art 5 III EUV i.V.m. den Protokollen Nr. 1 und Nr. 2 zum Lissabon-Vertrag durch die im Entwurf COM (2015) 595 final vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinie 2008/98/EG liegt nicht vor.

2. Die Regelungen in den Art. 191 ff. AEUV enthalten die Zuständigkeits- und Ermächtigungsnormen der EU für den Umweltbereich. Gem. Art. 4 II lit. e) AEUV liegt eine geteilte Zuständigkeit zwischen der EU und den Mitgliedsstaaten für den Bereich der Umwelt vor. Damit findet das Subsidiaritätsprinzip nach Art. 5 EUV auf Regelungen der EU im Umweltbereich, mithin also auch auf den Rechtssetzungsvorschlag COM (2015) 595 final Anwendung.

3. Das Subsidiaritätsprinzip lässt nach Art. 5 III EUV ein Handeln der EU danach nur zu, wenn die Mitgliedsstaaten ihrerseits die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen nicht adäquat erreichen und die Ziele aufgrund ihres Umfanges oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene verwirklicht werden können.

Dabei ist im Umweltbereich in die Bewertung einzubeziehen, dass gem. Art. 191 II 1 AEUV ein hohes Schutzniveau in der Umweltpolitik zu erstreben ist.

Ausweislich ihres Eingangstextes in Erwägungsgrund Nr. 1 nimmt der Änderungsvorschlag Bezug auf die verfolgten Ziele, welche wiederum eine Aufzählung der Ziele der EU-Umweltpolitik nach Art. 191 AEUV sind, namentlich z.B. Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie umsichtige und rationelle Verwendung natürlicher Ressourcen. Hinzutreten wirtschaftliche Zielsetzungen zugunsten des Binnenmarktes (vgl. Erwägungsgründe Nr. 8 und 9).

4. Der Änderungsvorschlag sieht unter anderem die Einführung des neuen Begriffs der Siedlungsabfälle in Art. 3 Nr. 1a neue Fassung vor, der insbesondere gemischte Abfälle oder getrennt gesammelt Abfälle aus Haushalten erfasst. Bedingt ist diese Änderung dadurch, dass Siedlungsabfälle bis zu 10 % des Gesamtabfallaufkommens in der EU ausmachen und die EU durch die Einfügung von Recyclingzielen für diese konkrete Abfallart in Art. 11 II lit c) und d) neue Fassung spezifische Recyclingquoten vorgibt.

Die Definition des neuen Abfallbegriffs und die Festlegung hierfür geltender Wiederverwendungs- und Recyclingquoten in Höhe von 65 Gewichtsprozent des Gesamtaufkommens im jeweiligen Mitgliedsstaat bis zum Jahre 2030 verletzt allerdings nicht das Subsidiaritätsprinzip. Die EU-Kommission hat festgestellt, dass teilweise erhebliche Unterschiede bei der Abfallbewirtschaftung in den jeweiligen Mitgliedsstaaten bestehen (vgl. die Statistik von Eurostat von September 2015, abrufbar unter http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Waste_statistics#Waste_treatment).

Die Schaffung eines einheitlichen Begriffs samt dazugehöriger Wiederverwendungs- und Recyclingquoten ermöglicht erst einen EU-weiten Maßstab zur Bewertung und Erreichung insbesondere des Zieles einer umsichtigen und rationellen Verwendung natürlicher Ressourcen. Ohne diesen gemeinsamen Standard würden Länder wie z.B. Griechenland, die bisher eher zur Abfallbewirtschaftung durch Deponien neigen, nicht angehalten, Systeme zur Wiederverwendung bzw. Recycling anzustreben.

Um den großen Unterschieden in den Abfallbewirtschaftungsweisen der Länder Rechnung zu tragen, wird in Art. 11 III neue Fassung für die Länder Estland, Griechenland, Kroatien, Lettland, Malta, Rumänien und Slowakei zudem eine Frist zur Erreichung der Ziele bis 2035 eingeräumt, die wiederum

5. In der Stellungnahme des Oberösterreichischen Landtages wird zur Begründung des Verstoßes gegen das Subsidiaritätsprinzip die Einfügung von Kompetenzen der EU-Kommission zum Erlass delegierter Rechtsakte und von Durchführungsakten zur näheren Ausgestaltung der Richtlinien-Normen angeführt. Solche delegierten Rechtsakte sind in Art. 1 Nummern 4, 5, 6, 9, 11, 14, 15, 18, 19, 21, und 22 des Änderungsvorschlages vorgesehen. Durch diese delegierten Rechtsakte bzw. Durchführungskompetenzen soll die EU-Kommission in die Lage versetzt werden, die Details zur Anwendbarkeit der Richtlinienvorschriften auf bestimmte Abfälle oder Mindestkriterien für Verfahren zu regeln. Die Einfügung derartiger Delegationsbefugnisse zugunsten der EU-Kommission stellt keinen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip dar. Die allgemeinen Rechtsgrundlagen für die Schaffung solcher delegierter Rechtsakte in Rechtsakten der EU sind Art. 290 und 291 AEUV. Die dadurch erfolgende hohe Regelungsichte der Richtlinie samt korrespondierender Einschränkung der Mitgliedsstaaten hinsichtlich ihres Umsetzungsspielraums steht im Einklang mit dem Unionsrecht, insbesondere da dies den Umsetzungsakt des Mitgliedsstaats nicht ersetzt (vgl. Calliess/Rufert, EGV/EUV, Kommentar zum AEUV, Art. 288 Rn. 25, abgerufen über Beck-Online).

6. Des Weiteren wird in der Stellungnahme des Oberösterreichischen Landtages die Einführung von einheitlichen Anforderungen für die Systeme erweiterter Herstellerverantwortung in einem neuen Art. 8a kritisch betrachtet. Die erweiterte Herstellerverantwortung ist ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der oben benannten Abfallhierarchie, da Hersteller an den Entsorgungskosten von Produktabfällen beteiligt werden. Dadurch soll eine größere Abfallvermeidung und verstärkte Kreislaufwirtschaft erzeugt werden. Die Einführung von Systemen erweiterter Herstellerhaftung nach dem geltenden Art. 8 der Richtlinie 2008/39/EG obliegt der Entscheidung der Mitgliedsstaaten. Im Rahmen der von der EU-Kommission 2014 erstellten Studie Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR) (online abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf) wurde festgestellt, dass in allen Mitgliedsstaaten grundlegende Systeme zur erweiterten Herstellerhaftung existieren.

Gleichwohl gibt es im Weiteren große Unterschiede zwischen den einzelnen Systemen. Einige der im Rahmen der oben benannten Studie erarbeiteten Mindeststandards für die Systeme erweiterter Herstellerverantwortung sollen nunmehr über den vorgeschlagenen Art. 8a europaweit zur Anwendung kommen.

Durch die beabsichtigte Einführung der in Art. 8a geplanten Mindeststandards für Systeme der erweiterten Herstellerhaftung wird das Subsidiaritätsprinzip nicht verletzt.

Sie lässt sich insbesondere vor dem Hintergrund des Binnenmarktbezuges der erweiterten Herstellerhaftung begründen. Die unterschiedlich ausgeprägten Systeme bedeuten letztlich unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen für die herstellenden Unternehmen. Hersteller in Mitgliedsstaaten mit ausgeprägten Kreislaufwirtschaftssystemen würden ansonsten gegenüber solchen in Mitgliedsstaaten durch unterschiedliche Kostenfaktoren benachteiligt.

Darüber hinaus bedeuten vergleichbare Bedingungen hinsichtlich der Informationen über Abfallsysteme und Rechte wie Pflichten der Hersteller für diese einen Abbau von Markthindernissen im Sinne des nach Art. 3 III 1 EUV zu erreichenden Binnenmarktes.

gez.

Axel Fritsche