

KOMMISSION DER NIEDERSÄCHSISCHEN LANDESREGIERUNG

„Umweltmanagement und Kreislaufwirtschaft“

(4. Regierungskommission)

Bericht zur Umsetzung der Empfehlungen

der 3. Regierungskommission

„Vermeidung und Verwertung“

INHALTSVERZEICHNIS

1.	UMSETZUNG DER EMPFEHLUNGEN DER 3. REGIERUNGSKOMMISSION	1
1.1	Empfehlungen der 3. Regierungskommission	2
1.1.1	Empfehlungen zum Einsatz von Abfällen als Versatzmaterial im untertägigen Bergbau	2
1.1.2	Empfehlung zur Festlegung von Kriterien zur Abgrenzung der stofflichen und energetischen Verwertung von Altöl	3
1.2	Empfehlungen der Arbeitskreise der 3. Regierungskommission	4
1.2.1	Arbeitskreis 13 „Elektronikschrott“	4
1.2.2	Arbeitskreis 16 „Kfz-Recycling“	6
1.2.3	Arbeitskreis 17 „Abfallvermeidung bei der Produktgestaltung und –nutzung“	12
1.2.4	Arbeitskreis 18 „Transparenz der Abfallströme“	14
1.2.5	Arbeitskreis 19 „Ausgestaltung der abfallrechtlichen Überwachung durch das Land Niedersachsen“	16
1.2.6	Arbeitskreis 20 „Zukünftige Wahrnehmung von Entsorgungsaufgaben durch öffentliche und private Entsorger“	16
1.2.7	Arbeitskreis 21 „Anforderungen an eine hochwertige Verwertung“	18

1. Umsetzung der Empfehlungen der 3. Regierungskommission

Die 3. Regierungskommission hat sich im August 1995 konstituiert und mit der Übergabe ihres Abschlussberichtes im Oktober 1998 ihre Arbeit beendet. Der Auftrag der 3. Regierungskommission war im Wesentlichen von den abfallwirtschaftlichen Randbedingungen geprägt, die mit der Umsetzung des im Oktober 1996 in Kraft getretenen Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) verbunden waren.

Vor diesem Hintergrund hatte die 3. Regierungskommission folgende sieben Arbeitskreise eingerichtet, an denen Expertinnen und Experten aus dem mittleren und oberen Management der Wirtschaft, der Verwaltung, der Umweltverbände, der Wissenschaft, der Gewerkschaften und der kommunalen Spitzenverbände mitwirkten:

AK 13	Elektronikschrott
AK 16	Kfz-Recycling
AK 17	Abfallvermeidung bei Produktgestaltung und -nutzung
AK 18	Transparenz der Abfallströme
AK 19	Ausgestaltung der abfallrechtlichen Überwachung durch das Land Niedersachsen
AK 20	Zukünftige Wahrnehmung von Entsorgungsaufgaben durch öffentliche und/oder private Entsorger
AK 21	Anforderungen an eine hochwertige Verwertung

Die Kommission sowie die sieben Arbeitskreise haben ihre Arbeitsergebnisse nebst Empfehlungen in umfangreichen Arbeitsberichten dokumentiert und der interessierten Öffentlichkeit auf einem Abschluss Symposium im Januar 1999 vorgestellt.

Bei den Empfehlungen ist zu unterscheiden zwischen Empfehlungen, die die Kommission selbst erarbeitet hat und solchen, die aus den Arbeitskreisen stammen.

Die Empfehlungen richten sich im Wesentlichen an die Bundes- und Landesregierung, die Wirtschaft, die Gewerkschaften, die Umweltverbände, die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und die Wissenschaft als Adressaten. Sie haben zum Teil wegen ihres grundsätzlichen Charakters eine dauerhafte Geltung, zum Teil beinhalten sie aber auch ganz konkrete Maßnahmen und Handlungsvorschläge.

Die Umsetzung der Empfehlungen der 3. Regierungskommission ist auf verschiedenen Wegen erfolgt:

Die Vereinigung der Niedersächsischen Industrie- und Handelskammern (IHKV) erläutern die Arbeit der Regierungskommission in ihren online abrufbaren Informationssystemen IHK 24 und IHK-UMKIS und bieten den Interessenten an, den Abschlussbericht zuzusenden. Des Weiteren fließen nach Angaben den IHKV die Arbeitsergebnisse in die alltägliche Informations- und Beratungspraxis ein. Auch das Niedersächsische Umweltministerium verweist in seinem Internetauftritt auf die Arbeiten der 3. Regierungskommission; darüber hinaus hat das Niedersächsische Umweltministerium insgesamt ca. 1500 Exemplare der Abschlussberichte der 3. Regierungskommission und ihrer Arbeitskreise auf Nachfrage verteilt. Nachgeordnete Behörden erhielten die Berichte zur Kenntnis.

Konkret sind die Berichte an die zuständigen Behörden der Gewerbeaufsichts- und Abfallwirtschaftsverwaltung des Landes Niedersachsen verschickt worden.

Weiter sind die Ergebnisse der Arbeitskreise unmittelbar in die Arbeiten der Bund/Länder-Gremien „Länderarbeitsgemeinschaft Abfall“ (LAGA) und „Länderausschuss für Immissionsschutz“ (LAI) sowie in das Bundesratsverfahren

zur Altauto-Verordnung, zur IT-Altgeräteverordnung und zur Altölverordnung eingeflossen. Technische Regelwerke, Musterverwaltungsvorschriften und ähnliche Veröffentlichungen der genannten Gremien basieren somit zum Teil auch auf den Erkenntnissen der Kommissionen und ihrer Arbeitskreise.

Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf den Stellungnahmen der im Niedersächsischen Umweltministerium für die Umsetzung der Empfehlungen zuständigen Referate sowie der in der 3. Regierungskommission vertretenen Verbände.

1.1 Empfehlungen der 3. Regierungskommission

Die 3. Regierungskommission hat in ihrem zusammenfassenden Abschlussbericht unter Ziffer 4.1 zwei Empfehlungen zum Bergversatz und zur Verwertung von Altöl sowie unter Ziffer 4.2 zum Arbeitsprogramm der 4. Regierungskommission ausgesprochen:

1.1.1 Empfehlungen zum Einsatz von Abfällen als Versatzmaterial im untertägigen Bergbau

Es wird empfohlen, die stofflichen Anforderungen für einen sinnvollen Einsatz von Abfällen als Versatzmaterial im untertägigen Bergbau festzulegen.

Die Frage, inwieweit eine Versatzmaßnahme als Verwertung anerkannt werden kann bzw. als Beseitigungsmaßnahme anzusehen ist, ist zwischen dem Bund und einigen Bundesländern, dazu zählt u. a. auch Niedersachsen, streitig. Zwischenzeitlich wurde ein Beschwerdeverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet, in dem insbesondere der Bergversatz als Verwertungsverfahren von der Europäischen Kommission überprüft wird. Die EU-Kommission hat in ihrem Mahnschreiben vom 30.04.1999 (98/4992) zum Ausdruck gebracht, dass sie den untertägigen Versatz von Abfällen grundsätzlich als eine Maßnahme der Abfallbeseitigung einstuft.

Die Bundesregierung hat deshalb den Entwurf einer Verordnung über den Versatz von Abfällen unter Tage (VersatzV) vorgelegt. Die Verordnung enthält Aussagen zum Vorrang der Rückgewinnung von Metallen aus metallhaltigen Abfällen und stoffliche Anforderungen an die Abfälle, die zur Herstellung von Versatzmaterial verwendet werden können. Mit diesen Festlegungen will die Bundesregierung einerseits den Vollzug auf diesem Sektor in Deutschland vereinheitlichen, andererseits will sie bergtechnisch und bergsicherheitlich sinnvollen Möglichkeiten der Verwertung bestimmter Abfälle unter Tage die erforderliche Sicherheit geben.

Zwischenzeitlich hat die Bundesregierung den obersten Abfallbehörden der Länder im Rahmen einer Anhörung am 04.04.2001 Gelegenheit gegeben, sich zu dem Entwurf der VersatzV zu äußern.

Die Verordnung sieht vor, den Einsatz von Abfällen zur Herstellung von Versatzmaterial dann zuzulassen, wenn die Schadstoffgehalte im Abfall einem natürlichen, anthropogen wenig beeinflussten Boden (sogenannter Z 0-Wert) entsprechen. Dieses Vorgehen wird allgemein als unbedenklich für Versatzmaßnahmen akzeptiert.

Unabhängig von dem Ordnungsverfahren des Bundes hat Niedersachsen, basierend auf einem Beschluss der 46. UMK vom 12./13.06.1996 (TOP 28.28), auf dem Erlasswege die Abgrenzungskriterien für die stoffliche Verwertung von Abfällen in bergbaulichen Hohlräumen festgelegt. Der Erlass vom 07.06.1996 (Nds. Ministerialblatt, Seite 1216) enthält eine Orientierungsliste der für die Verwertung als Versatz im Bergbau unter Tage in der Regel in Frage kommenden Abfälle und Schadstoffgrenzwerte, bei deren Überschreitung die Maßnahme vom Hauptzweck her als Beseitigung einzustufen und damit ein Versatz nicht zulässig ist. Die Vollzugsbehörden haben diese Regelung bei

überwiegender Akzeptanz von Abfallerzeugern und Entsorgern (Vorbehandlern sowie Bergwerksbetreibern) umgesetzt.

Niedersachsen wird sich im Zuge der weiteren Beratungen zum Entwurf der Versatzverordnung weiterhin für nachfolgende Regelungspunkte einsetzen:

- EU-Rechtskonformität (Einstufung des Versatzes als Verwertungs- oder Beseitigungsmaßnahme)
- Beschränkung des Versatzes von gefährlichen Abfällen auf Steinsalzformationen
- Hochwertigkeits- bzw. Vorrangklausel bzgl. alternativer Verwertungsmöglichkeiten
- Wertung der Hauptzweckklausel bzgl. der Schadstoffgehalte
- Bewertung der Schadstoffe im unvermischten Abfall
- Angleichung der formalrechtlichen Anforderungen für die Zulässigkeit des Versatzes an die untertägige und oberirdische Deponierung

1.1.2 Empfehlung zur Festlegung von Kriterien zur Abgrenzung der stofflichen und energetischen Verwertung von Altöl

Es wird empfohlen, zur Abgrenzung der stofflichen und der energetischen Verwertung von Altöl entsprechende Anforderungen zu bestimmen.

Die Vorschriften zur Altölentsorgung sind bis zum heutigen Tage nicht an das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) angepasst worden. Gemäß § 64 KrW-/AbfG bleiben diese Vorschriften, dazu gehört insbesondere auch die Altölverordnung vom 27.10.1987, solange in Kraft, bis sie durch entsprechende Rechtsverordnungen nach dem KrW-/AbfG abgelöst worden sind.

Das Bundesumweltministerium hat Anfang des Jahres 2001 einen Entwurf zur Novellierung der Altöl-Verordnung in die Anhörung der beteiligten Kreise gegeben. Das Niedersächsische Umweltministerium hat dazu ausführlich Stellung genommen.

Die Novelle sieht vor, den Vorrang der Aufarbeitung von Altölen formal umzusetzen, indem Art. 3 Abs. 1 der EU-Altöl-Richtlinie in der Novelle der Altöl-Verordnung fast wortgleich übernommen wird. Der Vorrang der Aufarbeitung soll dann durch einen Ausgleich der Verluste, die den altölaufarbeitenden Unternehmen bei der Herstellung von Basisölen aus Altölen entstehen, sichergestellt werden.

Aus niedersächsischer Sicht bringt dieses Vorgehen allerdings keine hinreichende Sicherstellung des Vorranges der Altölaufarbeitung. Insbesondere bleiben sowohl das Verhältnis zwischen Altöl- und Abfallrecht als auch der vom Europäischen Gerichtshof geforderte Vorrang der Altölaufbereitung unzureichend geklärt. Das Altölprivileg des § 5 a AbfG, das überholt ist und mit dieser Verordnung nunmehr abgelöst werden soll, hat in der Vergangenheit durch unterschiedliche Rechtsprechung zu großer Verunsicherung bei den Betroffenen geführt.

Auch die vorgesehene Sicherung des Vorranges der Aufbereitung durch Zahlung eines Zuschusses auf die Produkte der Altölaufbereitung geht ins Leere. Ein vorrangiges abfallwirtschaftliches Ziel muss es sein, die Entsorgungssicherheit für alle Altöle langfristig sicherzustellen. Dazu ist es erforderlich, sowohl die energetische als auch die stoffliche Verwertung auf eine sichere rechtliche Grundlage zu stellen und damit auch den Altölinput in geeignete Anlagen zu regeln. Dieses Ziel kann mit der vorgelegten Regelung nicht erreicht werden.

Die Subventionsregelung kann allenfalls dazu führen, die wirtschaftliche Bilanz einzelner Unternehmen – zeitlich befristet – zu schönen. Ein dauerhafter Vorrang der Altölaufbereitung wird dadurch nicht erreicht. Mit dem vorgelegten Entwurf wird der derzeit bestehende, allerdings vom EuGH ausdrücklich gerügte Zustand bestenfalls festgeschrieben. Ebenfalls entspricht die vorgelegte Novelle nicht den Forderungen der 54. UMK vom 06./07. April 2000 (siehe TOP 8.5). Das gilt insbesondere für die getrennte Sammlung von Ölfiltern.

Niedersachsen hat sich deshalb in der Anhörung dafür eingesetzt,

- dass das KrW-/AbfG für die Entsorgung von Altöl uneingeschränkt gilt, soweit durch die Verordnung nichts Abweichendes bestimmt wird,
- dass eine eindeutige Aussage über den Vorrang der Altölaufbereitung (stoffliche Verwertung) zu treffen ist, und
- nur solche Regelungen getroffen werden sollten, die zur Durchsetzung des Vorrangs der Aufarbeitung für bestimmte Altöle, altölspezifischer Vermischungsverbote oder der Fortgeltung spezieller Rücknahmepflichten für Altöle im engeren Sinne unerlässlich sind.

Empfehlungen zum Arbeitsprogramm einer 4. Regierungskommission

Die Empfehlungen der 3. Regierungskommission, eine 4. Regierungskommission mit dem Themenschwerpunkt „Umweltmanagement und Kreislaufwirtschaft“ einzurichten, ist inhaltlich im vollem Umfang entsprochen.

1.2 Empfehlungen der Arbeitskreise der 3. Regierungskommission

Nachfolgend werden wesentliche Aspekte bei der Umsetzung der Empfehlungen für jeden der sieben Arbeitskreise jeweils zusammenfassend dargestellt:

1.2.1 Arbeitskreis 13 „Elektronikschrott“

Der Arbeitskreis 13 „Elektronikschrott“ hat im Wesentlichen Empfehlungen zu folgenden Bereichen ausgesprochen:

1. Empfehlungen zur IT-Altgeräteverordnung
2. Empfehlungen zur Entsorgung von mülltonnengängigen Elektrokleingeräten
3. Empfehlungen zur Entsorgung von Leiterplatten, von Kunststoffen aus Elektronikschrott und von Bildröhrengläsern
4. Empfehlungen zur automatisierten Demontage von Elektronikschrott
5. Empfehlungen zu Wieder- und Weiterverwendung von elektrischen oder elektronischen Geräten, Bauteilen oder Baugruppen
6. Empfehlungen zu Ausschreibungskriterien für die kommunale Entsorgung von Elektronikschrott

Der Abschlussbericht des AK 13 ist in Niedersachsen, der Gewerbeaufsichtsverwaltung, den unteren Abfallbehörden sowie den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Kenntnis gegeben. Darüber hinaus ist er bundesweit an die Länderumweltministerien verschickt worden und der GD „Umwelt“ der EU-Kommission mit Blick auf Erarbeitung einer EU-Richtlinie zur Elektronikschrottentsorgung zur Verfügung gestellt worden.

Die Umsetzung dieser Empfehlungen stellt sich im Einzelnen z. Zt. wie folgt dar:

Empfehlungen zur IT-Altgeräteverordnung:

Die Empfehlung des Arbeitskreises, den Anwendungsbereich der IT-Altgeräteverordnung auf Telefone sowie auf die Geräte der großen Weißen und Braunen Ware auszudehnen sowie die Verwertungskosten wie auch die Bereitstellungskosten den Herstellern bzw. Importeuren aufzuerlegen, ist von Niedersachsen in das Bundesratsverfahren zur IT-Altgeräteverordnung eingebracht worden und hat seinen Niederschlag im Beschluss des Bundesratsumweltausschusses vom 24.06.1999 gefunden. Dieser Beschluss ist ganz maßgeblich von Niedersachsen bestimmt worden.

Empfehlungen zur Entsorgung von mülltonnengängigen Elektrokleingeräten:

Die hierzu vom Arbeitskreis erarbeiteten Grundlagen zu den Wertstoff- und Schadstoffgehalten in Elektrokleingeräten waren Basis für die Anträge Niedersachsens im genannten Bundesratsverfahren zur IT-Altgeräteverordnung, den Geltungsbereich dieser Verordnung auch auf die sog. Elektrokleingeräte auszudehnen. Darüber hinaus waren diese Empfehlungen auch für die EU-Kommission Grundlage, Elektrokleingeräte in den Regelungsbereich des EU-Richtlinienvorschlages zur Entsorgung von Elektroaltgeräten (WEEE) aufzunehmen; der Abschlussbericht des Arbeitskreises 13 ist im Literaturverzeichnis des EU-Richtlinienvorschlages als Quelle angegeben.

Empfehlungen zur Entsorgung von Leiterplatten, Kunststoffen aus Elektronikschrott und Bildröhrengläsern:

Die Empfehlungen des Arbeitskreises zu diesen Bauteilgruppen bzw. Stoffstrom sind in die Qualitätskriterien der Arbeitsgemeinschaft CYCLE sowie die Elektroaltgeräte-Richtlinie der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) vom September 2000 übernommen worden. Zusätzlich sind die Empfehlungen zur Entsorgung von Bildröhrengläsern mit dem Erlass des Nieders. Umweltministeriums vom 10.10.1997 zur Entsorgung von Altglas aus der Bildröhrenbehandlung konkret umgesetzt worden.

Empfehlungen zur automatisierten Demontage von Elektronikschrott:

Zur Zeit werden wissenschaftliche Forschungen zur Teilentstückung und Sortierung von Leiterplatten durchgeführt. Mit ersten Ergebnisse ist Ende 2001 zu rechnen. Im Vordergrund der Untersuchungen steht die Schadstoffeliminierung sowie Möglichkeiten zur Erhaltung der Wertschöpfung. Von der TU Braunschweig wurde darüber hinaus eine Software zur Bestimmung der optimalen Demontagetiefe von Elektronikschrott entwickelt. Ein weiteres Projekt befasst sich mit dem Schließen von Stoffkreisläufen im Bereich der Elektronikschrottverwertung („supply chain management“). Projektpartner ist u. a. ein niedersächsisches Unternehmen der Branche.

Die Ergebnisse des Vorhabens, Elektronikschrott zu zerlegeähnlichen Gruppen zusammenzufassen, flossen in das Projekt Demontage- und Recyclingnetzwerke der TU Braunschweig ein, das derzeit noch läuft.

Empfehlungen zur Wieder- und Weiterverwendung von elektrischen oder elektronischen Geräten, Bauteilen oder Baugruppen:

Die Empfehlungen zur Steigerung des Absatzes gebrauchter Geräte oder Bauteile zeigen bislang trotz entsprechender Handhabung in den Recyclingunternehmen noch wenig Erfolg. Eine langsam steigende Tendenz von Nachfrage und Absatz ist jedoch zu beobachten.

Abhängig vom jeweiligen Unternehmensschwerpunkt (Entsorgung oder Reparatur/Wiederverwendung) sind Inter-

netbörsen und die Gewährung von (Kurzzeit-)Garantien für die Steigerung des Absatzes hilfreich. Das Interesse der Elektrogerätehersteller, für ihre auf dem Markt befindlichen Geräte preisgünstige Ersatzteile zu erhalten, beschränkt sich auf eine überschaubare Anzahl von Einzelfällen.

Eine grenzüberschreitende Vermarktung in alle Länder, in denen ein Lohngefälle oder ein Niveaufälle zur eingesetzten Technik existiert, wird sowohl im Konsum- als auch im Investitionsgüterbereich in größerem Umfang praktiziert.

Empfehlungen zu Ausschreibungskriterien für die kommunale Entsorgung von Elektronikschrott:

Die entwickelten Ausschreibungskriterien für die Vergabe entsprechender Leistungen wurden von einzelnen Kommunen bereits frühzeitig im Jahr 1997 herangezogen. Diese Kriterien sind weiterhin in die Elektroaltgeräte-Richtlinie der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) vom September 2000 übernommen worden.

Aktuelle Umfragen des Niedersächsischen Landesamtes für Ökologie (NLÖ) zur Situation der kommunalen Elektronikschrottentsorgung in Niedersachsen 1998/99 belegen, dass gegenüber der letzten Erhebung von 1995/96 deutlich mehr niedersächsische Kommunen Elektronikschrott getrennt vom Hausmüll erfassen und verwerten.

Aufgrund der wachsenden abfallwirtschaftspolitischen Bedeutung¹ der Elektronikschrottentsorgung sind die Arbeiten des AK 13 im Rahmen der 4. Regierungskommission fortgeführt worden.

1.2.2 Arbeitskreis 16 „Kfz-Recycling“

Der Arbeitskreis 16 „Kfz-Recycling“ hat die Ergebnisse seiner Arbeit in einem Abschlussbericht zusammengefasst und darauf aufbauend umfangreiche Empfehlungen verabschiedet. Dieser Abschlussbericht ist in Niedersachsen allen Bezirksregierungen, Staatlichen Gewerbeaufsichtsämtern und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern/ unteren Abfallbehörden sowie Interessenten innerhalb und außerhalb der Verwaltung zur Verfügung gestellt worden. Die Empfehlungen beziehen sich im Wesentlichen auf einzelne Materialgruppen (insbesondere Metalle, Kunststoffe, Elastomere, Glas), weil die Ziele des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes und der Altfahrzeuge-Verordnung nur dann erreicht werden können, wenn die bei der Entsorgung von Altfahrzeugen entstehenden Abfallströme stärker als bisher einer Verwertung zugeführt werden. Sie werden ergänzt durch Empfehlungen, die unabhängig von diesen Abfallströmen an bestimmte Adressaten gerichtet sind. Die Empfehlungen richten sich vor allem an Grundmaterialhersteller, Kfz- und Reifenhersteller, Demontagebetriebe, Verbraucher und Landesregierung.

Die Empfehlungen haben überwiegend eine allgemeine und dauerhafte Gültigkeit. Sie haben aber auch konkrete Maßnahmen ausgelöst, bei denen allerdings nicht immer exakt zuzuordnen ist, welchen Anteil die Empfehlung an der jeweiligen Maßnahme hat.

Dieser Bericht wurde auf der Grundlage von Beiträgen der Vertreter der beteiligten Kreise in der Regierungskommission als auch im Arbeitskreis 16 „Kfz-Recycling“ erstellt. Da konkrete Angaben zur Umsetzung der Empfehlungen

¹ Die Bundesregierung hat im Mai 1998 die IT-Altgeräteverordnung in den Bundesrat eingebracht; die EU-Kommission hat Mitte 1999 den Mitgliedstaaten zwei Richtlinienentwürfe zur Elektronikschrottentsorgung und zur Beschränkung des Einsatzes bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektrogeräten zur Stellungnahme vorgelegt.

nicht aus allen Bereichen zur Verfügung standen, wird ergänzend auf den 1. Monitoringbericht der ARGE-Altauto hingewiesen, der u. a. Maßnahmen beschreibt, die im Zusammenhang mit der Fahrzeugentwicklung, der Abfallvermeidung und Abfallentsorgung stehen.

1. Empfehlungen zu den Metallen

Grundmaterialerzeuger

Im Rahmen des BMBF-Förderschwerpunktes „Modellprojekte für nachhaltiges Wirtschaften – Innovation zur Stärkung der regionalen Ökonomie“ wird zur Zeit das Projekt „Kupfer als Störelement im Stahlkreis“ durchgeführt. Ziel des Projektes ist es, Vorschläge zur Reduzierung des Kupfereintrages zu erarbeiten und dadurch die Stahlqualität zu verbessern. Das Projekt wird von der Firma Ökopol durchgeführt, die die Mitglieder des Arbeitskreises 16 der 4. Regierungskommission im Rahmen eines Workshops einbezogen hat.

Automobilhersteller

Konkrete Maßnahmen zur Reduzierung des Kupfereintrages wurden von den Automobilherstellern nicht genannt. Die Erfahrung der Demontagebetriebe zeigt, dass auf der einen Seite die Anzahl von Stellmotoren jeglicher Art zunimmt. Ursache hierfür ist, dass die Fahrzeuggrundausrüstungen aufgrund des harten Wettbewerbs immer umfangreicher werden (z. B. elektrisch einstellbare Außen- und Innenspiegel, elektrisch verstellbare Kopfstützen und Sitze mit Memoryschaltung). Auch die Weiterentwicklung der sicherheitstechnischen Ausstattung trägt zur Erhöhung des Kupferanteils bei (automatische Leuchtweitenregulierung, Scheinwerferreinigungsanlagen).

Andererseits nimmt das absolute Gewicht an Kupfer je Bauteil dadurch ab, dass Leitungsquerschnitte verringert und in elektronischen Bauteilen möglichst wenig Kupfer verarbeitet wird.

Demontagebetriebe

Die Demontagebetriebe entfernen kupferhaltige Bauteile allein aus wirtschaftlichen Gründen möglichst weitgehend aus Altfahrzeugen, insbesondere Kabelbäume, Anlasser, Lichtmaschinen und – soweit vorhanden – auch Kupfer-Messing-Kühler.

Verbraucher

Bei der Demontage von jüngeren Fahrzeugen wurde festgestellt, dass die Anforderungen an den Komfort und an die Sicherheitstechnik (siehe oben) steigen und damit die Kundenwünsche nach weiteren Einbauten zunehmen, die mit Stellmotoren verbunden sind. Eine Trendumkehr ist derzeit nicht zu erkennen.

2. Empfehlungen zu Kunststoffen

Grundmaterialerzeuger

Vom Verband der kunststofferzeugenden Industrie wurden Wirtschaftsdaten und Grafiken zu Kunststoffen (Stand 03.04.2001) und Angaben über den Verbrauch von Kunststoffen in Westeuropa (1998) zur Verfügung gestellt. Diese lassen zwar – bezogen auf Europa – Aussagen über den Kunststoffverbrauch in Europa und eine Differenzierung nach Produkten und Anwendungen zu. Zahlenangaben über die Erfassung und Postconsumer-Material und diesbezügliche Verwertungswege gehen daraus jedoch nicht hervor.

Konkrete Maßnahmen

- zur Verstärkung des Einsatzes von Rezyclaten in Produkten der Kunststoffindustrie und zur Vermarktung dieser Produkte,
- zum Einsatz von Rezyclaten in Komponenten,
- zur Verbesserung der Recyclingmöglichkeiten (Freigabe unterschiedlicher Werkstoffe für das gleiche Bauteil, Überprüfung von Qualitätsansprüchen, Konstanz der Rezepturen, Angebot (Option) nicht lackierter Anbauteile, Reduzierung der Sortenvielfalt, Reduzierung von Schwermetallen)

wurden von der Kunststoffindustrie, den Komponentenherstellern und den Automobilherstellern nicht genannt. Aussagen hierzu enthält allerdings der 1. Monitoringbericht der ARGE-Altauto (Kapitel 2.2).

Vereinzelt wird von Komponentenherstellern noch auf die Kompostierbarkeit von Bauteilen aus nachwachsenden Rohstoffen hingewiesen. Die Diskussion über die Verwertungsquoten und die Gleichbehandlung unterschiedlicher Verwertungswege (stoffliche und energetische Verwertung) führt hier jedoch langsam zu einer Abkehr von derartigen Entsorgungskonzepten.

Demontagebetriebe

Aus Sicht der Demontagebetriebe liegen die Hemmnisse für die Umsetzung dieser Empfehlung in der mangelhaften Qualität des Materials, der derzeit nicht verfügbaren Menge und der Altersstruktur der demontierten Kunststoffe, die den heutigen Anforderungen nicht mehr entspricht. Die Demontage ist daher nicht wirtschaftlich und eine aufwändige Sortenbereinigung und Aufarbeitungsprozesse wären zusätzlich erforderlich, um das Material auf den neuwertigen Stand zu bringen. Es sind also im Wesentlichen wirtschaftliche Hemmnisse verantwortlich dafür, dass mit Ausnahme von Polypropylen kein relevanter Einsatz von Postconsumer-Abfällen aus dem Kfz-Bereich realisierbar ist.

Die Firma RETEK ist im Rahmen eines Konsortiums mit anderen Unternehmen und dem Fraunhofer-Institut an einem Forschungsprojekt beteiligt, in dem über einen Zeitraum von drei Jahren der Wiedereinsatz von gebrauchten Kunststoffkraftstoffbehältern als Rezyclatmaterial untersucht werden soll. Im Hinblick auf die Forderung an die Demontagebetriebe und Kfz-Werkstätten nach einer höheren Sortierqualität bei der Demontage von Kunststoffteilen wird festgestellt, dass die Kraftfahrzeugwerkstätten primär die Aufgabe haben, die Fahrzeuge der Kunden zu warten und zu reparieren.

Die Sortierung der durch die Wartung entstehenden Abfälle nach verschiedenen Kunststoffsorten in der Werkstatt scheint aufgrund

- des erhöhten Personalaufwandes,
- der erforderlichen Stellfläche für Behältnisse sortenreiner Kunststoffe und
- der nicht vorhandenen Qualifikation (mangelnde Kenntnisse über einzelne Kunststoffsorten) der Mitarbeiter schwierig umsetzbar.

Durch die bundesweiten Werkstattentsorgungssysteme der verschiedenen markenrelevanten Hersteller wurden mittlerweile Rücknahmesysteme installiert, die möglicherweise dazu führen können, dass mehr sortenreine Kunststoffe aus den Kraftfahrzeugwerkstätten erfasst werden und der Verwertung zugeführt werden.

Die Kenntnisse über die einzelnen Kunststoffsorten sind in Demontagebetrieben wesentlich besser, bedingt durch die Verträge mit den einzelnen Herstellern, in denen durch EDV-Systeme wie IDIS oder durch Handbücher Know-how bezüglich von Kunststoffdemontage und Arten von Kunststoffen zu Verfügung gestellt werden. Aussagen hierzu enthält auch der 1. Monitoringbericht der ARGE-Altauto (Kapitel 2.6). Allerdings lässt sich auch in den Demontagebetrieben feststellen, dass im Wesentlichen wirtschaftliche Gesichtspunkte dazu führen, dass keine relevanten Mengen an sortenreinen Kunststoffen aus Fahrzeugen demontiert werden und die Wirtschaftlichkeit durch mangelnde Absatzmärkte nicht gegeben ist.

Die Forderung, PUR-Weichschaumpolster nur dann einer wertstofflichen Verwertung zuzuführen, wenn sie nicht mit halogenierten Flammenschutzmitteln ausgestattet sind, lässt sich derzeit nicht umsetzen, weil den Demontagebetrieben nicht bekannt ist, wie PUR-Weichschaumpolster mit und ohne halogenierte Flammenschutzmittel zu unterscheiden sind. Bei der Firma RETEK wurde über einen Zeitraum von drei Jahren PUR-Schaum demontiert, begleitet durch Studien- und Diplomarbeiten. Ergebnis dieses Vorhabens war, dass die Kosten für die Demontage der PUR-Weichschaumpolster und die Bereitstellung des Materials bei ca. 1,20 DM/kg und die Erlöse lediglich bei 0,30 DM/kg lagen, so dass auch hier die Wirtschaftlichkeit der Demontage nicht gegeben war.

3. Empfehlungen zu den Elastomeren

Grundmaterialerzeuger

Angaben der Grundmaterialerzeuger über den Einsatz von nachwachsenden Rohstoffen liegen nicht vor.

Reifenhersteller

Die Bewertung von Produkten entlang des gesamten Produktlebensweges durch Life-Cycle-Assessments (LCA) hat in der Reifenindustrie Fuß gefasst. Eine durchgängige Bewertung sämtlicher marktgängigen Reifentypen/-größen ist jedoch nicht erfolgt und auch nicht in jedem Falle erforderlich. Der Grund hierfür ist, dass die Basisrezepturen eines Herstellers ähnlich aufgebaut sind. Unterschiede kommen aus der Reifenkonstruktion.

Das Ergebnis zweier durchgeführter LCA's für Pkw-Reifen belegt, dass ca. 90 % der Umweltwirkungen im gesamten Reifenleben durch die Nutzung des Reifens am Kraftfahrzeug hervorgerufen werden.

Demzufolge sind die Reifenhersteller aufgerufen, diese Umweltwirkungen durch eine entsprechende Rohstoffauswahl und Reifenkonstruktion so gering wie möglich zu halten. Zu beachten ist hierbei jedoch, dass bei der gezielten Verbesserung von Umwelteigenschaften keine negativen Auswirkungen auf andere Produkteigenschaften bewirkt werden. Als Beispiel sei hier der Zielkonflikt Rollwiderstand/Nassgriff genannt.

Die Weiterentwicklung rollwiderstandsarmer und leichter Reifen in den zurückliegenden Jahren spricht deutlich für die erzielten Fortschritte.

Eine vergleichende Bewertung des Einsatzes von Neureifen und runderneuerter Reifen durch Life-Cycle-Assessments gibt deutliche Hinweise darauf, dass beim Einsatz runderneuerter Reifen bestenfalls keine zusätzlichen Belastungen zu erwarten sind. Ursache hierfür ist, dass der Rollwiderstand runderneuerter Pkw-Reifen verfahrensbedingt höher ist als der von vergleichbaren Neureifen. Dies führt zu Kraftstoffmehrverbrauch in der Nutzung, wodurch der ökologische Vorteil der Materialersparnis durch Nutzung einer vorhandenen Karkasse in aller Regel mehr als aufgezehrt wird.

Der Einsatz vollwertiger Ersatzräder wird vermutlich zukünftig an Bedeutung verlieren. Gründe hierfür sind Gewichts- und Platzersparnis beim Fahrzeug und die Entwicklung von Alternativen (Noträder, Reparatur-Kits).

Autohersteller

Aussagen über Veränderungen des Produktdesigns in Verbindung mit der Wahl der Reifengröße liegen nicht vor.

Demontagebetriebe

Die Demontage von Rädern und die getrennte Entsorgung von Reifen ist durch die Altauto-Verordnung vorgegeben und wird durchgehend praktiziert. Hierzu trägt auch die Tatsache bei, dass Restkarossen, die mit Reifen bei einer Schredderanlage abgegeben werden, geringere Erlöse erbringen.

Die EU-Richtlinie über Altfahrzeuge eröffnet zwar unter bestimmten Bedingungen die Möglichkeit des Mitschredderns von Reifen, dies wird wahrscheinlich nur von untergeordneter Bedeutung sein, da die Verwertung von Felgen (insbesondere von Aluminiumfelgen) eine Demontage des Rades und ein anschließendes Trennen vom Reifen voraussetzt.

Die Entsorgung von Altreifen aus Kraftfahrzeugwerkstätten wird durch die bundesweit vorhandenen Werkstattentsorgungssysteme unterstützt.

Technische Elastomerprodukte aus Altfahrzeugen verbleiben in der Regel im Fahrzeug, werden mitgeschreddert und gelangen so in die Schredderleichtfraktion. Ein separater Ausbau großvolumiger und gut zugänglicher Bauteile ist grundsätzlich vorstellbar. Zumeist sind die entsprechenden Bauteile (z. B. Türdichtungen) jedoch mit einem über die Betriebszeit aushärtenden Montagehilfsmittel eingebaut worden, wodurch die Demontage erschwert wird. Eine derartige Maßnahme würde nur den Schredder entlasten, dafür jedoch zusätzlichen Aufwand bei der Fahrzeugdemontage bedeuten. An der zu empfehlenden energetischen Verwertung ändert diese Maßnahme jedoch nichts.

4. Empfehlungen zum Glas

Grundmaterialerzeuger

Aussagen über Maßnahmen der Grundmaterialerzeuger zum verstärkten Einsatz von Altglas bei der Herstellung von Neuglas und zur Entwicklung von Sortierkriterien liegen nicht vor.

Automobilhersteller, Komponentenhersteller

Aussagen zur Weiterentwicklung von Demontagetechniken für eingeklebte Scheiben liegen nicht vor.

Demontagebetriebe

Bei der Demontage von Glasscheiben wurde festgestellt, dass die werkseitig eingeklebten Scheiben relativ leicht zu demontieren sind. Da aber im Lebenszyklus eines Fahrzeuges insbesondere Frontscheiben mehrfach gewechselt werden und die nachträglich eingebauten Scheiben durch manuelle und nicht automatisierte Fertigungstechnik deutlich fester montiert sind, sind diese nur sehr schwer zu entfernen.

Sofern dieses wirtschaftlich vertretbar ist, werden Glasscheiben in Demontagebetrieben demontiert. Da jedoch die erhöhte Demontagezeit und die nicht vorhandenen Erlöse für die Glasfraktion zu erhöhten Kosten bei den Demontagebetrieben führen, ist eine Wirtschaftlichkeit in der Regel nicht gegeben. Auch die Getrennthaltung von Front- und Heckscheibenglas zu Seitenglas ist nach heutigen Gesichtspunkten auf Grund der geringen Menge von demon-

tiertem Seitenglas und auf Grund der besseren und optimierten Aufbereitungstechnik in der Glasindustrie nach den Erkenntnissen der Firma RETEK nicht unbedingt erforderlich.

Verbraucher

Die Aufforderung an die Verbraucher, Scheiben nicht zu bekleben, scheint nach den Erkenntnissen der Verwertungsbetriebe derzeit einen gegenläufigen Trend zu nehmen. Immer häufiger werden Abdunklungsfolien zum Nachrüsten und Fahrzeuge mit abgedunkelten Scheiben schon werkseitig angeboten. Inwieweit die Abdunklungsfolien den Aufbereitungsprozess stören oder die Qualität der daraus hergestellten Neuware beeinträchtigen, ist derzeit nicht bekannt.

5. Empfehlungen zu den Schredderrückständen

Die betroffene Wirtschaft untersucht derzeit die Aufbereitung der Schredderleichtfraktion in einer Pilotanlage. Dieses Projekt wird von der ARGE-Altauto finanziell unterstützt. Aufgrund technischer Schwierigkeiten liegen derzeit noch keine Ergebnisse vor, so dass Erfahrungen aus diesem Projekt noch nicht auf andere Vorhaben übertragen werden konnten. Aussagen hierzu enthält auch der 1. Monitoringbericht der ARGE-Altauto (Kapitel 2.7).

Die immer noch ungeklärte Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung insbesondere bei vermischten Siedlungsabfällen, der Rückgang von hausmüllähnlichen Gewerbeabfällen, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern zur Entsorgung überlassen werden und der damit verbundene Anstieg der Entsorgungsgebühren sowie die aufgrund der Abfallablagerversordnung bevorstehende Schließung einer Vielzahl von Siedlungsabfalldeponien haben zu einem Absinken der Entsorgungspreise für gewerbliche Abfälle geführt. Es gibt keine Möglichkeiten, diesem entgegenzuwirken, zumal das Absinken der Entsorgungskosten in wirtschaftlich schwierigen Zeiten für die betroffene Wirtschaft eine willkommene Entlastung darstellt. Eine Angleichung der Entsorgungskosten wird sich somit erst dann ergeben, wenn nach Ablauf der Übergangsfristen der Abfallablagerversordnung weitgehend einheitliche Anforderungen für Deponien gelten (einschließlich Abfallvorbehandlung).

Nach Ablauf dieser Übergangsfristen im Jahr 2005 ist die Ablagerung von Schredderrückständen auf Deponien nicht mehr zulässig, so dass damit die Deponierung als Übergangslösung beendet ist. Weiter gehende Hinweise an die zuständigen Behörden sind nicht erforderlich, da die Abfallablagerversordnung keinen Ermessensspielraum lässt.

Damit ist – neben der Pflicht zur Erfüllung der Verwertungsquoten gemäß EU-Richtlinie für Altfahrzeuge – auch ein einheitlicher Rahmen dafür gegeben, dass Schredderrückstände spätestens ab diesem Zeitraum aufbereitet werden müssen.

Auf Initiative des Niedersächsischen Umweltministeriums und auf der Grundlage eines dort entwickelten Konzeptes hat das Institut der Niedersächsischen Wirtschaft einen Arbeitskreis für die niedersächsischen Schredderbetreiber eingerichtet, mit dem Ziel, die Mengenströme zu bündeln und damit die Voraussetzungen für den Bau einer Aufbereitungsanlage zu schaffen. Die unterschiedlichen und zum Teil sehr niedrigen Entsorgungskosten als wesentlicher Wettbewerbsfaktor haben dazu geführt, dass dieses Vorhaben nicht erfolgreich abgeschlossen werden konnte. Derzeit wird die Schredderleichtfraktion nur in einer Anlage aufbereitet, die aus Mitteln der Abfallabgabe gefördert worden ist.

Das vom AK 16 erarbeitete Konzept bildet für das Niedersächsische Umweltministerium die fachliche Grundlage für Bewertung der heizwertreichen Teilfraktion aus der Aufbereitung der Schredderleichtfraktion. Es wurde in einen

entsprechenden Arbeitskreis der ARGE-Altauto einbracht, dessen Arbeiten aufgrund der ungeklärten Abgrenzung zwischen energetischer Verwertung und thermischer Behandlung derzeit ruhen.

6. Empfehlungen, die unabhängig von einzelnen Abfallströmen an bestimmte Adressaten ausgesprochen wurden

Umfassende Angaben der Schredderbetriebe über die Annahmekonditionen für Restkarossen liegen nicht vor. Von den Demontagebetrieben wird darauf hingewiesen, dass die Höhe der Erlöse vom Demontagegrad abhängig ist. Das Land Niedersachsen hat die Umsetzung der Altauto-Verordnung intensiv unter Beteiligung der betroffenen Kreise (insbesondere kommunale Spitzenverbände, Wirtschaft) begleitet. Aus dieser Zusammenarbeit sind eine Vielzahl von Anregungen entwickelt worden, die in Bund-Länder-Gespräche und Beratungen der Umweltministerkonferenz eingebracht wurden und inzwischen weitgehend in den Entwurf des Altfahrzeuggesetzes eingeflossen sind.

Hinzu kommen intensive und erfolgreiche Aktivitäten des Landes Niedersachsen in den Gremien der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall bei der Fortschreibung des europäischen Abfallkataloges (Festlegung von Schlüsseln für Abfälle aus Schredderanlagen).

Diese Zusammenarbeit ist durch die Arbeit des Arbeitskreises 16 „Kfz-Recycling“ der 4. Regierungskommission intensiviert worden und hat insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung der EU-Richtlinie über Altfahrzeuge zu einer Vielzahl von Vorschlägen geführt, die über die Stellungnahme des Landes Niedersachsen und ggf. auch über Änderungsanträge im Bundesratsverfahren in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht werden. Bei der Fortsetzung der Arbeit des Arbeitskreises 16 hat sich gezeigt, dass durch die Kontinuität in der Besetzung und die Ergänzung durch einige neue Mitglieder sehr schnell fachlich fundierte und praxisgerechte Lösungsvorschläge erarbeitet werden können. Auf der anderen Seite hat sich aber auch gezeigt, dass durch den Wechsel von Ansprechpartnern z. B. innerhalb der Landesverwaltung erhebliche Reibungsverluste und Informationsdefizite entstehen können.

Zwischen dem Niedersächsischen Umweltministerium und der ARGE-Altauto gab es im Berichtszeitraum einen intensiven fachlichen Austausch. Die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall wurde von der ARGE-Altauto in das Pilotprojekt zur Aufbereitung der Schredderleichtfraktion eingebunden. Aussagen hierzu enthält auch Kapitel 7 des 1. Monitoringberichtes der ARGE-Altauto.

Ähnlich wie beim Arbeitskreis 13 „Elektronikschrott“ sind die Arbeiten des AK 16 vor dem Hintergrund der ordnungsrechtlichen Aktivitäten auf EU- und Bundesebene im Rahmen der 4. Regierungskommission fortgeführt worden.

1.2.3 Arbeitskreis 17 „Abfallvermeidung bei der Produktgestaltung und -nutzung“

Der Arbeitskreis hat vier grundlegende Strategien entwickelt, die künftig verstärkt verfolgt werden sollten:

1. Senkung des Materialeinsatzes und der Problemstoffe bei der Herstellung von Produkten sowie eine demontage- und recyclinggerechte Gestaltung
2. Verlängerung der Nutzungsdauer von Produkten (z. B. durch Wartung und Reparatur)
3. Intensivierung der Nutzung von Produkten (z. B. durch Gemeinschaftsnutzung)
4. Recycling des Produktes und der Produktabfälle bzw. -bauteile und -werkstoffe

Daraus ergaben sich akteursbezogene Empfehlungen an die Wirtschaft – speziell auch an die als Modellprojekt betrachtete Möbelindustrie –, an die Landesregierung, die Verbraucher, Kommunen und Gewerkschaften.

Die Empfehlungen setzen sich aus allgemeinen Appellen und Handlungshinweisen, aber auch aus ganz konkreten Schritten zur Abfallvermeidung bei Produktgestaltung und -nutzung zusammen.

Ein Ziel dabei war es, die Ergebnisse des Arbeitskreises über die in der Kommission vertretenen Gruppen und interessierte Dritte als Multiplikatoren verstärkt zu verbreiten, damit sie in das Denken und Handeln der verantwortlichen Akteure im Produktlebensweg übergehen.

Dazu haben die Verbände der Wirtschaft und die Kammern berichtet, dass der Abschlussbericht in ihren Informationssystemen online abrufbar ist und/oder die Ergebnisse in ihren Gremien diskutiert und in ihre alltägliche Informations- und Beratungspraxis aufgenommen wurden.

Die Information und Motivation der Konsumenten ist auch eine Aufgabe des gesamten Bildungssystems. Die Umweltbildung einschließlich der Abfallthematik nimmt einen hohen Stellenwert in allgemeinbildenden Schulen ein. Die Vorgaben dazu werden in Rahmenrichtlinien festgelegt, zu den auch die meisten der in der Regierungskommission vertretenen Gruppen angehört werden und Vorschläge einbringen können.

Nach dem Bericht des Niedersächsischen Handwerkstages werden im Bereich der berufsbildenden Schulen die Grundsätze der Produktverantwortung im Rahmen der Aus- und Weiterbildung mit angesprochen.

Für die Aufnahme des Gedankens der abfallarmen Produktgestaltung und der Implementierung ganzheitlicher Produktentwicklungsstrategien in Normen gibt es zwischenzeitlich erste Beispiele: Die VDI-Richtlinie 2243 Blatt 1 Entwurf „Recyclingorientierte Produktentwicklung“ und die in der Erarbeitung befindliche DIN-ISO-Norm 14062 „Integrating environmental aspects into product design and development“. Das neue RAL-Umwelt-Zeichen (RAL UZ 38) für emissionsarme Produkte aus Holz und Holzwerkstoffen enthält Anforderungen an die Inhaltsstoffe und zum Recycling der Möbel sowie die Vorgabe, dass Verschleißteile wie Scharniere mindestens fünf Jahre problemlos nachzuliefern sind.

Bei einigen Empfehlungen ist neben einer hinreichenden Akzeptanz auch eine Kooperationsbereitschaft aller beteiligten Partner erforderlich. Selbst wenn diese Voraussetzungen vorliegen, hängt es häufig entscheidend von der Nachfrage ab, ob sich ein Konzept durchsetzt oder nicht. So hat sich beispielsweise bisher eine Modulbauweise von Möbeln (z. B. Küchen- und Büromöbeln) mit recycelbaren Komponenten am Markt nicht etabliert.

Der Arbeitskreis 17 hatte in seinem Abschlussbericht bereits festgestellt, dass eigentumsgekoppelte Werthaltungen in der Gesellschaft Barrieren für die Bereitschaft zur Übernahme von Gemeinschaftsnutzungsmodellen darstellen. In der Landesverwaltung gibt es aber in diesem Bereich die ersten Beispiele und zwar beim Carsharing. So ist das Staatliche Gewerbeaufsichtsamt Hannover bereits seit geraumer Zeit Mitglied bei „Teilauto Ökostadt“ in Hannover. Dem Amt steht während der Dienstzeit und bei Bedarf auch darüber hinaus ein Carsharing-Fahrzeug zur Verfügung. Mit dem Carsharing wurden gute Erfahrungen gesammelt.

Die Vorstöße zur Änderung verkehrsrechtliche Regelungen mit dem Ziel, spezielle Carsharing-Stellplätze im öffentlichen Parkraum zu ermöglichen, hatten auf der Ebene der Verkehrsabteilungsleiterkonferenz bisher keinen Erfolg, weil keine Präzedenzfälle für die Privilegierung anderer Gruppen geschaffen werden sollten.

Auch nach dem Landesstraßenrecht ist eine Teileinziehung von öffentlichem Straßenraum für Carsharing-Parkbuchten nach Auskunft des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Technologie und Verkehr rechtlich nicht möglich.

Regionale Reparaturführer werden in einigen Kammerbereichen von Kreishandwerkerschaften in Form von Verzeichnissen von regionalen Handwerksbetrieben mit ihrem Leistungsangebot veröffentlicht.

Zu den Empfehlungen an die Gewerkschaften, im Bereich von Qualifizierung und Sozialverträglichkeit auch die abfallarmen Produktionsweisen und Dienstleistungen einzubeziehen, weist die Bezirksleitung Hannover die IG Metall darauf hin, dass sich die Gewerkschaften immer dafür eingesetzt haben, nicht nur bei politisch, sondern auch bei ökonomisch verursachtem Strukturwandel der Qualifizierung und der Weiterbildung der Beschäftigten einen hohen Stellenwert einzuräumen. Im Übrigen sei es eine Kernaufgabe aller gewerkschaftlichen Politiken, eine Sozialverträglichkeit im permanenten und sich noch beschleunigenden Strukturwandel für die Beschäftigten sicherzustellen.

Eine verstärkte Information der Verbraucher über die Vorteile der Nutzung von abfallarmen Produkten und Dienstleistungen hat sicherlich erst langfristig Erfolg. Die Verbraucherzentrale Niedersachsen e. V. weist darauf hin, dass sie traditionell zur verstärkten Motivation der Verbraucher die Kostenersparnis bei der Reduzierung des Energie- und Wasserverbrauchs darlegt, beim Thema Abfall sei dies allerdings kaum möglich, da die Konstellationen im Einzelfall (z. B. kommunale Abfallgebühren) völlig unterschiedlich sind.

Einige Kriterien zur Abfallvermeidung im Zusammenhang mit der Produktgestaltung werden auch bei der Vergabe des „Blauen Umweltengels“ berücksichtigt, z. B. Vermeidung bestimmter Schadstoffe, Herstellung aus Altstoffen, mehrfache Verwendungsmöglichkeit bzw. recyclinggerechte Herstellung.

Eine gezielte Vermittlung der Abfallrelevanz von Produkten und Konsum ist jedoch schwierig. Die Haltbarkeit eines Produktes lässt sich häufig nur schwer erkennen. Reparaturkosten sind für den Verbraucher nicht abschätzbar. Hier bedarf es nach Auffassung der Umweltverbände einer wesentlich mehr an Kostengesichtspunkten ausgerichteten Argumentation und Information, die zusätzlich gestützt wird durch positive Umweltargumente.

Einige der Schwerpunktthemen des AK 17 werden vom AK 22 „Produktverantwortung“ der 4. Regierungskommission wieder aufgegriffen und vertieft. Beispielsweise bereitet der AK 22 zu dem Thema „Produktinformation – eine Chance für den Verbraucher und die Wirtschaft“ ein Symposium vor.

1.2.4 Arbeitskreis 18 „Transparenz der Abfallströme“

Die Empfehlungen dieses Arbeitskreises beziehen sich im Wesentlichen auf folgende Bereiche:

- Ausdehnung des EAK als Bezugsnomenklatur auf OECD-Ebene mit Vereinheitlichung der Abfallanalytik
- Verzicht der EU auf statistische Einzelabfragen, Rückgriff auf abfallwirtschaftliche Berichtspflichten
- Zugrundelegung des NACE-Codes bei Abfallstatistiken
- Vermeidung von Doppelerhebungen, Vereinfachung der Erhebung durch Regelungen auf unterschiedlichen Ebenen
- Bessere und zeitnähere Auswertung der Begleitscheine durch das NLÖ

Der Arbeitskreis hat die Daten der in Niedersachsen maßgebenden Abfallströme (Siedlungs- und Sonderabfall) aufbereitet und für eine Bewertung zusammengestellt. Dabei wurden – soweit möglich – die gegenwärtigen Entsorgungswege und -strukturen dargestellt, und es wurde gemäß dem KrW-/AbfG zwischen Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung unterschieden. Für die verschiedenen Abfalldatenquellen und -mengen wurden beste-

hende Defizite aufgezeigt und Verbesserungsvorschläge zur Erhöhung der Transparenz der Abfallströme gemacht. Die Empfehlungen des Arbeitskreises wurden folgendermaßen umgesetzt:

Die Harmonisierung der gemeinsamen Abfallterminologie innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU bezüglich des Europäischen Abfallkataloges (EAK) ist durch die sogenannte 1. und 2. Revision des EAK und die damit verbundene Zusammenführung mit dem Verzeichnis der gefährlichen Abfälle zu einem Gesamtverzeichnis² gerade abgeschlossen worden. Das überarbeitete Verzeichnis ist von den Mitgliedsstaaten ab dem 01.01.2002 einheitlich zu verwenden. Für die grenzüberschreitende Abfallverbringungen wird eine Harmonisierung der Terminologie und Inhalte in Zusammenarbeit mit der EU, der OECD sowie dem Sekretariat des Basler Übereinkommens angestrebt. Konkreter Ausfluss dieser Bemühungen ist die Änderung des Anhang V der Abfallverbringungsverordnung (259/39/EWG). Das o. g. Gesamtverzeichnis der EU arbeitet vorrangig mit Typisierungen, welche durch Konventionen der gefährlichen Eigenschaften grundsätzlich auf einen Verzicht von Analytik ausgerichtet ist.

Die bestehenden statistischen Abfragen der EU für Siedlungsabfalldeponien werden mit den vorhandenen abfallwirtschaftlichen Berichtspflichten (RdErl. des MU vom 20.03.1997 – Durchführung des Abfallgesetzes; Eigenkontrolle und Jahresberichte für Deponien – und der Niedersächsischen Abfallbilanz) abgedeckt. Auch im Bereich der Sonderabfälle wird der Sonderabfallwirtschaftsplan Niedersachsen, der die Vorgaben der EU aus der Abfallrahmenrichtlinie (75/442/EWG) und der Richtlinie über gefährliche Abfälle (91/698/EWG) umsetzt, zu statistischen Aussagen herangezogen. Die Kommission hat einen geänderten Vorschlag für eine Verordnung zur Abfallstatistik vorgelegt. Im Einzelnen wird hierzu auf das Dokument der EU KOM 2001/137 verwiesen.

Doppelerhebungen werden zwischenzeitlich dadurch vermieden, dass die Niedersächsische Abfallbilanz vom Niedersächsischen Landesamt für Statistik auf Grundlage der Erhebungen nach dem Umweltstatistikgesetz erstellt und in Zusammenarbeit mit dem Niedersächsischen Umweltministerium veröffentlicht wird. Dabei werden die Daten aus der nach dem Umweltstatistikgesetz durchzuführenden Erhebung über die in Entsorgungsanlagen entsorgten Mengen sowie die bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern direkt erfragten Angaben verwendet. Für die vom Dualen System Deutschland entsorgten Mengen werden die Angaben aus dem Mengenstromnachweis entnommen. Aus den statistischen Erhebungen werden ausschließlich Angaben einbezogen, die sich auf die öffentlich-rechtliche Entsorgung beziehen. Dazu wird neben dem bundeseinheitlichen Erhebungsbogen ein landesinterner, einfacher Erhebungsbogen eingesetzt. So wird ermöglicht, dass die regionale Zuordnung der Abfallmengen verbessert wird. Die Abfallbilanz stellt eine spezifische, kombinierte und regionalisierte Auswertung der im Rahmen der statistischen Erhebungen erfragten, in Absprache mit den Auskunftspflichtigen plausibilisierten Daten dar.

Im Rahmen der behördlichen Abfallüberwachung wurde eine bundeseinheitliche Schnittstelle (BUDAN) festgeschrieben, die die Weitergabe betriebsintern gewonnener Daten zu Überwachungszwecken ermöglicht. In der Änderung der Nachweisverordnung soll eine Experimentierklausel verankert werden, um neue Möglichkeiten der Einbindung innerbetrieblich gewonnener Daten in die Überwachung und Nachweisführung zu erproben.

Die EDV-gestützte Abfallüberwachung mittels ASYS soll in der unmittelbaren niedersächsischen Gewerbeaufsichts- und Abfallwirtschaftsverwaltung eingeführt werden. Zur Zeit wird hierzu ein Konzept zur Umsetzung unter Einbeziehung des Hauptpersonalrates erarbeitet. ASYS wird mit zu einer besseren und zeitnäheren Auswertung der Begleitscheine beitragen.

² Entscheidung der Kommission vom 3. Mai 2000 (2000/532/EG) ABl. L 226, S. 3, geändert durch die Entscheidungen vom 16. Januar 2001 (001/118/EG) ABl. L 47, S. 1 sowie vom 22. Januar 2001 (2001/119/EG) ABl. L 47, S. 32.

1.2.5 Arbeitskreis 19 „Ausgestaltung der abfallrechtlichen Überwachung durch das Land Niedersachsen“

Der Arbeitskreis hatte konkrete abfallrechtliche Gesetzgebungsvorhaben der Bundesregierung bzw. der Landesregierung in ihrer Entstehungsphase bis hin zu den abschließenden Beratungen im Bundesrat und im Niedersächsischen Landtag begleitet.

Dabei konnten den Verantwortlichen im Gesetzgebungsverfahren aus den Problemstellungen und Sichtweisen der Praxis von Wirtschaft und Verwaltung zahlreiche wertvolle Hinweise gegeben werden.

Es sind konkret im Zusammenhang mit der Ausgestaltung der EAK-Verordnung aus den laufenden Beratungen im Arbeitskreis heraus Hinweise in die Diskussion in Bund/Länder-Besprechungen eingebracht worden, die letztlich auch zu niedersächsischen Anträgen im Bundesrat geführt haben. So hat der AK 19 eine Stichtagsregelung vorgeschlagen, bis zu der ausschließlich alte Abfallschlüssel (LAGA-Schlüssel) verwendet werden sollen. Dieser Vorschlag fand bei den Beratungen im Bundesrat die Mehrheit.

Bei den Beratungen zur Abfallwirtschaftskonzept- und -bilanzverordnung hat sich die Auffassung des AK 19 auch auf Bundesebene durchgesetzt, dass Konzepte und Bilanzen auf der Basis der einzelnen Anfallstellen nicht ausschließlich konzern- und unternehmensbezogen erstellt werden sollten, sondern dass verwertbare Aussagen nur dann zu erhalten seien, wenn derartige Konzepte standortbezogen erstellt werden.

Die Empfehlung des AK 19, für das Bilanzjahr 1997 auf die Erstellung einer Abfallbilanz zu verzichten und die Bilanz für 1998 auf der Basis von EAK-Abfallschlüsselnummern zu erstellen, ist von Niedersachsen in die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) eingebracht worden und war Grundlage für eine bundeseinheitliche Regelung.

Bei der Umsetzung von bundesrechtlichen Regelungen auf Landesebene hat der AK 19 ganz maßgeblich auf die Neugestaltung der Zuständigkeiten im Rahmen der Überlegungen zur Verwaltungsreform Einfluss genommen. So hat sich die im AK 19 entwickelte Auffassung durchgesetzt, dass die Gewerbeaufsicht in den Branchen, in denen sie immissionschutzrechtlich zuständig ist, auch die abfallwirtschaftlichen Überwachungsaufgaben wahrnehmen soll.

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass die parallele Begleitung von Gesetzgebungsvorhaben durch eine Arbeitsgruppe, in der die betroffenen Akteure, namentlich Wirtschaft, Gewerkschaft, Umweltverbände, Wissenschaft und Verwaltung, vertreten sind, sich bewährt hat.

Die kooperative Vorgehensweise, die betroffenen Gruppen frühzeitig in die Erarbeitung von Regelungen einzubeziehen, wurde auch auf andere Bereiche übertragen. Ein Beispiel dazu ist der „Leitfaden für Antragsteller Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG“.

Auch in der 4. Regierungskommission wurde entsprechend der Empfehlung des AK 19 mit der Einrichtung des Arbeitskreises 25 „Bodenschutz“ diese bewährte Praxis fortgeführt.

1.2.6 Arbeitskreis 20 „Zukünftige Wahrnehmung von Entsorgungsaufgaben durch öffentliche und private Entsorger“

Zu den Aufgaben des Arbeitskreises 20 gehörte es, die durch das KrW-/AbfG veränderten bisherigen Entsorgungsstrukturen zu erfassen und darzustellen. Dabei sollte insbesondere auf die Pflichtenübertragung und der Verbandsentsorgung (§§ 15./18 KrW-/AbfG) eingegangen werden.

Der Arbeitskreis 20 hat hinsichtlich der wirtschaftlichen Betätigung der Kommunen Empfehlungen ausgesprochen, um die Zukunft der kommunalen Abfallwirtschaft zu sichern. Hierzu gehörte zunächst, den Kommunen Planungssicherheit für ihre Abfallentsorgungsanlagen zu gewährleisten. Diese Sicherheit ist vor allem dadurch verloren gegangen, dass erhebliche Mengen von hausmüllähnlichem Gewerbeabfall aus den Bereich der kommunalen Entsorgung in den Bereich der Abfallverwertung verschoben wurden. Zur Erreichung dieses Ziels diskutiert die SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag auf Anregung von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen eine Änderung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Die Diskussion ist zur Zeit noch nicht abgeschlossen.

Weiterhin sollte durch Verwaltungsvorschrift eine behördenverbindliche Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung von Abfällen festgelegt werden. Wegen der äußerst schwierigen rechtlichen und wirtschaftlichen Hintergründe, die zudem eine bundeseinheitliche Regelung erfordern, konnte eine solche Vorschrift bisher nicht erstellt werden.

Weiterhin schlug die Kommission vor, die Regelungen der NGO über kommunales Wirtschaftsrecht so zu gestalten, dass Abfallwirtschaftsbetriebe als Einrichtungen des Umweltschutzes nach § 108 Abs. 2 Nr. 3 NGO anzusehen sind und bei privater Rechtsform den Regelungen des § 109 NGO unterliegen.

Mit der Novelle der NGO³ wurde unter anderem die Systematik der §§ 108 und 109 NGO verbessert. § 108 NGO regelt, welche wirtschaftlichen Betätigungen die Gemeinde durch Eigenbetriebe oder in privatrechtlicher Form durchführen darf. § 109 NGO regelt nunmehr nur noch die Führung der Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform.

Der Gesetzgeber macht in § 108 NGO deutlich, dass auch die Abfallentsorgung zu den „Einrichtungen des Umweltschutzes sowie solcher ähnlicher Art“ (§ 108 Abs. 3 NGO) zu rechnen ist. Damit ist den Empfehlungen des AK 20 gefolgt worden.

Unter Kapitel „10.2 Vergaberecht“ wurde die Bestellung eines Gutachters für die Auslegung des Vergaberechts empfohlen. Herr Prof. Wächter von der Universität Hannover wurde mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt. Dieses Gutachten (Sind die Beauftragung nach § 16 Abs. 1 und die Pflichtenübertragung nach § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG nach europarechtlichen Vorgaben ausschreibungspflichtig?) wurde am 03.02.2000 dem MU vorgelegt.

Die Aufgabenstellung des AK 19 ist vor dem Hintergrund der zunehmenden Diskussion zur Privatisierung bzw. Liberalisierung des Entsorgungsmarktes im Rahmen des AK 24 „Entwicklung der kommunalen Abfallwirtschaft“ der 4. Regierungskommission übernommen und weitergeführt worden.

³ Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung der Niedersächsischen Gemeindeordnung, Niedersächsischen Landkreisordnung und des Niedersächsischen Meldegesetzes vom 19.03.2001 (Nds. GVBl. S. 112)

1.2.7 Arbeitskreis 21 „Anforderungen an eine hochwertige Verwertung“

Nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) ist eine der Art und Beschaffenheit des Abfalls entsprechende hochwertige Verwertung anzustreben. Der Arbeitskreis 21 hat hierzu ein praxisnahes Konzept zur Beurteilung verschiedener Verwertungsverfahren in Verbindung mit Checklisten erarbeitet, um den Behörden – aber auch der betroffenen Wirtschaft – eine unmittelbare Hilfe zu geben. Für den Vergleich der Verwertungsverfahren wurden insgesamt acht Bewertungsfragen erarbeitet und in einem Bewertungsraster zusammengefasst. Die Bewertungsfragen bilden ein praktikables Instrument für die Wirtschaft und Verwaltung, mit dem ohne große Recherchen, wissenschaftliche Untersuchungen oder Einschaltung sachverständiger Dritter Verwertungsverfahren einer Rangfolge zuzuordnen sind.

Das empirisch entwickelte Bewertungsraster wurde an 13 Fallbeispielen zu relevanten niedersächsischen Abfallströmen, wie z. B. die der Kunststoffabfälle oder der Altreifen, überprüft und optimiert. Die Ergebnisse zeigen, dass in der Regel Entscheidungen zur hochwertigen Verwertung auch ohne umfangreiche ökobilanzielle Betrachtungen getroffen werden können.

Die Regierungskommission hatte der Landesregierung u. a. empfohlen, die Kriterien und Arbeitsergebnisse bei einer Novellierung des KrW-/AbfG in die gesetzlichen Regelungen einzubeziehen und das vom Arbeitskreis entwickelte Bewertungsraster in Niedersachsen versuchsweise einzuführen. Der niedersächsischen Wirtschaft war empfohlen worden, bei der Auswahl von Verwertungsverfahren die vom Arbeitskreis entwickelte Vorgehensweise zugrunde zu legen. Die Ergebnisse des Arbeitskreises 21 sind bundesweit richtungsweisend.

Zur Umsetzung der Empfehlungen der Kommission berichtet der Landesverband Nord des VCI, er habe gegenüber seinen Mitgliedsunternehmen für die Anwendung dieser Vorgehensweise geworben und nennt als weiteres Beispiel für eine hochwertige Verwertung, die Rückgewinnung der Werkstoffe aus Polyurethanen. Bei diesem Verfahren werden die Ausgangsstoffe durch Aufspaltung von Polyurethanschäumen zurückgewonnen.

Die Umweltverbände verweisen darauf, dass das vom Arbeitskreis entwickelte Bewertungsschema eine wesentliche Grundlage im Rahmen der Diskussion über erreichbare Umweltentlastungen durch die Verwertung von Abfällen darstelle, z. B. im Rahmen der Richtlinienentwicklung der EU-Kommission. Eine Anwendung auf weitere Beispielfälle des betrieblichen Alltags erscheine aus Sicht der Umweltverbände daher dringend wünschenswert.

Das Niedersächsische Umweltministerium hatte den Abschlussbericht dem Bund und den übrigen Ländern mit dem Ziel zugeleitet, die Ergebnisse in bundeseinheitliche Orientierungshilfen einfließen zu lassen.

Um eine breitere Diskussion der sich aus dem KrW-/AbfG ergebenden Anforderungen und der Empfehlungen der Regierungskommission mit den interessierten Kreisen zu ermöglichen, führte das Niedersächsische Umweltministerium am 28.02.2000 einen Workshop zur hochwertigen Verwertung durch. Dabei stand u. a. die Frage des Hochwertigkeitsmerkmals als Rechtspflicht auf der Agenda. Es wurden auch verschiedene Praxisbeispiele zur Hochwertigkeit vorgestellt.

Der von der Regierungskommission vorgeschlagene Weg, das Bewertungsschema als handhabbares praxisorientiertes Instrumentarium anzuwenden, fand auf dem Workshop breite Unterstützung.

Auf der Grundlage dieses breiten Konsenses wird das Niedersächsische Umweltministerium die Empfehlung der Kommission an die Landesregierung, das Bewertungsschema in Niedersachsen versuchsweise einzuführen, umsetzen. Dazu wurde eine Verwaltungsregelung konzipiert und im Zuge der kooperativen Vorgehensweise den Unter-

nehmerverbänden Niedersachsen e. V., dem Verband der Chemischen Industrie Landesverband Nord, der Vereinigung der Niedersächsischen Industrie- und Handelskammern, den Unternehmensverbänden Handwerk Niedersachsen e. V., der Vereinigung der Handwerkskammern Niedersachsen und der Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens vorab zur Kenntnis gegeben.

Obwohl der Erlassentwurf sehr zurückhaltend formuliert ist, brachten einige Mitglieder der Kommission, die die Einführung des Bewertungsschemas als Forderung an die Landesregierung mit unterstützt hatten, nun ernsthafte Bedenken vor. Sie lehnen niedersächsische Sonderregelungen ab. Die Regelungen seien wettbewerbsverzerrend und benachteiligten die Unternehmen. Insbesondere wird kritisiert, dass der Antragsteller im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren darlegen soll, er habe alternative Verwertungsverfahren geprüft und zwischen ihnen eine Bewertung im Sinne der Hochwertigkeit vorgenommen. Das Niedersächsische Umweltministerium wird die vorgebrachten Bedenken prüfen, mit den Beteiligten erörtern und versuchen, zu einer konsensualen Regelung zu kommen.