

Leitprinzipien für das Ressourcen- und Abfallmanagement und ihre Umsetzung

Einführung

Im Ergebnis der heutigen Lebensgestaltung und wirtschaftlichen Aktivitäten ist es unvermeidlich geworden, dass Abfälle entstehen zu denen unter anderem auch besonders gefährliche und giftige Abfälle gehören. Zur Sicherung der Lebensqualität und des ökologischen Gleichgewichtes ist es erforderlich, sich einerseits dieser Abfälle anzunehmen, sie im Sinne der Ressourcenschonung zu nutzen und wo dies nicht durchführbar ist, sie möglichst schadlos zu entsorgen. Gleichzeitig muss aber auch die Erzeugung von Abfällen verringert werden. Es ist eine besondere Herausforderung, den Schutz der Umwelt mit dem Erhalt der Wirtschaftskraft so zu verbinden, dass eine nachhaltige Entwicklung erreicht werden kann.

Die Europäische Union nimmt in Fragen des Umweltschutzes und im Streben um eine nachhaltige Entwicklung weltweit eine wichtige Rolle ein und versucht in vielen Bereichen Vorreiter zu sein und ein Vorbild für andere Regionen zu bieten. Dabei setzt sie nicht auf eine reine Verbotspolitik sondern versucht eine Umweltpolitik zu etablieren die in der Überzeugung gründet, dass strenge Umweltschutznormen Innovationen und Geschäftsmöglichkeiten stimulieren und dass Wirtschafts-, Industrie-, Sozial- und Umweltpolitik eng miteinander verknüpft werden müssen. Die Entwicklung und Anwendung von Leitprinzipien für das politische und praktische Handeln ist ein wichtiger Prozess der auch die Grundlagen für die Formulierung der Gesetzgebung liefert. Hinsichtlich des Ressourcen- und Abfallmanagements findet der Prozess in der Festlegung von Umweltaktionsplänen, Initiativen und Strategien seinen Ausdruck. Diese spiegeln den Grundsatz der Vorsorge¹ und das des Verursacherprinzips² als Leitprinzipien für

¹ Bei eher potenziellen als nachgewiesenen Umweltgefahren handelt die Europäische Kommission nach dem Vorsorgeprinzip, d. h. sie schlägt Schutzmaßnahmen vor, wenn ein reelles Risiko vorliegt – auch dann, wenn die letzte wissenschaftliche Gewissheit noch aussteht

² Nach dem Verursacherprinzip hat derjenige, welcher Umweltbelastungen durch sein Handeln herbeiführt für die Kosten zur Sicherung der Umwelt vor den davon ausgehenden Gefahren und/oder zur Beseitigung der Auswirkungen einzustehen. Gegebenenfalls werden auch Investitionen vom Verursacher verlangt, um höhere Normen einzuhalten. Er kann auch verpflichtet werden, bestimmte Produkte

die Umweltpolitik in der EU wieder.

Durch Anwendung dieser Prinzipien soll dafür gesorgt werden, dass der Verbrauch erneuerbarer und nicht erneuerbarer Ressourcen die Tragfähigkeitsgrenzen der Umwelt nicht übersteigt. Dies soll erreicht werden, indem das Wirtschaftswachstum vom Ressourcenverbrauch abgekoppelt wird, die Ressourcen effizienter genutzt werden und das Abfallaufkommen reduziert wird. Das Ziel speziell für Abfall besteht in einer Verminderung des endgültig zu entsorgenden Abfalls um 50 % bis zum Jahr 2050.

Die hierfür entwickelte Strategie verfolgt die Verringerung der Umweltbelastungen durch Abfälle über deren gesamte Lebensdauer hinweg, von der Erzeugung über das Recycling bis zur Beseitigung. Abfall wird bei diesem Konzept nicht nur als eine Ursache für die Umweltverschmutzung betrachtet, die es zu verringern gilt, sondern auch als ein potenziell verwertbarer Rohstoff. Die Abfallwirtschaft wird zur Stoffstrom- und Kreislaufwirtschaft, deren Ziel die stoffstromorientierte Ressourcenschonung ist.

Vor diesem Hintergrund stellt insbesondere die Deponierung von Abfällen langfristig keine praktikable Lösung zur Abfallentsorgung dar. Auch die einfache Verbrennung unsortierter Abfälle ist wegen der damit verbundenen Materialverluste, Emissionen sowie der verbleibenden Rückstände mit hoher Schadstoffkonzentration nur eine unbefriedigende Alternative. Nach der Abfallvermeidung als oberstem Handlungsgrundsatz zur Ressourcenschonung und Verringerung der Umweltbelastungen besteht der nächste zu präferierende Ansatz für ein nachhaltiges Abfallmanagement in der Vorbereitung zur Wiederverwendung. Produkte bzw. Erzeugnisse, die zu Abfall geworden sind, sollen nach einem vorbereitenden Zwischenschritt einer Wiederverwendung zugeführt werden. Der dritte Ansatz fordert eine Abfallverwertung durch Recycling der im Abfall enthaltenen Wertstoffe und ihre Wiedereinführung in den Produktkreislauf. Hierbei kommt der Trennung bestimmter Abfallstoffe am Anfallort bzw. im Zuge ihrer Sammlung und Erfassung eine wichtige Bedeutung zu. Bei der beschriebenen Prioritätenfolge spricht man auch von der Anwendung der Abfallhierarchie, auf die man sich in

nach Gebrauch zurück zu nehmen, wiederzuverwerten oder zu entsorgen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, Verfahren die den Ressourcenverbrauch befördern sowie Unternehmen oder Verbraucher, die umweltschädliche Produkte verwenden, speziell zu besteuern. Produkt- und Herstellerverantwortung sind Teil des Verursacherprinzips

der EU als Grundsatz für rechtsetzende Maßnahmen für den Bereich der Kreislaufwirtschaft geeinigt hat. Nach dieser Hierarchie sind Abfälle

- ▶ in erster Linie zu vermeiden, insbesondere durch Verminderung der Menge und Schädlichkeit,
- ▶ in zweiter Linie für eine Wiederverwendung vorzubereiten,
- ▶ in dritter Linie zu recyceln und
- ▶ in vierter Linie einer sonstigen Verwertung zu unterziehen z. B. einer energetischen Verwertung.
- ▶ Die verbleibenden Restabfälle sind gemeinwohlverträglich zu beseitigen

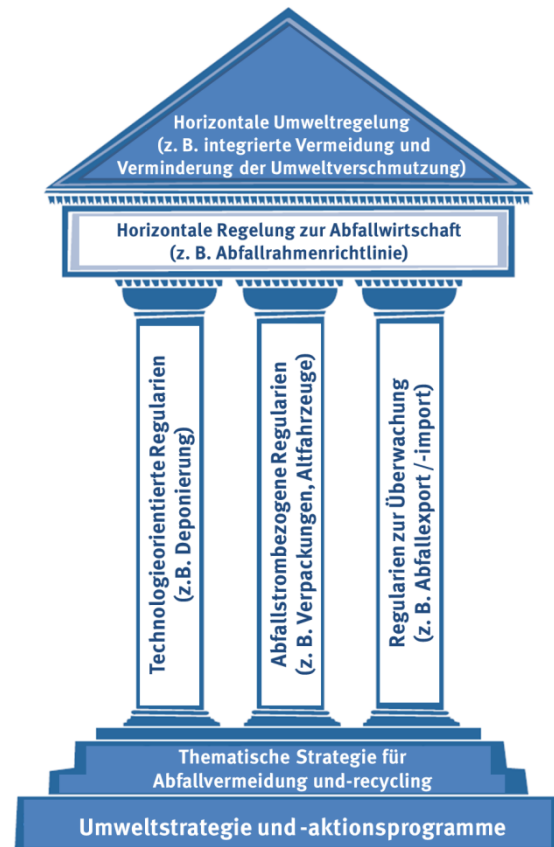
Wesentliches Merkmal des daran ausgerichteten Abfallrechts in der Europäischen Union ist die identische Grundorientierung ausgedrückt durch die Zielstellungen:

- ▶ Begrenzung der Abfallmenge und der Abfallintensität
- ▶ Entkopplung des Wirtschaftswachstum vom Abfallaufkommen,
- ▶ Förderung der Wiederverwendung, des Recyclings und der Verwertung.

Die Rangfolge der Ziele soll allerdings die unterschiedlichen Umweltfolgen, die verschiedene Abfallbehandlungsmethoden nach sich ziehen können, berücksichtigen. Das Ziel einer Recycling- und Verwertungsgesellschaft bedeutet aber, nach oben gerichtete Fortschritte in der Rangfolge zu erzielen, weg von der Deponierung und hin zu mehr Recycling und Verwertung. Darin besteht der Kern des Konzeptes, das die Umweltfolgen und den Lebenszyklus von Ressourcen berücksichtigt.

Das Gesamtgebäude der europäischen Abfallpolitik einschließlich der Gesetzgebung kann wie in Abbildung 1 abgebildet werden. Den Überbau bilden Regelungen für eine integrierte Umweltpolitik und ein koordinierter Rahmen für die Abfallbewirtschaftung durch den das Abfallaufkommen begrenzt und die Aufbereitung und Entsorgung der Abfälle bestmöglich erreicht werden sollen. Den Unterbau liefern Strategien welche Ziele und Maßnahmen aufzeigen, mit denen die Umweltbelastungen aus der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen reduziert werden sollen (Horizontaler Rahmen für das EU-Abfallrecht).

Abbildung 1: Grundstruktur des europäischen Rechtsgebäudes für die Abfallwirtschaft



Zur Umsetzung dienen verschiedene Richtlinien, wobei unterschieden werden kann in

- ▶ Richtlinien die sich auf bestimmte abfallwirtschaftliche Technologien und Anlagen beziehen,
- ▶ Richtlinien die sich auf bestimmte Abfallarten bzw. Abfallströme beziehen und
- ▶ Richtlinien die Überwachungs- und Kontrollmechanismen regeln.

Die auf EU-Ebene verabschiedeten Richtlinien geben den einzelnen Mitgliedsstaaten, darunter auch Deutschland, einen Rechtsrahmen vor, welcher von diesen mit eigenen nationalen Gesetzgebungen und Maßnahmen ausgefüllt wird (Tabelle 1). Ausgehend von den spezifischen Bedingungen und Besonderheiten vor Ort treffen die lokalen Gesetzgeber und Behörden also ihrerseits Regelungen, die sowohl den speziellen Erfordernissen vor Ort als auch den für Europa formulierten Zielstellungen gerecht werden. Die für die EU entwickelten und in ihr praktizierten Leitprinzipien zum Abfallmanagement können also auch an jeder anderen Stelle in der Welt als Orientierung zur Herbeiführung einer nachhaltigen Entwicklung und zur Förderung und Verwirklichung von besten Praktiken dienen.

Die praktische Umsetzung unterstützen und wichtige Referenzdokumente zum Verständnis der in den EU-Rechtsdokumenten geforderten Normen und Praktiken bilden sogenannte BAT oder BREF-Dokumente (Best available techniques REference documents).

In diesen Dokumenten werden die in der Gemeinschaft bei industriellen Tätigkeiten angewandten Verfahren beschrieben und die im Zuge der Anwendung auftretenden Umweltwirkungen und Verbrauchswerte dargestellt. Diese Angaben sind nicht als verbindlich anzustrebende Limits sondern als orientierende Informatio-

nen über fortschrittliche und anstrebenswerte Techniken und Vorgehensweisen zu verstehen.

- ▶ BREF – Abfallbehandlung ([de / en](#))
- ▶ BREF – Abfallverbrennung ([de / en](#))
- ▶ BREF – Halden und Restgestein aus Bergbauaktivitäten ([de / en](#))
- ▶ BREF – Abwasser- und Abgasbehandlung/-management in der chemischen Industrie ([de / en](#))
- ▶ BREF – Schlachtbetriebe und tierische Nebenprodukte ([de / en](#))

Tabelle 1: Überblick zu Rechtsrahmen und wesentlichen Grundlagenakten für die Abfallwirtschaft in der EU

Horizontaler Rahmen für das EU Abfallrecht (Grundsatzregelungen)		
Richtlinie über Abfälle (EG-Abfallrahmenrichtlinie) (2008/98/EG) Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft COM(2015) 614 final EU-Leitinitiative Ressourcenschonendes Europa COM(2011)0021 final 7. EU-Umweltaktionsprogramm 1386/2013/EU		
Abfallstromspezifische Regelungen	Überwachung und Kontrolle	Technologieorientierte Regelungen
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verpackungen und Verpackungsabfälle (94/62/EC) ▶ Altfahrzeuge (2000/53/EC) ▶ Elektro- und Elektronik-Altgeräte (2012/19/EU) ▶ Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Alttakkumulatoren (2006/66/EC) ▶ Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle (PCB/PCT) (96/59/EC) ▶ Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft (86/278/EEC) ▶ Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie (2006/21/EC) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft (EC) Nr. 1013/2006 ▶ Überwachung und Verbringungen radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente (2006/117/Euratom) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Abfalldeponien (99/31/EC) ▶ Hafenauffangeinrichtungen für Schiffsabfälle und Ladungsrückstände (2000/59/EC) ▶ Richtlinie über Industrieemissionen (2010/75/EU)