

Niedersächsisches
Umweltministerium

Kommission der
Niedersächsischen
Landesregierung

**Umweltpolitik
im europäischen Wettbewerb**
(5. Regierungskommission)

Gesamtabschlussbericht



Niedersachsen

Vorwort

Vor dem Hintergrund der als außerordentlich erfolgreich bewerteten Arbeit der vier vorhergehenden Kommissionen hat die Niedersächsische Landesregierung im April 2004 die 5. Regierungskommission „Umweltpolitik im europäischen Wettbewerb“ eingerichtet, die die Landesregierung in Fragen der Kreislaufwirtschaft, Produktverantwortung und der europäischen Chemikalienpolitik und Bodenschutzstrategie beraten und Empfehlungen für Politik und Wirtschaft erarbeiten sollte.

Ein Fokus lag auf der Sicherung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Ziele. Zu den ökologischen Zielsetzungen gehörten die Verlagerung des Schwerpunktes vom nachsorgenden zum vorsorgenden produkt- und produktionsintegrierten Umweltschutz und die Intensivierung der Produktverantwortung der Hersteller. Im Mittelpunkt stand die nachhaltige Stärkung des Standortes Niedersachsen.

Bei der Erarbeitung von Positionen zu neuen ordnungspolitischen Vorhaben auf der Ebene der Europäischen Union, der Bundesrepublik Deutschland und Niedersachsens wurden insbesondere jene Regelungen und Normen kritisch geprüft, die künftige Initiativen und Entwicklungen einengen und einem effizienten Vollzug entgegenstehen könnten. Zu erwartende Defizite und Hemmnisse bei der Umsetzung neuer Rechtsvorschriften wurden aufgezeigt. Die erarbeiteten Positionen und Empfehlungen wurden unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte in ihren Auswirkungen auf ihre Schadlosigkeit, technische Machbarkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit überprüft. Der Schwerpunkt lag auch auf einer Optimierung der Rahmenbedingungen in Niedersachsen insbesondere durch die Unterstützung der den Standort prägenden kleinen und mittleren Unternehmen.

Die umfangreiche Aufgabenstellung, die Vielschichtigkeit der Probleme sowie die Vielzahl der Beteiligten erforderte im Hinblick auf einen möglichst breit angelegten gesellschaftlichen Konsens die Einbindung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen in die Kommissionsarbeit (Wirtschaft, Gewerkschaften, Wissenschaft, Umweltverbände, Kommunale Spitzenverbände, Umweltbundesamt, Deutsche Bundesstiftung Umwelt, Verwaltung).

Die 5. Regierungskommission hat zur Umsetzung ihres Auftrages fünf Arbeitskreise (AK) zu den Themen den Bereichen „Elektrogeräte und Produktverantwortung“, „Ressourcenschonung bei Produkten und Leistungen – Aspekte integrierter Produktpolitik -IPP“, „Entsorgung von Altfahrzeugen unter Berücksichtigung von Lebenszyklusanalysen“, „Europäische Chemikalienpolitik“, „Bodenschutzstrategie der EU“ sowie zeitlich befristet eine Arbeitsgruppe „Ökonomische Instrumente“ eingerichtet und inhaltlich begleitet. Die Arbeiten wurden im April 2007 beendet.

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Einleitung	3
2. Aufgaben und Ziele	3
3. Vorgehensweise	4
4. Zusammenfassender Bericht der 5. Regierungskommission	4
4.1 AK Elektrogeräte und Produktverantwortung	4
4.2 AK Entsorgung von Altfahrzeugen unter Berücksichtigung von Lebenszyklusanalysen	9
4.3 AK Ressourcenschonung bei Produkten und Leistungen – Aspekte Integrierter Produktpolitik	11
4.4. AK Europäische Chemikalienpolitik	13
4.5 AK Bodenschutzstrategie der EU	15
4.6 Ökonomische Instrumente (AG)	16
5. Empfehlungen zum Arbeitsprogramm einer künftigen Regierungskommission	22
6. Anhang: Mitgliederverzeichnis	23

1. Einleitung

Zur Umsetzung ihrer abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen hat die Niedersächsische Landesregierung im Zeitraum von 1988 bis 2002 vier Regierungskommissionen zu dem Themenkreis „Vermeidung und Verwertung von Abfällen“ sowie „Umweltmanagement und Kreislaufwirtschaft“ eingesetzt.

Vor dem Hintergrund der als außerordentlich erfolgreich bewerteten Arbeit dieser vier Kommissionen hat die Niedersächsische Landesregierung im April 2004 eine 5. Regierungskommission „Umweltpolitik im europäischen Wettbewerb“ eingerichtet, die die Landesregierung zu Fragen der integrierten Produktpolitik, der Produktverantwortung, im Elektro- und Autobereich und der Entwicklung des europäischen Chemikalien- und Bodenschutzes beraten und Empfehlungen für Politik und Wirtschaft erarbeiten sollte.

Im Folgenden sind die wesentlichen Elemente des Arbeitsprogramms der 5. Regierungskommission, die Vorgehensweise und die zusammenfassende Wiedergabe der Ergebnisse der Arbeitskreise der 5. Regierungskommission dargestellt.

Der besondere Dank gilt den Mitgliedern der Arbeitskreise, die durch ihr eingebrachtes Wissen, ihre Erfahrungen und ihre Bereitschaft ganz erheblich zum Gelingen der Arbeit der 5. Regierungskommission beigetragen haben. Die detaillierten Ergebnisse und die Mitglieder der fünf Arbeitskreise sind in den jeweiligen Abschlussberichten dargestellt, die auf der Homepage der Regierungskommission (www.regierungskommission.niedersachsen.de) und auf der Homepage der Unternehmerverbände Niedersachsen e. V. (www.uvn-online.de) abgerufen werden können.

2. Aufgaben und Ziele

Die Aufgabe der 5. Regierungskommission bestand darin, der Politik und der Wirtschaft Strategien zum Thema „Umweltpolitik im europäischen Wettbewerb“ unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte zu empfehlen.

Zu den ökologischen Zielsetzungen gehörten die Verlagerung des Schwerpunktes vom nachsorgenden zum vorsorgenden produkt- und produktionsintegrierten Umweltschutz und die Intensivierung der Produktverantwortung der Hersteller.

Im Mittelpunkt stand die nachhaltige Stärkung des Standortes Niedersachsen. Bei der Erarbeitung von Positionen zu neuen ordnungspolitischen Vorhaben auf der Ebene der Europäischen Union, der Bundesrepublik Deutschland und Niedersachsens wurden insbesondere jene Regelungen und Normen kritisch geprüft, die künftige Initiativen und Entwicklungen einengen und einem effizienten Vollzug entgegenstehen könnten. Zu erwartende Defizite und Hemmnisse bei der Umsetzung neuer Rechtsvorschriften wurden aufgezeigt. Die erarbeiteten Positionen und Empfehlungen wurden unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte in ihren Auswirkungen auf Schadlosigkeit, technische Machbarkeit und wirtschaftliche Zumutbarkeit überprüft. Der Schwerpunkt lag auch auf einer Optimierung der Rahmenbedingungen in Niedersachsen, insbesondere durch die Unterstützung der den Standort prägenden kleinen und mittleren Unternehmen.

Unter Berücksichtigung der vorgenannten Rahmenbedingungen hat sich die Regierungskommission unter dem Einfluss der aktuellen Entwicklungstendenzen auf europäischer Ebene schwerpunktmäßig mit den Themenfeldern Neuregistrierung von Chemikalien (REACH) sowie der integrierten Produktpolitik und Bodenschutzstrategie beschäftigt. Die Umsetzung von EU-Recht durch die Bundesregierung wurde auf den Gebieten der Entsorgung von Elektro-Altgeräten sowie Altfahrzeugen und dem Emissionshandelsrecht begleitet.

3. Vorgehensweise

Die 5. Regierungskommission „Umweltpolitik im europäischen Wettbewerb“ hat sich im April 2004 konstituiert und mit der Übergabe des Abschlussberichtes im April 2007 ihre Arbeit beendet. Die Arbeitskreise der 5. Regierungskommission tagten in der Zeit von Mitte des Jahres 2004 bis Anfang 2007.

Die umfangreiche Aufgabenstellung, die Vielschichtigkeit der Probleme sowie die Vielzahl der Beteiligten erforderte im Hinblick auf einen möglichst breit angelegten gesellschaftlichen Konsens die Einbindung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen in die Kommissionsarbeit. In die Kommission wurden daher Vertreterinnen und Vertreter der folgenden gesellschaftlichen Gruppierungen berufen:

- Wirtschaft (produzierende Wirtschaft, Entsorgungswirtschaft, Handel, Handwerk)
- Gewerkschaften
- Wissenschaft
- Umweltverbände
- Kommunale Spitzenverbände
- Umweltbundesamt.
- Deutsche Bundesstiftung Umwelt
- Verwaltung (Niedersächsische Staatskanzlei, Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung und Verbraucherschutz, Niedersächsisches Ministerium für Soziales, Frauen, Familie und Gesundheit, Niedersächsisches Umweltministerium).

Dieser Zusammensetzung entsprachen im Wesentlichen auch die Arbeitskreise. Die Mitglieder der Regierungskommission sowie die Geschäftsführung der Regierungskommission sind dem Anhang dieses Berichts zu entnehmen.

Die 5. Regierungskommission hat zur Umsetzung ihres Auftrages folgende 5 Arbeitskreise (AK) eingerichtet und inhaltlich begleitet:

- Europäische Chemikalienpolitik
- Bodenschutzstrategie der EU
- Ressourcenschonung bei Produkten und Leistungen – Aspekte Integrierter Produktpolitik (IPP)
- Elektrogeräte und Produktverantwortung
- Entsorgung von Altfahrzeugen unter Berücksichtigung von Lebenszyklusanalysen.

Die Regierungskommission selbst hat darüber hinaus die Arbeitsgruppe (AG) „Ökonomische Instrumente“ eingesetzt, um ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit und Grenzen zu untersuchen; schwerpunktmäßig am Beispiel des Treibhausgas-Emissionshandlungsgesetz (TEHG).

4. Zusammenfassender Bericht der 5. Regierungskommission

Die 5. Regierungskommission hat sich inhaltlich intensiv mit den Abschlussberichten der fünf Arbeitskreise auseinander gesetzt. Nachfolgend werden die Arbeitsschwerpunkte und Ergebnisse der Arbeitskreise zusammenfassend beschrieben, sowie die Ergebnisse der Beratungen zum Thema „ökonomische Instrumente im Umweltschutz“ dargestellt.

4.1 AK Elektrogeräte und Produktverantwortung

Der Arbeitskreis „Elektrogeräte und Produktverantwortung“ hat sich im Wesentlichen mit den folgenden Themenfeldern befasst:

- Gesetzgebungsverfahren zum Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG)
- Vollzug des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes
- Umweltverträgliche Gestaltung von Elektro- und Elektronikgeräten
- Weiterentwicklung der EG-Richtlinien über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (WEEE-RL) sowie zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten (RoHS-RL).

Gesetzgebungsverfahren zum Elektro- und Elektronikgerätegesetz

Auf der Grundlage des Kabinettsentwurfs vom 01.09.2004 hat sich der Arbeitskreis frühzeitig mit dem Gesetzgebungsverfahren zum ElektroG beschäftigt. Er verfolgte das Ziel, für die Niedersächsische Landesregierung Empfehlungen zu erarbeiten, die dann über das Niedersächsische Umweltministerium in das Bundesratsverfahren Eingang gefunden haben.

Vollzug des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes

Vor dem Hintergrund des Inkrafttretens des ElektroG am 13.08.2005 wurden ausführlich unterschiedliche Vollzugsfragen erörtert und die folgenden Themenbereiche bearbeitet:

- Stand der Technik bei der Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten
- Rahmenbedingungen für die Abgabe von Elektro-Altgeräten von öffentlich-rechtlichen Abholstellen an Herstellersysteme
- Abhollogistik von Elektro-Altgeräten
- Eckdaten für ein Monitoringkonzept zum Nachweis der Verwertungsquoten
- Umgang mit Elektro-Kleingeräten.

Bei der Diskussion logistischer und systembezogener Fragestellungen zum Vollzug des ElektroG hat sich der Arbeitskreis auf die Rücknahme über kommunale Sammel- beziehungsweise Abholstellen mit koordinierender Unterstützung der Stiftung Elektro-Altgeräte-Register (EAR) fokussiert. Die besonderen Fragestellungen herstellereinspezifischer, individueller Rücknahmesysteme sind aus der Diskussion des Arbeitskreises ausgenommen worden.

Umweltverträgliche Gestaltung von Elektro- und Elektronikgeräten

Der Arbeitskreis hat Strategien für eine umweltgerechte Gestaltung von Elektro- und Elektronikgeräten betrachtet. Vor dem Hintergrund neuer Regelungen zur umweltgerechten Produktkonzeption auf EU-Ebene (zum Beispiel EG-Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiegetriebener Produkte, EuP-RL) wurden Arbeitsaufträge formuliert, die in einem Folgearbeitskreis zu bearbeiten sind.

Weiterentwicklung der EG-Richtlinien über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (WEEE-RL) sowie zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten (RoHS-RL)

Im Rahmen der Umsetzung der WEEE-Richtlinie in nationales Recht wurden durch die beteiligten Kreise verschiedene Problemfelder identifiziert. Die Diskussion des Arbeitskreises ergab, dass einige dieser Probleme nur auf EU-Ebene zu lösen sind.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Arbeitskreis, die Weiterentwicklung der WEEE-Richtlinie in einem Folgearbeitskreis zu bearbeiten. In diesem Zusammenhang sollen auf der Grundlage der Praxiserfahrung der Mitglieder des Arbeitskreises Vorschläge zur Revision der WEEE- sowie der RoHS-Richtlinie erfolgen. Der Arbeitskreis hat Aspekte aufgezeigt, die in diesem Zusammenhang Berücksichtigung finden sollen.

Zu den dargestellten Themenfeldern hat der Arbeitskreis folgende Empfehlungen ausgesprochen:

1. Empfehlungen zum Regierungsentwurf für das ElektroG (Stand 26.10.2004)

Empfehlung zum Geltungsbereich

Die Frage, ob ein bestimmtes Gerät unter den Anwendungsbereich der Richtlinien und damit unter das ElektroG fällt, ist derzeit noch umstritten, für die betroffenen Hersteller jedoch von zentraler Bedeutung, um sich bereits im Vorfeld vor dem Inkrafttreten ihrer Pflichten am 13.08.2005 bei der Gemeinsamen Stelle registrieren zu lassen.

Die Registrierungspflicht können Hersteller nur erfüllen, wenn ihnen klar ist, ob die von ihnen hergestellten Geräte in den Geltungsbereich des Gesetzes fallen oder nicht.

Der Arbeitskreis sieht die unverzügliche Verabschiedung einer entsprechenden Handlungsanleitung auf europäischer Ebene im TAC zum Geltungsbereich als erforderlich an.

Empfehlung zur Definition der stofflichen Verwertung

Der Arbeitskreis ist der Auffassung, dass unter dem Begriff „stoffliche Verwertung“ im Sinne des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) sowohl die werkstoffliche als auch die rohstoffliche Verwertung zu subsumieren sind.

Der Arbeitskreis sieht diesen Sachverhalt als Ausgangsbasis für die weitere Diskussion im Zusammenhang mit der Erfüllung der Verwertungspflichten nach dem ElektroG an.

Empfehlung zu den Stoffverboten

Der Arbeitskreis sieht die Regelungen zu den Stoffverboten als nicht ausreichend an. Sie bedürfen der Präzisierung, da die in § 5 des Gesetzentwurfes genannte Bezugsgröße „homogener Werkstoff“ nicht selbsterklärend ist. Sie ist zwingend zu definieren, weil sich daraus die maximal zulässigen Gehalte der aufgeführten Schadstoffe in den Bauteilen ergeben.

Der Arbeitskreis sieht eine zeitnahe Definition auf europäischer Ebene im TAC im Hinblick auf eine europaweit einheitliche Auslegung als erforderlich an.

Empfehlung zur Kennzeichnung

Der Arbeitskreis hält es im Hinblick auf eine effektive Marktüberwachung für erforderlich, dass die geforderte Kennzeichnung so dauerhaft ist, dass sie bis zur Entsorgung der Geräte Bestand hat.

Der Arbeitskreis hält die Forderung nach einer dauerhaften Kennzeichnung für notwendig.

Empfehlung zum Stand der Technik bei der Behandlung

Anhang III des Gesetzentwurfes fordert die Entfernung bestimmter Stoffe, Zubereitungen und Bauteile aus getrennt gesammelten Altgeräten. Gemäß der Begründung zum Gesetzentwurf bedeutet dies, dass nach dem Separationsschritt die Stoffe, Zubereitungen und Bauteile des Anhangs III abgetrennt vorliegen müssen.

Der Arbeitskreis ist der Auffassung, dass keine bundesdeutsche Anlage derzeit in der Lage ist, dies zu leisten. Er hält dies aber auch dann nicht für erforderlich, wenn das Ziel der schadlosen Verwertung der aus der Behandlung der getrennt gesammelten Altgeräte gewonnenen Stoffe, Zubereitungen und Bauteile auf andere Art und Weise erreicht wird.

Der Arbeitskreis sieht die Gefahr, dass die im Anhang III erhobenen Anforderungen zur Entfernung von Stoffen, Zubereitungen und Bauteilen dazu führen, dass Behandlungsanlagen in Deutschland, die das Ziel der schadlosen Verwertung gleichermaßen gewährleisten, ohne massive Eingriffe in die Betriebsweise zukünftig nicht weiter betrieben werden können. Dies stellt eine wirtschaftlich nicht vertretbare Mehrbelastung der betroffenen Anlagen dar und wird auch aus ökologischen Gründen für nicht erforderlich gehalten.

Der Arbeitskreis hält es für erforderlich, dass die Ausführungen zum deutschen Stand der Technik, die bereits im Rahmen des bisherigen deutschen Gesetzgebungsverfahrens vorgetragen wurden, in den TAC mit dem Ziel eingebracht werden, generell Verfahren zuzulassen, die mindestens das gleiche Maß an Schutz für die menschliche Gesundheit und die Umwelt sicherstellen.

Empfehlung zur Zertifizierung von Behandlungsanlagen

Nach dem Gesetzentwurf haben die Erstbehandlungsanlagen im Rahmen der Zertifizierung nachzuweisen, dass die vorgegebenen Verwertungsquoten in der Behandlungs- und Verwertungskette eingehalten werden.

Der Arbeitskreis spricht sich in diesem Punkt für eine Entkopplung der Anforderungen an die Zertifizierung vom Nachweis der Einhaltung der Verwertungsquoten aus.

Im Rahmen der Zertifizierung von Erstbehandlungsanlagen soll lediglich die entsprechende Datenführung und -bereitstellung geprüft werden; die Einhaltung der Quoten selbst obliegt den verpflichteten Herstellern.

Weiterhin ist der Arbeitskreis der Auffassung, dass Synergieeffekte mit den Anforderungen an die Zertifizierung nach der Altfahrzeug-Verordnung und der Entsorgungsfachbetriebsverordnung genutzt werden sollen, um Mehrfachzertifizierungen von Behandlungsanlagen zu vermeiden.

Der Arbeitskreis spricht sich für entsprechende Änderungen und Anpassungen im Gesetzentwurf aus.

Empfehlung zur Festlegung der erforderlichen Randbedingungen für die Überprüfung der Einhaltung der Zielvorgaben für die Verwertung (Verwertungsquotennachweis)

Gemäß dem Gesetzentwurf sind Verwertungsquoten auf das durchschnittliche Gewicht je Gerät zu beziehen. Diese Vorgabe wird als in der Praxis nicht umsetzbar angesehen, weil getrennt gesammelte Elektro-Altgeräte nicht gerätespezifisch nach Gewicht erfasst werden. Dies wäre auch nicht mit einem vertretbaren Aufwand möglich. Erforderlich ist deshalb eine europaweit verbindliche praxisnahe Vorgabe zur Ermittlung der Verwertungsquoten. Der Arbeitskreis spricht sich für ein praxisnahes Konzept aus, das in allen 25 EU-Mitgliedstaaten einheitlich zu handhaben ist.

2. Empfehlungen zum Vollzug des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes

Empfehlungen zum Stand der Technik bei der Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten (Stand 26.10.2004)

Der Arbeitskreis ist auf der Basis der in Deutschland seit Jahren praktizierten Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten (Stand der Technik im Sinne des § 3 Abs. 12 KrW-/ AbfG) der Auffassung, dass die vom Gesetz geforderte selektive Behandlung nicht notwendigerweise die manuelle Entfernung aller aufgeführten Stoffe, Zubereitungen und Bauteile aus getrennt gesammelten Elektro- und Elektronik-Altgeräten erfordert.

Grundsätzlich ist eine Entfernung bestimmter schadstoffhaltiger Stoffe, Zubereitungen und Bauteile erforderlich. Auf die Entfernung bestimmter Stoffe, Zubereitungen und Bauteile kann verzichtet werden, wenn durch gegebenenfalls nachgeschaltete Behandlungsschritte verhindert werden kann, dass Emissionen der Schadstoffe in die Umwelt erfolgen oder Schadstoffanreicherungen im Wertstoffkreislauf stattfinden und der nachfolgende Verwertungsprozess nicht nachteilig beeinflusst wird.

Der Arbeitskreis empfiehlt, bei der Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten den Stand der Technik hinsichtlich der Entfernung von Stoffen, Zubereitungen und Bauteilen in Abhängigkeit bestimmter zugelassener Behandlungs- und Verwertungsverfahren zu beurteilen. Der Arbeitskreis empfiehlt, diesen Aspekt auch bei der Anpassung des Anhangs II der WEEE-Richtlinie zugrunde zu legen und schnellstmöglich auf eine entsprechende Differenzierung der Anforderungen an die Behandlung hinzuwirken.

Empfehlungen zu Rahmenbedingungen für die Übergabe von Elektro- und Elektronik-Altgeräten von öffentlich-rechtlichen Abholstellen an Herstellersysteme (Stand 07.05.2005)

Auf der Basis der Szenarienbetrachtung, der Beschreibung des Standplatzprinzips bei der Abholkoordination und der Abschätzung des Flächenbedarfs an den Abholstellen empfiehlt der Arbeitskreis bei der Feinplanung der Logistik an den Abholstellen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Berücksichtigung der nachfolgend aufgeführten Punkte:

- Geeignete Behälter für die Sammelgruppen 1 und 2 sind 30-40 m³ Container. Für die Sammelgruppen 3 und 5 stellen nach derzeitigem Erkenntnisstand offene poolfähige DB- bzw. Euro-Gitterboxen sowie Paletten für Bildschirmgeräte bei einer Gesamtbetrachtung die für alle Beteiligten günstigste Lösung dar¹⁾. Die Sammelgruppe 4 verwendet Spezialbehälter (Rungenpaletten) und Gitterboxen (Kompaktlampen).
- Bei der Erfassung von IT-/K- und CE-Produkten in einer Gruppe sind unterschiedliche Behälter für Bildschirmgeräte (Container) und sonstige Altgeräte (Gitterboxen) aus logistischer Sicht grundsätzlich negativ zu bewerten. Nur unter der Voraussetzung, dass der Anfall von Bildschirmgeräten sehr viel höher ist als der sonstiger Altgeräte dieser Sammelgruppe, kann die Nutzung beider Behältersysteme in einem Transport vorteilhaft sein.
- Die logistische Abstimmung zwischen den Abholstellen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) und den beauftragten Entsorgern ist in erster Näherung bei einem Flickenteppichmodell mit weniger wiederkehrendem Abstimmungsbedarf verbunden als beim derzeitigen System der Abholkoordination.
- Die zentrale Abholkoordination setzt vom Grundsatz her tauschfähige (poolfähige) Behältersysteme voraus. Dieses ist mit Euro- bzw. DB-Gitterboxen sowie Paletten für Bildschirmgeräte und Standard-Abrollcontainern gegeben (siehe Ziffer 1). Als zielführend werden intelligente Systeme der Abholkoordination angesehen, die einerseits eine Aufstellung und Abholung durch denselben Entsorgungsdienstleister gewährleisten (Standplatzprinzip), oder andererseits die direkte Abstimmung zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und von den Herstellern beauftragten Entsorgern ermöglichen.
Dies erfordert gegebenenfalls eine weitere Koordination auf Entsorgerebene; zu berücksichtigen ist aber, dass Auftraggeber des jeweiligen Entsorgers der einzelne Hersteller ist.
- Aus umweltpolitischer Sicht sind bei einer zentralen Abholkoordination bundesweite Leerfahrten der Entsorger zur Gestellung der leeren Container vor der Abholung der befüllten Container (Standplatzprinzip) auf das notwendige Mindestmaß zu begrenzen.
- An den Abholstellen der örE werden zukünftig – abhängig von der Art der durch die Hersteller bereitgestellten Behälter – gegebenenfalls Ladehilfsmittel benötigt, die derzeit dort in der Regel nicht vorhanden sind. Dies betrifft sowohl die Stapelung der Altgeräte der Sammelgruppe 1 und gegebenenfalls 2 in Containern als auch die Stapelung – soweit aus

¹⁾ Im Einzelfall kann unter Einbeziehung der relevanten Randbedingungen für die Erfassung und Übergabe auch der Einsatz von (Spezial)Containern geprüft werden.

Platzgründen erforderlich – von Gitterboxen für die Sammelgruppen 3 und 5.

Erforderlich ist die Klärung der jeweiligen Ausstattung der öRE an den Abholstellen und welche Ergänzungen zukünftig notwendig sein werden.

- Die Aufnahme des Sammelbehälters durch das Abhol-/Transportfahrzeug ist als Bestandteil der Abholung zu sehen. Die dafür benötigten Handhabungsmittel sind – soweit keine abweichenden Vereinbarungen getroffen werden – von den durch die Hersteller beauftragten Entsorger mitzuführen.
- Die Handhabung von Containern nach dem Standplatzprinzip ist an der Abholstelle störanfällig. Eine Überschneidung von Abholung des vollen Behälters und Anlieferung kann zu Platzproblemen führen. Weiterhin ist zu vermeiden, dass kein Behälter bereit steht, weil Abholung und Anlieferung durch unterschiedliche Hersteller bzw. von diesen beauftragten unterschiedliche Entsorger erfolgen.

Empfehlungen zur Abhollogistik von Elektro- und Elektronik-Altgeräten (Stand 10.10.2006)

Die Regierungskommission empfiehlt der Niedersächsischen Landesregierung, im Interesse der öffentlich-rechtlichen Entsorger, Hersteller und Entsorgungsunternehmen, sich beim Bundesumweltministerium für die Umsetzung des Flickenteppichmodells für die Sammelgruppen I und II unter Beteiligung des Bundeskartellamtes einzusetzen.

Die Regierungskommission empfiehlt der Niedersächsischen Landesregierung, sich beim Bundesumweltministerium für eine koordinierte Diskussion unter allen Beteiligten bei dem Lösungsansatz für die Logistik in der Sammelgruppe III – unter Berücksichtigung von Überlegungen und Erfahrungen in den anderen Sammelgruppen – einzusetzen.

Der Arbeitskreis empfiehlt, die praktische Umsetzung des Flickenteppichmodells zu begleiten, um daraus Verbesserungsvorschläge insbesondere zu folgenden Problembereichen abzuleiten:

- Verbesserung des Arbeitsschutzes beim Befüllen und Entleeren der Behälter
- Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben hinsichtlich des zerstörungsfreien Sammelns und des Transportwesens.

Empfehlungen zu Eckdaten für ein Monitoringkonzept zum Nachweis der Verwertungsquoten nach § 12 ElektroG (Stand 10.10.2006)

Die Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, zur Festlegung von Monitoringmethoden auf Landesebene, folgende Eckpunkte zu berücksichtigen und diese auf Bundes- und europäischer Ebene einzubringen:

- Zur Vereinfachung des Monitorings sollten die Anteile der Gerätekategorien in den Sammelgruppen möglichst auf der Basis existierender Daten (EAR und Entsorgungsunternehmen) ermittelt werden.
- Bei der Festlegung von Monitoringregeln sollten methodische Ansätze zur Vereinfachung des Monitorings berücksichtigt werden, wenn durch diese eine vergleichbare Datenqualität erreicht wird.
- In bestimmten Prozessen der Entsorgungskette von Elektro-Altgeräten erfolgen zum einen eine stoffliche und zum anderen eine energetische Verwertung der aus behandelten Elektro-Altgeräten resultierenden Fraktionen. Bei der Verfahrensbetrachtung ist zu prüfen, welche Relevanz die Genauigkeit der Quotenbestimmung hat. Zum Beispiel könnten größere Ungenauigkeiten akzeptiert werden, wenn es zu einem

derzeit großtechnisch verfügbaren Verfahren keine Alternative gibt.

- Die Regeln sollten eine gewisse Ungenauigkeitstoleranz bei der Betrachtung von Verfahrensschritten akzeptieren. Der Arbeitskreis hat festgestellt, dass bei einer Toleranzregel von zehn Prozent eine wesentliche Vereinfachung des Monitorings erreicht werden kann.
- Bei der Bestimmung der Verwertungsquoten der Sammelgruppe 1 sollte keine Differenzierung der Gerätekategorie 10 (Automatische Ausgabegeräte) erfolgen, da der notwendige Aufwand durch die sehr geringen Anteile dieser Kategorie in der Sammelgruppe 1 nicht gerechtfertigt wäre.
- Zur Bestimmung der Anteile der Gerätekategorien in der Sammelgruppe 3 (ohne Bildschirme) sollten repräsentative betriebsübergreifende Messkampagnen durchgeführt werden, in denen ein statistischer Schlüssel für die Zuordnung von verwerteten Anteilen auf die Gerätekategorien bestimmt wird.
- Es sollte die Anwendbarkeit des für die Sammelgruppe 3 beschriebenen Ansatzes auf weitere Sammelgruppen geprüft und gegebenenfalls aufgenommen werden.
- Die für die Meldung der verwerteten Mengen je Gerätekategorie an die Gemeinsame Stelle erforderlichen Abschätzungen oder Messverfahren sollten aus Gründen der Rechtssicherheit nur vom EAR veranlasst und finanziert werden.
- Für die Bestimmung der Anteile der Gerätekategorien in den Sammelgruppen sollten auch Daten von der Gemeinsamen Stelle bereitgestellt werden.
- Bei Verfahren, in denen neben Elektro-Altgeräten auch Nicht-Elektro-Altgeräte im Input sind, sollte über Kampagnen die Verteilung der Fraktionen für Elektro-Altgeräte bestimmt werden und anschließend die so ermittelten Verteilungsschlüssel auf den Gesamtmaterialstrom der betreffenden Behandlungsanlage angewandt werden
- Werden einzelne Fraktionen im Rahmen anderer Rechtsvorgaben (zum Beispiel BatterieV) verwertet, so soll die Möglichkeit bestehen, die Quotenmengen/Quoten aus diesem Bereich für die entsprechende Fraktion anzurechnen.
- Aufgrund der Bedeutung, die der Prüfung im Rahmen der Zertifizierung der Erstbehandler zukommt, sind gegebenenfalls konkretere Voraussetzungen für die Erteilung eines Zertifikates sowie die inhaltlichen Anforderungen an die Zertifizierung erforderlich – beispielsweise im Rahmen eines aktualisierten LAGA-Merkblatts oder einer LAGA-Richtlinie zur Umsetzung des ElektroG.

Empfehlungen zum Umgang mit Elektro-Kleingeräten (Stand 23.05.2006)

Der zentrale Moment bei der Entsorgung von mülltonnengängigen Elektro-Kleingeräten ist die Erfassung. Die weitgehende separate Erfassung wird umso besser gewährleistet, je breiter gefächert die Rückgabemöglichkeiten für die Bürger sind. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sollten durch ein umfangreiches Angebot von Bring- und/ oder Holsystemen diesem Umstand Rechnung tragen. Der örtliche Handel sollte auf freiwilliger Basis in dieses System einbezogen werden. Die Einführung der Rücknahmestellen sollte von einer intensiven Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden.

Bei der Entsorgung von asbesthaltigen Elektro-Kleingeräten können Fasern freigesetzt werden. Die Hersteller sollten prüfen, ob gerätebezogene Aussagen über die

Asbesthaltigkeit von Elektro-Kleingeräten möglich sind. Dann wäre eine gezielte Aussortierung der belasteten Geräte möglich.

Es besteht Forschungsbedarf zu der Frage, ob die RFID-Ausstattung von Elektro-Kleingeräten zur Identifizierung von Schad- und/ oder Wertstoffen sinnvoll ist.

3. Empfehlungen zur umweltverträglichen Gestaltung von Elektro- und Elektronikgeräten (Stand 04.12.2006)

Der Landesregierung wird empfohlen, in einem Folgearbeitskreis folgende Arbeitsaufträge bearbeiten zu lassen:

- Das Thema „umweltgerechte Produktkonzeption“ im Rahmen neuer Regelungen (zum Beispiel EuP-Richtlinie)) weiter verfolgen;
- In einem solchen Kontext prüfen, wo noch Regelungsbedarfe und -lücken sind;
- Zu untersuchen, ob und in welcher Weise wirtschaftliche Anreize umweltgerechtes Design von Elektro- und Elektronikgeräten unterstützen können;
- Prüfen, inwieweit die oben genannten Anforderungen an die umweltgerechte Produktgestaltung bei der öffentlichen Beschaffung in Niedersachsen berücksichtigt werden.

4. Empfehlungen für eine Weiterentwicklung der WEEE- und der RoHS-Richtlinie im Hinblick auf ein praktikables Abfallmanagement von Elektro- und Elektronik-Altgeräten (Stand 06.11.2006)

Der Arbeitskreis empfiehlt, das Thema Weiterentwicklung der WEEE-Richtlinie im Rahmen der einzurichtenden 6. Regierungskommission fortzuführen. In diesem Zusammenhang sollten auf der Grundlage der Praxiserfahrung der Mitglieder des Arbeitskreises Vorschläge zur Revision der WEEE- und der RoHS-Richtlinie erfolgen.

Um diese Vorschläge zeitnah in die Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene einbringen zu können, sollte bis zur endgültigen Einrichtung der 6. Regierungskommission eine ad-hoc-Arbeitsgruppe gebildet werden, die später im Rahmen der 6. Regierungskommission fortgeführt wird.

Die ad-hoc-Arbeitsgruppe sollte Vorschläge zur Weiterentwicklung der WEEE-/ RoHS-Richtlinie, insbesondere unter Berücksichtigung der folgenden Aspekte, erarbeiten:

- Voraussetzung für eine sachgerechte Umsetzung und Weiterentwicklung der WEEE-Richtlinie ist der verlässliche Nachweis, dass eine Schadstoffentfrachtung entsprechend der Zielsetzung der Richtlinie erfolgt. Dieses Ziel kann sowohl durch eine gezielte Schadstoffentfrachtung, zum Beispiel im Rahmen der vorgeschalteten selektiven Behandlung, als auch durch andere Behandlungs- und Verwertungsverfahren in der Entsorgungskette erreicht werden.
- Unter Beibehaltung der Zielsetzungen der WEEE-Richtlinie (Reduktion der Abfallmenge und Verbesserung der Umweltschutzleistungen aller in den Lebenskreislauf von Elektro- und Elektronikgeräten einbezogenen Beteiligten) sollen Varianten für ein praktikables Monitoring zum Nachweis der Erreichung dieser Zielvorgaben vergleichend untersucht werden. Hierbei sind unter anderem folgende Fragestellungen zu berücksichtigen:

- Unter welchen Rahmenbedingungen kann die Zuführung in eine qualifizierte Verwertungsanlage im Rahmen der Quotenberechnung als verwertet berechnet werden?
- Können materialstrombezogene Quoten in die derzeitige Struktur anstelle von gerätebezogenen Quoten eingebunden werden?
- Gibt es Alternativen zum bestehenden Quotensystem?
- Kann eine Optimierung des Vollzugs der WEEE-Richtlinie unter den folgenden Voraussetzungen, die europaweit gelten müssten, im Vergleich zum derzeitigen Verwertungsquotenmodell tatsächlich erreicht werden?
 - Festlegung von Mindestanforderungen an die Behandlungs- und Verwertungsanlagen;
 - Sicherstellung, dass die zu verwertenden Abfallströme in der erforderlichen Qualität anerkannten Verwertungsanlagen zugeführt werden;
 - Sicherstellung, dass die Behandlungs- und Verwertungsanlagen neben den allgemeinen technischen Anforderungen auch die Anforderungen an einen umweltverträglichen Umgang mit Schadstoffen erfüllen;
 - Deponieverbot für heizwertreiche Fraktionen.
- Die Ausnahmeregelungen der RoHS-Richtlinie sollten vor dem Hintergrund des erreichten Sachstands und der vorhandenen Erfahrungen im Hinblick auf ihr Erfordernis und die Vereinheitlichung der Überwachung geprüft werden.
- Des Weiteren sollte überprüft werden, ob die Stoffverbote der RoHS-Richtlinie in das Chemikalienrecht zu überführen sind.

Weiterhin empfiehlt der Arbeitskreis die folgenden Themenfelder für eine Fortführung des Arbeitskreises:

1. Umsetzung und Vollzug des ElektroG
 - Welche Unterschiede und Konflikte gibt es beim Vollzug des ElektroG auf Länderebene?
 - Welche Auswirkungen hat die Umsetzung des ElektroG auf regionale Entsorgungsstrukturen?
 - Erarbeitung von Vorschlägen für eine Novellierung des ElektroG auch vor dem Hintergrund der laufenden Überprüfung der WEEE-Richtlinie;
 - Welche Ansätze gibt es für Kleinmengenhersteller zur praktikablen Wahrnehmung ihrer Produktverantwortung?
 - Problematik der Umrechnung Sammelgruppe/ Gerätekategorie;
 - Berücksichtigung exportierter Elektro-Altgeräte auf die Pflichtenerfüllung der Hersteller;
 - Mit welchen Logistiksystemen lassen sich die Ziele des ElektroG erreichen?
Bewertung bestehender Logistiksysteme und Ermittlung von Verbesserungspotenzial.
2. Umsetzung und Weiterentwicklung der WEEE-Richtlinie
 - Wie lassen sich die nationalen Umsetzungen der WEEE-Richtlinie harmonisieren?
 - Entwicklung und Anwendung EU-einheitlicher Qualitätsstandards für die Entsorgung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten;
 - Wie lassen sich die Rahmenbedingungen für den Transport von Elektro-Altgeräten im Binnenmarkt verbessern?

- Welche Maßnahmen müssten getroffen werden, um eine wechselseitige Anerkennung bzw. Harmonisierung von Herstellerregistrierungen auf EU-Ebene zu erreichen?
 - Welche Maßnahmen müssten getroffen werden, um die Wiederverwendung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten zu fördern?
 - Entwicklung ökonomischer Instrumente zur Förderung einer Kreislaufwirtschaft;
 - Erfolgskontrolle der heute eingesetzten Instrumente zur Erreichung der Ziele der WEEE-Richtlinie in Deutschland.
3. Umsetzung und Weiterentwicklung der RoHS-Richtlinie
- Überprüfung der Ausnahmeregelungen der RoHS-Richtlinie vor dem Hintergrund des erreichten Sachstandes und der vorhandenen Erfahrungen im Hinblick auf ihr Erfordernis und die Vereinheitlichung der Überwachung;
 - Prüfung, ob die Stoffverbote der RoHS-Richtlinie in das Chemikaliengesetz zu überführen sind.
4. Umweltgerechte Gestaltung von Elektro- und Elektronikgeräten
- Weiterverfolgung des Themas „umweltgerechte Produktkonzeption“ im Rahmen neuer Regelungen (zum Beispiel EuP-Richtlinie);
 - Prüfung auf Regelungsbedarfe und -lücken;
 - Untersuchung, ob wirtschaftliche Anreize das umweltgerechte Design von Elektro- und Elektronikgeräten unterstützen können;
 - Prüfung, ob bei der Umsetzung von Durchführungsmaßnahmen nach Artikel 15 der EuP-Richtlinie in deutsches Recht die rechtsstaatlichen Anforderungen an die Eingriffe in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb erfüllt werden können;
 - Prüfung, inwiefern die oben genannten Anforderungen an die umweltgerechte Produktgestaltung bei der öffentlichen Beschaffung in Niedersachsen berücksichtigt werden können.

4.2 AK Entsorgung von Altfahrzeugen unter Berücksichtigung von Lebenszyklusanalysen

Der Arbeitskreis „Entsorgung von Altfahrzeugen unter Berücksichtigung von Lebenszyklusanalysen“ (kurz: AK Kfz-Recycling) besteht bereits seit der 2. Regierungskommission. Er hat sich mit den jeweils aktuell anstehenden Regelungen zur Entsorgung von Altfahrzeugen auf nationaler und europäischer Ebene befasst und Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung dieser Regelungen erarbeitet.

Das Europäische Parlament und der Rat haben am 18. September 2000 die Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge (Altfahrzeug-RL) erlassen, die seit 1. Januar 2007 für Fahrzeuge, die vor dem 1. Juli 2002 in Verkehr gebracht wurden gilt. Die Bundesrepublik hat die Richtlinie mit dem Gesetz über die Entsorgung von Altfahrzeugen vom 21. Juni 2002 im nationales Recht umgesetzt. Somit lag der Schwerpunkt der Arbeit der 5. Regierungskommission auf der vorgesehenen Revision der Zielvorgaben der Altfahrzeug-RL für das Jahr 2015. Da die Überprüfung der Zielvorgaben für das Jahr 2015 nach ihren Vorgaben bis Ende Dezember 2005 abgeschlossen

sein sollte, rückten die Quoten als Zielerreichungsinstrument in den Vordergrund des Interesses. Hinzu kam, dass die Quoten erst seit Beginn 2006 in den Mitgliedsstaaten einzuhalten sind. Der Arbeitskreis veranlasste weiterführende Untersuchungen zur Dokumentation und zur Feststellung des erreichten Standes der betrieblichen Quotenerfüllung.

Die Fahrzeughersteller haben sich aufgrund der Situation der Rohstoffmärkte – geprägt durch hohe Preise verbunden mit einem hohen deutschen Lohnniveau – für einen Paradigmenwechsel weg von der Montage hin zur Post-Schredder-Technologie entschieden. Dieser Paradigmenwechsel wurde beispielhaft am VW-SiCon-Verfahren als einer Post-Schredder-Technologie, für die eine Ökobilanz die Szenarien „VW-SiCon“ versus „Demontage + Müllverbrennung“ vergleicht, nachvollzogen. Die Ergebnisse der initiierten Untersuchungen zum Stand der Quotenerfüllung in Deutschland machten deutlich, dass die bestehenden Anforderungen zur Quotenerfüllung für das Jahr 2006 vom Mitgliedsstaat Bundesrepublik Deutschland erfüllt werden können.

Die Ergebnisse der Versuche mündeten seitens der Automobilindustrie in dem Vorschlag des Wirtschaftskreises Altfahrzeuge, der die Einhaltung der Zielvorgaben darlegen soll und den Aufwand für die betriebliche Praxis so gering wie möglich halten will. Die initiierten Schredderkampagnen reiner Altfahrzeuge stützen die Argumentation der Automobilhersteller. Sie wollen eine Anhebung des in der Altfahrzeug-Verordnung zugrunde gelegten Metallanteils der Altfahrzeuge, der als stofflich verwertet gilt, von derzeit 70 Prozent erreichen. Der Verband der Deutschen Automobilhersteller beabsichtigt beim Bundesgesetzgeber, den erhöhten festgestellten Metallgehalt von 75 Prozent zur Grundlage gesetzlicher Regelungen zu machen. Somit könnte die betriebliche Quote von 10 Prozent stofflicher Verwertung für den Demontagebetrieb, die nach vorliegenden Erkenntnissen bei allen Anstrengungen sehr ehrgeizig ist, auf 5 Prozent der nicht metallischen Anteile reduziert werden. Darüber hinaus wurden die in der Praxis geübten Möglichkeiten der Kooperation zur Quotenerfüllung systematisiert und beschrieben.

Der Abschlussbericht gliedert sich fachlich in vier Blöcke. Im ersten werden die Auswirkungen von produkt- und entsorgungsbezogenen Vorgaben auf die Konstruktion von Personenkraftwagen beschrieben sowie die Berichtspflichten zur Umsetzung dieser Vorgaben beleuchtet. Danach wird auf die Ermittlung von Umweltauswirkungen einzelner Maßnahmen in der Konstruktion und Entsorgung von Kraftfahrzeugen eingegangen, aktuelle Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Vollzug der Regelung zur Entsorgung von Altfahrzeugen begleitet und Vorschläge für die Weiterentwicklung der Regelungen zur Entsorgung von Altfahrzeugen (Abfällen) unter verschiedenen Aspekten erarbeitet.

Die nachstehend konkreten Empfehlungen finden sich im Kontext in den entsprechenden Kapiteln. Ihre Reihenfolge ergibt sich aus dem Zeitpunkt ihrer Behandlung im Arbeitskreis.

Die Empfehlung auf den Verzicht zum Ausbau von Kunststoffbauteilen wurde bereits durch die Regierungskommission verabschiedet - wobei das Wort „hochwertigen“ zur Angleichung an die nachfolgenden, vom Arbeitskreis ergänzend erarbeiteten Empfehlungen - eingefügt wurde. Insgesamt hat sich der Arbeitskreis einvernehmlich für die folgenden Empfehlungen ausgesprochen:

Empfehlung zum Verzicht auf den Ausbau von Kunststoffteilen bei anschließender Aufbereitung (Post-Schredder) der Ströme und deren stofflicher Verwertung: Ausgehend von der derzeitigen Rechtslage (AltfahrzeugV, Anhang I Nr. 3.2.3.) hat sich der Arbeitskreis mit dem VW-SiCon-Verfahren als eine Möglichkeit der Post-Schredder-Technologie beschäftigt.

Nach Auffassung des Arbeitskreises kann auf die vor gezogene Entnahme großer Kunststoffteile verzichtet werden, wenn die Schredderrückstände einem hochwertigen Post-Schredder-Verfahren, wie zum Beispiel dem VW-SiCon-Verfahren, zugeführt werden und dabei erzeugte Materialien eine stoffliche Verwertung ermöglichen.

Empfehlung zum Bekenntnis hochwertiger Post-Schredder-Technologie; Forderung nach europaweiter Beendigung der Deponierung heizwertreicher Abfälle:

Der Arbeitskreis empfiehlt dem Gesetzgeber in Deutschland zeitnah, Lücken im bestehenden Regelwerk hinsichtlich der Ablagerung von Schredderleichtfraktion (auch nach Vermischung mit anderen Materialien) auf Deponien zu schließen, um hochwertigen Post-Schredder-Technologien auch in Deutschland zum Durchbruch zu verhelfen. Mit der Umsetzung dieser Empfehlung sind sowohl ökologische (Beitrag zur Ressourcenschonung), soziale (Schaffung von Arbeitsplätzen) als auch ökonomische Vorteile (Etablierung und Verbreitung innovativer Technologien mit entsprechender Wertschöpfung) verbunden. Die Empfehlung ist auch als Beitrag zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und zur Ressourcenstrategie der EU zu verstehen. Innovationen im Bereich Kreislaufwirtschaft dürfen auf Dauer in Deutschland nicht durch ein ökologisches Dumping behindert werden. Der Arbeitskreis empfiehlt darüber hinaus, auf eine effektive Regelung auf europäischer Ebene hinzuwirken, die die Deponierung von heizwertreichen Abfällen, wie sie auch Schredderrückstände darstellen, europaweit verhindert.

Empfehlung zu Substanzverboten in der Konstruktion: Die Substanzverbote sowie mögliche Substitute sind im Detail auf ihre Umweltauswirkungen zu untersuchen. Bei der Vorgabe von Substanzverboten auf neu entwickelte Fahrzeugtypen und ihre Ersatzteile ist zu beachten, dass eine Umstellung in der Serie häufig mit einem sehr hohen Kostenaufwand verbunden ist und konstruktive Veränderungen von nicht mehr in der Entwicklung befindlichen oder sogar auslaufenden Teilen nach sich zieht.

Änderungen von bereits erprobten Bauteilen können in der Umstellungsphase zu negativen Umweltauswirkungen führen, die den positiven Auswirkungen durch den Ersatz eines Schwermetalls entgegenstehen. Als Beispiel ist hier die Umstellung von Lagerschalen in Aggregaten zu nennen. Aufgrund der umfassenden konstruktiven Änderungen muss eine vollständig neue Erprobung jedes einzelnen Aggregates durch Prüfstands- und/ oder Fahrzeugdauerläufe erfolgen. Es ergeben sich für jeden Automobilhersteller mehrere Millionen zusätzlicher Testkilometer, die mehrere Hundert Tonnen CO₂-Emission zur Folge haben. Daher wird empfohlen sich bei der Vorgabe neuer Substanzverbote auf neu entwickelte Fahrzeugtypen und ihre Ersatzteile zu beschränken.

Die Schwermetallverbote sind sowohl für alle neuentwickelten als auch Übernahmeteile (Carry-over-parts) anzuwenden; somit wird verhindert, dass Ausnahmen von den Schwermetallverboten über Carry-over-parts auf neue Modelle übertragen werden.

Zu Fragestellung der Schwermetallverbotausnahmen für Ersatzteile läuft von Oktober bis Dezember 2006 bei der EU-Kommission eine Konsultation. Der Arbeitskreis unterstützt die Anwendung des Prinzips „repariert wie produziert“ für die Ersatzteile von Fahrzeugen, die nach dem 01.07.2003 in Verkehr gebracht wurden und die unter die befristeten Ausnahmen Nr. 2a, 4, 7a, 10, 13a und 13b in Anhang II der Altfahrzeug-RL fallen.

Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Berichte nach Artikel 9 Altfahrzeug-RL:

Nach den Erfahrungen mit dem ersten Bericht zur Umsetzung der Altfahrzeug-Richtlinie für den Berichtszeitraum April 2002 - April 2005 sieht der Arbeitskreis Möglichkeiten für eine Verbesserung der Berichterstattung über die Aktivitäten der Fahrzeugindustrie.

Entsprechend dem Vorbild des Monitoringberichts der ARGE Altauto im Rahmen der Freiwilligen Selbstverpflichtung wird eine zentrale Informationssammlung und -bereitstellung der Fahrzeugindustrie zu den Aktivitäten zur Abfallvermeidung/ Fahrzeugkonstruktion und zum Rezyklateinsatz für sinnvoll gehalten, um ein möglichst vollständiges Bild der derzeitigen deutschen Aktivitäten und Erfolge zur Verbesserung der Abfallvermeidung und Fahrzeugverwertung gegenüber der EU-Kommission zeichnen zu können.

Gleiches wird auch für die Sammlung von Daten zur Anzahl der Altfahrzeuge ohne oder mit negativem Marktwert und zum durchschnittlichen negativen Marktwert für sinnvoll gehalten. Da die Hersteller die kostenlose Rücknahme sicherzustellen haben, sollten ab 2007 entsprechende Daten bei den Fahrzeugherstellern verfügbar sein.

Als Ansprechpartner für eine zentrale Informationssammlung bieten sich die Verbände der Fahrzeughersteller an:

- VDA - Verband der Automobilindustrie e. V. (deutsche Fahrzeughersteller)
- CIVD - Caravaning Industrie Verband e. V.
- VDIK - Verband der internationalen Kraftfahrzeughersteller e. V.

Daher wird empfohlen, dass die genannten Verbände alle drei Jahre im Laufe von sechs Monaten nach dem Ende eines Berichtszeitraumes die in ihren Mitgliedsfirmen verfügbaren Daten zu den Aktivitäten zur Umsetzung des Artikels 4 Abs. 1 der Altfahrzeug-RL und zu den Altfahrzeugen ohne oder mit negativem Marktwert sammeln und für die Berichterstattung nach Artikel 9 dem UBA/ BMU zur Verfügung stellen.

Empfehlung zur Verhinderung des freien Handels von Airbags und anderen pyrotechnischen Komponenten bei gebrauchten Fahrzeugen und Altfahrzeugen aus Gründen des Verbraucherschutzes:

Zum Schutz der allgemeinen Öffentlichkeit, der Verbraucher und der damit befassten Arbeitnehmer empfiehlt der Arbeitskreis eine gesetzliche bundesdeutsche Vorgabe über den Umgang mit gebrauchten pyrotechnischen Bauteilen aus Fahrzeugen im Rahmen der vorliegenden EU-Richtlinie über das Inverkehrbringen von pyrotechnischen Gegenständen. Damit sollen der unsachgemäße freie Handel und der unsachgemäße Aus- und Einbau von gebrauchten pyrotechnischen Komponenten in Fahrzeugen verhindert werden. Bezüglich bestehender deutscher Regelungen hinsichtlich derartiger Komponenten wird auf den Anhang der AltfahrzeugV Nr. 3.2.2.1 hingewie-

sen. Danach sind pyrotechnische Bauteile von geschultem Personal unverzüglich nach Anlieferung beim Demontagebetrieb zu demontieren und anschließend in dafür zugelassenen Anlagen zu entsorgen oder in eingebautem Zustand unschädlich zu machen.

Empfehlung zur Verbesserung der Kommunikation zwischen zuständigen Behörden, Sachverständigen und Betrieben:

Der Arbeitskreis empfiehlt die Gemeinsame Stelle der Länder gemäß § 7 Abs. 2a der AltfahrzeugV (GESA) als zentralen Ansprechpartner in Fragen des Vollzuges der Altfahrzeug-Verordnung zu stärken und sie als Forum zur gegenseitigen Informationsweitergabe und Diskussion aktueller Themen zwischen den am Vollzug der AltfahrzeugV Beteiligten zu etablieren. Es wird vorgeschlagen, die Kommunikation zwischen den Beteiligten durch die Einrichtung eines regelmäßig erscheinenden Newsletters, herausgegeben von der GESA, zu verbessern.

4.3 AK Ressourcenschonung bei Produkten und Leistungen – Aspekte Integrierter Produktpolitik (IPP)

Übergreifendes Ziel der Europäischen Umweltpolitik ist im Sinne des Nachhaltigkeitsansatzes ausreichende Vorsorge gegen negative Umweltwirkungen zu erreichen und den Ressourcenverbrauch zu minimieren. Die Diskussion über die notwendigen Strategien und den effizienten Einsatz geeigneter Instrumente zwischen ordnungsrechtlichen Regelungen und freiwilligen Maßnahmen ist durch das 6. Umweltaktionsprogramm der EU eröffnet. Sie erfordert von allen Akteuren in der Gesellschaft die Bereitschaft zu einem Denken in komplexeren Zusammenhängen, zu verstärkter Kommunikation und Kooperation. Die Integrierte Produktpolitik (IPP) ist ein konstitutives Element dieses übergreifenden Ansatzes und hat zum Ziel, den Ressourcenverbrauch und die negativen Umweltwirkungen von Produkten über ihren gesamten Lebenszyklus (LCA) von der Wiege bis zur Bahre, das heißt von der Konzeption über Herstellung, Handel und Nutzung bis zur Wiederverwendung oder Entsorgung, zu verringern.

Bereits im Rahmen der 4. Regierungskommission wurden in einem Arbeitskreis „Produktverantwortung“ Fragen der Konkretisierung dieses Grundkonzeptes thematisiert. Dazu wurden anhand von Praxisbeispielen in den Produktbereichen Reifen, Klebstoffe/ Kleber sowie Heizungsbau/ Dämmstoffe/ Gebäudeplanung gemeinsam mit den Branchenakteuren konkrete Möglichkeiten zu einer betriebsübergreifenden Verankerung und Umsetzung der Produktverantwortung diskutiert und entsprechende Grundanforderungen für zielorientierte IPP-Dialoge erarbeitet. Insgesamt zeigte sich, dass die Art, wie und von wem übergreifende Produktverantwortung wahrgenommen werden kann, sowie die damit verbundenen Chancen und Risiken maßgeblich von den strukturellen Gegebenheiten in unterschiedlichen Produktfeldern beeinflusst werden.

Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen wurde im Arbeitsprogramm des Arbeitskreises „Ressourcenschonung bei Produkten und Leistungen – Aspekte Integrierter Produktpolitik“ (AK IPP) der 5. Regierungskommission festgelegt, insbesondere im Bereich klein- und mittelständisch strukturierter Produktfelder weitere Beispiele zu

untersuchen und dabei mögliche „Treiber“ und Hemmnisse für eine wirksame IPP-Umsetzung zu identifizieren.

Ausgehend von niedersächsischen Unternehmen, die in sehr unterschiedlichen Produktbereichen als „Kernakteure“ für eine Teilnahme gewonnen werden konnten, wurden in speziellen Unterarbeitskreisen die drei folgenden Fallbeispiele bearbeitet:

- Produktsystem Kunststofffenster: mit den Firmen G. Stöckel GmbH, Fürstenauer Straße 3, 49626 Vechtel und Schüco International KG, Karolinenstraße 1-15, 33609 Bielefeld
- Produktsystem Tiefkühlkost: mit der Firma apetito convenience GmbH & Co KG, Münster Str. 9-25, 49146 Hilter
- Produktsystem Gebäudereinigung: mit der Firma PLURAL servicepool GmbH, Sankt-Florian-Weg 1, 30880 Laatzen und der Firma Johnson Diversey, Mallaustr. 50-56, 68219 Mannheim.

Der Arbeitskreis Produktverantwortung dankt den oben genannten Firmen ausdrücklich für die Bereitstellung umfangreicher Informationen zu den ausgewählten Produktbeispielen und die Diskussion zu möglichen Effekten einer IPP-Umsetzung.

Ausgehend von den übergreifenden Fragestellungen des Arbeitskreises, wie und mit welchen Auswirkungen die unterschiedlichen Bausteine einer IPP in den jeweiligen Produktfeldern umgesetzt werden könnten, wurden in den Unterarbeitskreisen spezifische Fragebögen erarbeitet und die aufgeworfenen Fragen mit den beteiligten Firmen sowie deren Geschäftspartnern (Vorlieferanten, Abnehmer) diskutiert. Anhand der Auswertung dieser Fragebögen und den darüber hinausgehenden Gesprächen mit den jeweiligen Unternehmensvertretern konnte ein umfassender Einblick in die Produktlebenswege und die Einschätzungen der Branchenvertreter zur Anwendbarkeit der IPP gewonnen werden. Die Ergebnisse wurden jeweils in gesonderten Fallbeispielberichten dokumentiert.

Über die grundlegenden, in allen drei Fallbeispielen thematisierten Fragen,

- welche Chancen und Risiken erkennen die betroffenen Unternehmen am Markt unter den Bedingungen eines IPP-Szenarios,
- welchen Gestaltungsspielraum nehmen die Unternehmen unter den Bedingungen eines IPP-Szenarios wahr, hinaus, wurde am Beispiel einer Reinigungsdienstleistung zusätzlich die prinzipielle Anwendbarkeit des IPP-Ansatzes für den Dienstleistungssektor beleuchtet. Dazu wurden folgende Fragestellungen bearbeitet:
- Lässt sich bei einer typischen Dienstleistung eine sinnvolle Abgrenzung finden, die es zulässt, eine der LCA (Life Cycle Assessment)-Methode vergleichbare Betrachtung anzustellen?
- Ist dabei eine vergleichbare Betrachtung mit gleichen oder ähnlichen Dienstleistungen möglich und sinnvoll?
- Welche Bedeutung wird der IPP und ihren Methodiken seitens der an einer Dienstleistung beteiligten Akteure zugemessen?
- Gibt es für eine ganzheitliche Betrachtung entsprechend der IPP ein Konsuminteresse?

Die drei durchgeführten Fallbeispiele aus dem Bereich kleiner und mittelständischer niedersächsischer Unternehmen (Kunststofffenster und Fertiggerichtproduktion) und der gewerblichen Dienstleistung (Gebäudereinigung) haben die folgenden übergreifenden Ergebnisse erbracht:

- Insbesondere im Bereich kleiner und mittelständischer Unternehmen ist das Konzept der IPP (unverändert) weitgehend unbekannt. Dies gilt auch in Unternehmen, die mehrere Instrumente der IPP-Toolbox, wie LCA's, Umweltkennzeichnung und Ähnliches in der täglichen Anwendung haben oder die explizit eine erweiterte Verantwortung für die Umwelteigenschaften ihrer Produkte übernehmen.
- Der konzeptionelle Grundansatz der IPP – die betriebsübergreifende, umweltbezogene Analyse des gesamten Produktlebenszyklusses – kann prinzipiell auch bei Produkten kleiner und mittelständischer Unternehmen (KMU) sowie im Bereich der gewerblichen Dienstleistungen angewendet werden.
- Das Maß an Optimierungspotenzialen, das durch eine dem IPP-Konzept folgende Analyse des Produktlebensweges identifiziert werden kann, ist dabei insbesondere von den folgenden Faktoren abhängig:
 - dem „allgemeinen und umweltbezogenen Reifegrad“ des Produktes
 - der „bestehenden Regulationsdichte“ im Produktbereich
 - dem Grad „expliziter Übertragung von Umweltverantwortung“
 - Länge/ Komplexität der Wertschöpfungs-/ Handelskette
 - Stellung/ Einfluss des jeweiligen Unternehmens in der Wertschöpfungskette
 - Möglichkeit zur Weitergabe entstehender Zusatzkosten.

Bei den KMU wurden die folgenden „Treiber“ für die Teilnahme an „IPP-Prüfungen“ für ausgewählte Produkte identifiziert:

- Verbesserte Auskunftsfähigkeit
- Positive Markteffekt
- Ideelle Aspekte bei (personengeführten) Unternehmen.

Übergreifend ist sowohl bei den Unternehmen als auch im Bereich der Umweltverwaltung eine relevante Verunsicherung in Bezug auf die weitere Entwicklung und den Stellenwert der Integrierten Produktpolitik feststellbar. Dies ist insbesondere dem als „Übergangs-„ oder „Wartezustand“ empfundenen Aussetzen weiterer regulativer Vorschläge seitens der EU-Kommission geschuldet. Seitens der Kommission sind keine weiteren Aktivitäten hinsichtlich der Ausgestaltung des IPP-Ansatzes geplant. Der Status der Regelung als freiwilliges Instrument bleibt erhalten.

Neben der Bearbeitung der konkreten Fallbeispiele wurden im Arbeitskreis aktuelle Arbeiten und Diskussionen zur Integrierten Produktpolitik auf der EU-Ebene begleitet. Dabei wurden die folgenden sehr weit gespannten Fragenkomplexe diskutiert:

- Wie kann durch die IPP eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie (Lissabon-Strategie) beziehungsweise ein Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung erreicht werden? An welchen inhaltlichen und prozeduralen Zielen muss sich das Politikkonzept IPP dabei messen lassen?
- Welches Verhältnis besteht zwischen der IPP und anderen Politikfeldern? Wie erfolgt die horizontale und/

oder vertikale Integration? Wie werden Konsistenz und Kohärenz sichergestellt?

- Wie erfolgt die Politikbewertung der IPP nach Gesichtspunkten von Effektivität und Effizienz? Welche Indikatoren werden zur Erfolgsmessung herangezogen? Wie kann ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess für die IPP selbst erreicht werden?
- Mit welchem Regulationsansatz können die Ziele der IPP am effizientesten umgesetzt werden und welchen Beitrag können internationale Normen zu Life Cycle Management (insbesondere ISO 14000er-Reihe) und verwandten Sachgebieten als Gegenpart zu rein ordnungsrechtlichen Regelungen leisten?
- Welche Chancen und Risiken nehmen die verschiedenen gesellschaftlichen Akteure in Bezug auf eine breite IPP-Umsetzung wahr? Wie werden die sich ergebenden Konfliktfelder behandelt? Wie gelangt man zu einem Interessenausgleich?

Der Arbeitskreis hat sich mehrfach mit der EU-Richtlinie für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte und zur Änderung der Richtlinie 92/42/EWG des Rates (EuP-Richtlinie) befasst. Dies geschah insbesondere vor dem Hintergrund, dass die EuP-Richtlinie aus Sicht vieler Beteiligten eine mögliche Ermächtigungsgrundlage für einen ordnungsrechtlichen Rahmen im Bereich der Integrierten Produktpolitik darstellt.

Erstmals befasste sich der Arbeitskreis Mitte 2004 mit dem zum damaligen Zeitpunkt vorliegenden Vorschlag von Rat und Parlament und erarbeitete eine Stellungnahme.

Aufgrund der gewählten Vorgehensweise und der darauf aufbauenden Erkenntnisse, hat der AK IPP folgende Empfehlungen ausgesprochen:

Empfehlung für Informationen zum IPP-Konzept (Stand: 2007)

Die niedersächsischen Institutionen²⁾ sollten zur Unterstützung insbesondere kleiner und mittelständischer Wirtschaftsunternehmen (KMU) Informationen über das Konzept, den möglichen Nutzen sowie ein sinnvolles Vorgehen bei betriebsübergreifenden IPP-Aktivitäten zur Verfügung stellen.

Empfehlung zum effizienten Mitteleinsatz (Stand: 2007)

Mit der Zielperspektive eines effizienten Mitteleinsatzes sollten insbesondere KMU zunächst eine qualitative orientierende Prüfung (zum Beispiel nach der Vorgehensweise im AK IPP) durchführen können und nicht unmittelbar in die Quantifizierung der Wertschöpfungsketteneffekte einsteigen.

Empfehlung zur Unterstützung effizienter Eigenaktivitäten (Stand: 2007)

Es sollte geprüft werden, mit welchen Instrumenten eine effiziente Unterstützung von Eigenaktivitäten, insbesondere von KMU, erfolgen kann. Entsprechende Maßnahmen und/ oder Programme sollten zeitnah implementiert werden.

²⁾ zum Beispiel Verbände der niedersächsischen Wirtschaft, Kammern, sowie Wirtschaftsförderungsinstitutionen

Empfehlung für Pilotbeispiele im Dienstleistungsbereich (Stand: 2007)

Um eine bessere Einschätzung der Potenziale der Anwendung des IPP-Konzeptes im Dienstleistungsbereich zu erhalten, ist es empfehlenswert, weitere Pilotbeispiele zur Systematisierung von verschiedenen Dienstleistungsfeldern durchzuführen, in denen eine IPP-Anwendung sinnvoll ist.

Empfehlungen zu Ökodesign-Anforderungen (Stand: 2005)

Umweltpolitisch relevante Ziele und die wesentlichen Anforderungen müssen auf der Ebene der Richtlinien und nicht auf der Ebene der technischen Normen definiert werden. Dazu sind die im Anhang I und II der EuP-Richtlinie beschriebenen allgemeinen und spezifischen Ökodesign-Anforderungen vor Erlass einer Durchführungsmaßnahme jeweils konkret als in ihrer Zahl beschränkte und messbare Ziele in Zusammenarbeit mit den beteiligten Kreisen festzulegen und in einem geeigneten Detaillierungsgrad aufzulisten. Weitere technische Spezifikationen können ggf. durch europäische und internationale Normen konkretisiert werden, so dass die wesentlichen Anforderungen der Richtlinie erfüllt werden und die Normen hinsichtlich der Erfüllungsverpflichtung überprüft werden können.

Die Mandate zur Erarbeitung von harmonisierten Normen müssen Ziele, Geltungsbereich und die abzudeckenden wesentlichen Anforderungen hinreichend präzise benennen.

Durchführungsmaßnahmen gemäß Anhang I dürfen nicht dazu führen, dass vom Hersteller eine LCA, zum Beispiel gemäß ISO 14040, für von Durchführungsmaßnahmen betroffene Produkte durchgeführt werden muss. Dies wird wegen des damit verbundenen Aufwands und Offenlegung von Know-how als nicht zielführend angesehen. Darüber hinaus wird bezweifelt, inwieweit eine LCA mit ihren auch standortbezogenen Anforderungen außerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie durchsetzbar ist. Die bereits vorhandenen Methoden und Werkzeuge für ein lebenszyklusorientiertes Screening (auf Basis von wenigen aussagekräftigen Indikatoren) sind bezüglich ihrer Anwendbarkeit im Rahmen der EuP zu prüfen und gegebenenfalls weiterzuentwickeln.

Spezifische Anforderungen gemäß Anhang II dürfen nicht dazu führen, dass die Vermarktung innovativer Produkte und von mit innovativen Prozessen hergestellten Produkten behindert wird. Eine entsprechende Ausnahmeregelung muss – unter Berücksichtigung der Anforderungen des Umweltschutzes – aufgenommen werden.

Empfehlungen zu einzelnen Regelungen:

(Art. 1 Abs. 1 - Neufassung): Diese Richtlinie schafft einen Rahmen für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung („Ökodesign-Anforderungen“) energiebetriebener Produkte mit dem Ziel, unter Beachtung der Grundsätze des internationalen Handels den freien Verkehr dieser Produkte im Binnenmarkt zu gewährleisten.

(Art. 4 Abs. 1 Satz 2 - neu Ergänzung): Bei konformitätsrelevanten Änderungen am Produkt ist die Konformitätserklärung fortzuschreiben.

(Art. 10 Satz 2 - neu Ergänzung): Die Verpflichtung, Angaben zu machen, soll den Schutz von Know-how und unternehmensinternen Informationen von Lieferanten nicht gefährden und darf den Umfang der für die Abga-

be der Konformitätserklärung notwendigen Angaben nicht überschreiten.

(Art. 12 Abs. 5c Satz 2 - neu Ergänzung): Eine Erhöhung der Lebenszykluskosten sollte in einem angemessenen Verhältnis zu den erzielten Umweltvorteilen stehen.

(Art. 13 Abs. 1 Satz 1 - Neufassung): Unter Einhaltung der in Artikel 12 festgelegten Kriterien erstellt die Kommission unter Berücksichtigung der Stellungnahme des in Artikel 14 genannten Konsultationsforums spätestens zwei Jahre nach der Annahme dieser Richtlinie ein Arbeitsprogramm, das der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird.

4.4. AK Europäische Chemikalienpolitik

Originäre Veranlassung für die Einrichtung eines Arbeitskreises „Europäische Chemikalienpolitik“ durch die Niedersächsische Landesregierung war die sich abzeichnende grundlegende Neuordnung der europäischen Chemikalienpolitik durch die geplante REACH-Verordnung. REACH steht für Registration (Anmeldung), Evaluation (Bewertung) und Authorisation (Zulassung) von Chemicals.

Bereits im Jahre 2002 gab es zwischen dem Niedersächsischen Umweltministerium und den Vertretern der gesellschaftlichen Gruppen in der 4. Niedersächsischen Regierungskommission erste Vorgespräche, die Entwicklung der europäischen Chemikalienpolitik in einem neu einzurichtenden Arbeitskreis (AK) der zukünftigen 5. Regierungskommission zu begleiten. Geleitet von den guten Erfahrungen, die die 4. Regierungskommission mit dem erfolgreichen Einbringen spezifischer niedersächsischer Interessen in die europäische Elektronikschrott-Richtlinie gemacht hatte, war es das gemeinsame Ziel, sich auch bei der Chemiethematik so früh wie möglich an dem europäischen Diskussionsprozess aktiv zu beteiligen.

Als sich daher Anfang 2003 abzeichnete, dass die EU-Kommission einen neuen Weg der Gesetzgebung beschreiten würde und einen Vorentwurf der geplanten REACH-Verordnung im Mai 2003 als Konsultationsdokument für eine Internetdiskussion ins Netz stellte, gründete sich zeitgleich als Vorläufer eines offiziellen Arbeitskreises der 5. Regierungskommission der niedersächsische AK „Europäische Chemikalienpolitik“. Er wurde nach Konstituierung der 5. Regierungskommission im April 2004 in einen regulären AK dieser Regierungskommission überführt.

Der AK hat bis zur Verabschiedung der REACH-Verordnung im Dezember 2006 die Weiterentwicklung des sehr umfangreichen und wenig praktikablen Verordnungsentwurfs hin zur heutigen REACH-Verordnung intensiv begleitet. Mit einer ersten AK-Position zum Konsultationsentwurf vom Mai 2003, einer detaillierten Stellungnahme zum offiziellen Verordnungsentwurf vom Oktober 2003 sowie einer ergänzenden Stellungnahme zur 2. Lesung des Europaparlamentes vom November 2005 und zum Gemeinsamen Standpunkt vom Juni 2006 konnte der AK erfolgreich auf die inhaltliche Gestaltung des endgültigen Verordnungstextes Einfluss nehmen. Ein Großteil der in Niedersachsen vom AK erarbeiteten REACH-Positionen findet sich in der heutigen REACH-Verordnung wieder.

Im engen Zusammenhang mit REACH steht die EU-Implementierung des OECD-weiten "Globally Harmonised System (GHS)" zur Kennzeichnung von Chemikalien. Der AK hat sich im Oktober 2006 an der Internet-Konsulta-

tion zu GHS beteiligt und praktikable Lösungen bei der Umsetzung von GHS ins europäische Recht vorgeschlagen.

Als wesentliche AK-Forderungen an den REACH-Verordnungsentwurf, die in den zugehörigen Kapiteln sowie im Anhang detailliert aufgeführt sind, sind hier stichwortartig zu nennen:

- Durchführung von REACH begleitenden Praxistests
- REACH-Prozess übersichtlich gestalten
- Eindeutige Abgrenzung zu anderen Rechtsgebieten, um Doppelregelungen zu vermeiden
- Neustrukturierung des Geltungsbereiches der REACH-Verordnung
- Ergänzender Vorschlag für die Definition des Begriffs „Händler“
- Vorregistrierung aller registrierungsbedürftigen Stoffe unter REACH zu einem gemeinsamen Zeitpunkt
- Gleiche Stoffe nur einmal registrieren: OSOR
- Generelle Einstufung aller EINECS-Stoffe als Phase-in-Stoffe
- Nutzung der IUCLID-Daten für die Registrierung
- Weiter gehende Regelungen zur Vermeidung unnötiger Tierversuche
- Anerkennung von abgeschlossenen Altstoffbewertungen als einer Registrierung unter REACH gleichwertig
- Vereinfachungen zur Registrierung standortinterner isolierter Zwischenprodukte
- Aufhebung von Doppelregelungen im Fall der Datenbankrecherche durch einen Registrierer
- Mehr zeitlichen Spielraum für nachgeschaltete Anwender einräumen
- Ersatz der bisher nach Artikel 16 (4h) vorgesehene „Überwachung“ des Kunden durch vertragliche Verpflichtungsmechanismen
- Ausarbeitung der Regeln, unter welchen Bedingungen bestimmte Testanforderungen aufgrund nicht relevanter Exposition übersprungen werden können
- Klarstellung, dass die Kategorisierung von Expositionsmustern und der Einsatz von Standardexpositionsszenarien dem Ziel der REACH-Verordnung entsprechen
- Nutzung von Verwendungs- und Expositions-kategorien, um Hersteller, Lieferanten und Anwender vor übermäßigem Aufwand und Anwender vor Know-how-Verlust zu schützen.
- Statt obligatorischer fünf-jähriger Befristung der Zulassung Festlegung von stoffspezifischen Überprüfungszeiträumen mit ergänzenden Vorlagen von Substitutionsplänen
- Bei der Substitution von besonders gefährlichen Stoffen müssen die potenziellen Ersatzstoffe nachweisbar ein geringeres Risiko aufweisen
- Ergänzung des Annex 1b zur Konkretisierung der Anforderungen an eine Sicherheitsbewertung für Zubereitungen
- Erläuterung in einer EU-Guidance an Beispielen, was mit „strictly contained use“ gemeint ist
- Die Begriffe Monomer, Monomereinheit, sonstiger Reaktant und Restmonomer sollten in einer EU-Guidance an Beispielen für die wichtigsten Harze und Bindemittel erläutert werden.

Wesentliche Ansprechpartner für diese AK-Empfehlungen waren die niedersächsischen Europa-Abgeordneten, Vertreter aus den Generaldirektionen „Umwelt“ sowie „Unternehmen“ der Europäischen Kommission sowie die deutschen Mitglieder in der ad-hoc AG „Chemikalien“ des Europäischen Rates. Neben diesen direkten Kontakten nutzte der AK eine REACH-Präsentation von Ministerpräsident Christian Wulff in Brüssel im März 2004 sowie einen eigenen REACH-Workshop im Dezember 2004 – jeweils in der niedersächsischen Landesvertretung in Brüssel – um seine Ergebnisse und REACH-Studien direkt vor Ort bei den Europa-Abgeordneten und der Kommission vorstellen zu können. Einhellig wurden aus den europäischen Gremien die kompetenten Arbeitsergebnisse des AK für deren weitere Arbeit hervorgehoben.

Der niedersächsische Ministerpräsident Wulff bewertete in einer Pressemitteilung vom 13.12.2006 nach der Verabschiedung der REACH-Verordnung die Arbeit des AK wie folgt: „Der von der Landesregierung ins Leben gerufene Arbeitskreis „Europäische Chemikalienpolitik“, dem hochkarätige Experten aus Unternehmen, Verbänden, Wissenschaft und Verwaltung angehören, hat eine sehr gute Arbeit geleistet. Die zahlreichen Verbesserungsvorschläge des Arbeitskreises, die von der EU-Kommission aufgenommen wurden, haben wesentlich dazu beigetragen, REACH praktikabler zu gestalten.“ (vollständige Pressemitteilung siehe zu diesem Kapitel in den Anhängen).

Neben der unmittelbaren Arbeit am Verordnungstext setzte der AK mit der systematischen Folgenabschätzung von REACH in niedersächsischen Wertschöpfungsketten einen weiteren Schwerpunkt. Da die niedersächsische Industrie neben einigen Großunternehmen der Automobil-, Chemie- und Stahlindustrie insbesondere durch kleine und mittlere Unternehmen geprägt ist – hier insbesondere von Zulieferungsbetrieben für die Flugzeug- und Automobilindustrie – wählte der AK für die Erprobung der REACH-Regularien zwei typische Wertschöpfungsketten aus:

- Lacke im Flugzeugbau
- Epoxidkleber im Automobilbau

Die Ergebnisse aus diesen beiden Studien flossen ebenfalls unmittelbar in den Brüsseler Diskussionsprozess ein und bildeten zudem die Grundlage für eine dritte Studie, mit der ein einfaches Verfahren zur Erstellung von Verwendungs- und Expositions-kategorien (VEK) entwickelt wurde. Mit dem neuen Instrument der VEK wird in REACH das Registrierungsverfahren deutlich vereinfacht und gleichzeitig der Know-how-Schutz der beteiligten Firmen erheblich gestärkt. Beispielhaft entwickelte der AK Verwendungs- und Expositions-kategorien für die Applikation von Lacken und Klebern hinsichtlich des Arbeitsschutzes. Diese Vorgehensweise ist inzwischen im sog. RIP-Prozess³⁾ aufgegriffen worden, mit dem zur Zeit auf europäischer Ebene begleitende technische Leitfäden für REACH erarbeitet werden.

Ein wesentlicher Bestandteil der AK-Arbeit war es, die niedersächsischen Unternehmen in Fragen, die durch die REACH-Verordnung auf sie zukommen, zu beraten. Während es in den Anfangsjahren noch im Wesentlichen darum ging, deutlich zu machen, dass das grundlegende

³⁾ RIP = REACH Implementation Projects

europäische Gesetzeswerk kommen und weit über den originären Bereich der Chemieindustrie hinaus praktisch alle Wirtschaftszweige betreffen wird, verlagerte sich die Beratungstätigkeit im Laufe der Zeit hin zu der Frage, wie die Unternehmen mit REACH umgehen sollen. Mitglieder des AK erläuterten auf diversen Veranstaltungen die kommende REACH-Verordnung. Weiterhin informierte der AK zusammen mit der Industrie- und Handelskammer (IHK) und weiteren Partnern mit einem Flyer „Neue europäische Chemikalienpolitik – REACH – Was geht uns das an?“ die Unternehmen in Niedersachsen, von denen viele so das erste Mal überhaupt über REACH informiert wurden. REACH-Workshops mit Firmen der Metallchemie sowie Betriebsräten, Umweltbeauftragten und Behördenvertretern zählten ebenfalls zu den niedersachsenspezifischen Aktivitäten des AK.

Ebenfalls zu den niedersächsischen REACH-Aktivitäten des AK gehörte die inhaltliche Vorbereitung/ Beratung der Niedersächsischen Landesregierung bei dieser komplizierten Materie, sei es bei der Entwicklung diesbezüglich Landtagsempfehlungen oder von REACH-Stellungnahmen für den Bundesrat.

REACH kann nicht isoliert betrachtet werden, sondern hat vielfältige Schnittstellen zum deutschen und internationalen Recht. Daher widmete sich der AK auch intensiv dieser Thematik, um bei allen REACH-Betroffenen eine möglichst hohe Rechtssicherheit durch die Abgrenzung der Regelungsbereiche und die Klarheit der Normen zu erlangen. Die zahlreichen vom AK behandelten Begleitthemen zu REACH sind zusammenhängend im Kapitel 4.6 des Arbeitskreis-Berichts dargestellt.

Bei der vorgesehenen Weiterführung des AK in der 6. Regierungskommission wird es vorrangig um die Unterstützung der niedersächsischen Unternehmen für die kommenden REACH-Regelungen gehen, die mit Beginn der Vorregistrierungsfrist im Juni 2008 aktuell werden.

Dafür bedarf es einer gründlichen Vorbereitung. Des Weiteren will sich der AK in der Folgezeit mit den ersten Praxiserfahrungen mit REACH beschäftigen und daraus gegebenenfalls Initiativen zur weiteren Optimierung der Verordnung entwickeln. Ein wesentlicher Schwerpunkt des zukünftigen AK wird aber auch eine Überprüfung der bisher im Rahmen der Regierungskommissionen erarbeiteten Themenbereiche – insbesondere der abfallwirtschaftlichen – sein, um hier die Schnittmengen zur neuen europäischen Chemikalienpolitik herauszuarbeiten und im Interesse aller Betroffenen klare rechtliche Abgrenzungen zu definieren.

4.5 AK Bodenschutzstrategie der EU

Im Jahr 2002 hat die Europäische Kommission die Mitteilung „Hin zu einer europäischen Bodenschutzstrategie“ vorgelegt (KOM (2002) 179 endg.). Auf dieser Grundlage hat die Kommission angekündigt, spätestens 2005 eine Europäische Bodenschutzstrategie zu erarbeiten, die einen umfassenderen und systematischeren Bodenschutz ermöglichen soll.

Aufgabe des Arbeitskreises 5 „Bodenschutzstrategie der EU“ war es, eine Positionierung zu möglichen Regelungen der Bodenschutzstrategie vorzunehmen. Der Arbeitskreis hat dazu insgesamt 14 Sitzungen abgehalten.

Entgegen früheren Ankündigungen der EU-Kommission wurde die Bodenschutzstrategie erst am 22.09.2006 veröffentlicht. Bis dahin konnte der Arbeitskreis lediglich

auf Informationen im Zusammenhang mit den jahrelangen Vorarbeiten der Kommission, unter anderem der Internetkonsultation, und auf Vorträge von Kommissionsmitarbeitern außerhalb des Arbeitskreises zurückgreifen. Bis zur Veröffentlichung der Bodenschutzstrategie lag ein Schwerpunkt des Arbeitskreises darin, auf der Basis des fachlichen Diskussionsstandes für verschiedene bodenrelevante Themenfelder seine Erwartungen an eine EU-Strategie zu formulieren. Dabei wurde auch berücksichtigt, inwieweit andere, bereits bestehende Regelungen der EG zum Bodenschutz beitragen. Vom 28. Juli bis 29. September 2005 hat sich der Arbeitskreis an der Internetkonsultation der Europäischen Kommission zur thematischen Bodenschutzstrategie beteiligt und damit erste Empfehlungen zur Bodenschutzstrategie in die europäischen Gremien eingebracht.

Die Bodenschutzstrategie wurde erst zu einem Zeitpunkt veröffentlicht, zu dem der vorgegebene Zeitraum für die Arbeiten der 5. Regierungskommission nahezu ausgeschöpft war. Sie besteht aus drei Teilen:

- einer Mitteilung, in der die grundlegenden Prinzipien der gemeinsamen Bodenschutzpolitik dargestellt werden,
- einem Vorschlag für eine Boden-Rahmenrichtlinie und
- einer Folgenabschätzung.

Auf der Grundlage der zuvor formulierten Erwartungen an eine EU-Bodenschutzstrategie bewertete der Arbeitskreis in erster Linie den Entwurf für eine Boden-Rahmenrichtlinie inhaltlich und erarbeitete Empfehlungen dazu.

Das Thema „Förderung des Bodenbewusstseins“ besaß im Arbeitskreis einen hohen Stellenwert. Zur Erörterung der Defizite und Erarbeitung möglicher Lösungsansätze wurde eine Unterarbeitsgruppe „Entwicklung des Bodenbewusstseins“ eingerichtet.

Diese Arbeitsgruppe hat ein Positionspapier erarbeitet, das sowohl für das Land Niedersachsen als auch für die Europäische Union Empfehlungen zur Weiterentwicklung des Bodenbewusstseins, zur Verbesserung der Bodenkommunikation und zur Berücksichtigung bodenkundlicher Inhalte in Ausbildung und Öffentlichkeitsarbeit ausspricht.

Gegen Ende der Tätigkeit im Arbeitskreis zeigte sich, dass seitens der Wirtschaftsverbände und der Niedersächsischen Landesregierung gegenüber den Regelungsentwürfen der EG sehr weitreichende Vorbehalte bestanden. Deshalb konnten die Empfehlungen, die noch in der 13. Sitzung des Arbeitskreises am 18. Januar 2007 im Konsens beraten wurden, letztlich nicht einvernehmlich verabschiedet werden. Die Wirtschaftsverbände distanzieren sich von allen Aussagen, die Vorschriften der EG zum nachsorgenden Bodenschutz betrafen. Die Landesregierung stimmte in der Sitzung des Bundesrates am 16. Februar 2007 für eine Beschlussempfehlung, in der eine Richtlinie der EG zum Bodenschutz vollständig abgelehnt wurde.

4.6 Ökonomische Instrumente (AG)⁴⁾

Die Arbeitsgruppe hat sich vor dem Hintergrund des am 8.7.2004 verabschiedeten Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz –TEHG) schwerpunktmäßig mit

- der Überlagerung von verschiedenen ordnungsrechtlich verankerten ökonomischen Instrumenten und ihren Auswirkungen, sowie
- dem Emissionsrechtehandel und dem Zuteilungsgesetz unter Berücksichtigung niedersachsenspezifischer Aspekte beschäftigt.

4.6.1 Überlagerung von ökonomischen Instrumenten

Die 5. Regierungskommission „Umweltpolitik im europäischen Wettbewerb“ hat sich die Aufgabe gestellt, die ökonomischen Instrumente in der Umweltpolitik hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit und Grenzen zu untersuchen. Der Focus sollte insbesondere auf der Problematik liegen, dass in der Praxis ökonomische Lenkungsinstrumente auf einen bereits vorhandenen Regelungsrahmen treffen und sich hier Wechselwirkungen ergeben. Die Thematik wurde am Beispiel der Instrumente

- Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)
- Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)
- Kraft-/ Wärme-Koppelungsgesetz (KWKG) und
- Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform (Ökosteuern)

betrachtet.

Situationsbeschreibung

In Deutschland hat der Emissionshandel begonnen. Die Zuteilung der Emissionsberechtigungen für die insgesamt über 1.800 Anlagen in Deutschland ist abgeschlossen.

Mit dem Emissionshandel hat ein neues Instrument Einzug in die deutsche Energie- und Klimaschutzpolitik gehalten. Der Emissionshandel räumt den einbezogenen Unternehmen eine Wahlmöglichkeit nach Maßgabe ihrer individuellen Kosten der CO₂-Vermeidung ein: entweder verzichten sie auf über ihre Erstausrüstung hinausgehende Emissionen oder sie erwerben die erforderliche zusätzliche Anzahl an Emissionsberechtigungen. Dieser in Analogie zum Markt funktionierende Mechanismus soll theoretisch im Ergebnis zu einer Verwirklichung des angestrebten Ziels der CO₂-Begrenzung mit den geringsten gesamtwirtschaftlichen Kosten führen.

Abstimmung des Emissionshandels mit anderen Instrumenten

Alle, die sich in Deutschland und Europa mit der Umsetzung der EU-Richtlinie zum Emissionshandel befassen, haben zwischenzeitlich feststellen müssen, dass die Einführung des Emissionshandels in der Praxis eine Reihe verwickelter Einzelfragen aufwirft. Der Emissionshandel führt zu erheblichen Preiseffekten auf den Energiemärkten und ist somit im Kern ein energiepolitisches Instrument. Doch anders als in der Lehrbuchökonomie gibt es

in Deutschland bereits eine Reihe von nationalen Instrumenten, mit denen ebenfalls ökologisch begründete Eingriffe in die Energiemärkte vorgenommen werden:

- Das Erneuerbare-Energien-Gesetz mit dem Ziel, die Markteinführung und technische Weiterentwicklung von erneuerbaren Energien zu fördern.
- Das Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz mit dem Ziel, die Verbesserung der Energieeffizienz bei Anlagen zur Erzeugung von Strom oder Wärme zu fördern.
- Das Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform (Ökosteuern). Hier wird durch die steuerliche Erhöhung der Bruttopreise fossiler Energieträger zu einem sparsameren und effizienteren Umgang mit Energie angeregt. Das Steueraufkommen soll gleichzeitig dazu dienen, die Arbeitskosten für Unternehmen zu senken und damit Anreize zur zusätzlichen Beschäftigung zu schaffen.

Die Wirksamkeit des Emissionshandels könnte durch diesen bestehenden Mix aus konkurrierenden umwelt- und klimaschutzpolitischen Instrumenten eingeschränkt werden. Sie könnten sich gegenseitig überlappen und zu einer den Markt hemmenden Überregulierung führen, indem Kosten-Nutzen-Aspekte kaum in energie- und umweltpolitische Entscheidungen einfließen.

Diese Überlappungen könnten sich insbesondere in additiven und ökologisch kontraproduktiven Kostenbelastungen für die betroffenen Unternehmen ausdrücken. Die Arbeitsgruppe hat sich daher schwerpunktmäßig mit der Möglichkeit auseinandergesetzt, die Behauptung solcher additiver Kostenbelastungen empirisch zu untersuchen. Dabei ist sie bisher zu folgenden Ergebnissen gelangt:

Bei den Herstellungskosten in der Chemischen Industrie beträgt der Energieanteil durchschnittlich fünf Prozent. Der größte Anteil an den gesamten Kosten für Energie in Höhe von 50 Prozent entfällt auf Strom, der in der Elektrolyse eingesetzt wird.

Nach Einschätzung der Salzgitter AG führt die Einpreisung von kostenfrei zugewiesenen Emissionsberechtigungen im Energieerzeugungssektor zu einer Mehrbelastung des Strompreises in Höhe von acht bis zehn Euro pro Megawattstunde (Stand: 2005). Dadurch würden insbesondere energieintensive Betriebe belastet.

Eine unternehmensspezifische oder branchenspezifische Analyse der Energiekosten im Hinblick auf die Verursachung durch einzelne Instrumente erwies sich jedoch als nicht durchführbar. Insofern hat sich die Arbeitsgruppe entschieden, die Frage der Kostenbelastung durch ökonomische Instrumente ersatzweise am Fall der Ökosteuern zu demonstrieren.

Denn ein Sonderproblem stellt im Rahmen der Ökosteuern die Sockelbetragsregelung dar. Um energieintensive Unternehmen in ihrer Wettbewerbsfähigkeit nicht übermäßig mit der Ökosteuern zu belasten, wurde ein ermäßigter Steuersatz für das produzierende Gewerbe oberhalb einer bestimmten Bagatellgrenze und der sogenannte Spitzenausgleich eingeführt. Aufgrund gerade dieser Sockelbetragsregelung oder auch Bagatellgrenze kann aber gemäß einer Untersuchung des Seminars für Handwerkswesen an der Universität Göttingen die Mehrzahl der Handwerksbetriebe des produzierenden Gewerbes rein größenbedingt die Steuerbegünstigung

⁴⁾ Die Umweltverbände haben sich bei der Abstimmung enthalten, weil sie für dieses Thema kein Mandat hatten.

und die Spitzenausgleichsregelung, die für das produzierende Gewerbe vorgesehen ist, nicht nutzen. Die Gesamtbelastung des Handwerks beläuft sich in der Endstufe der Ökosteuern auf 855 Millionen Euro.

Die Sockelbetragsregelung führt nach Auffassung des Handwerks zu einer pauschalen Diskriminierung des kleinbetrieblichen Wirtschaftsbereichs Handwerk unabhängig von seiner Energieintensität, die unter beschäftigungs- und wachstumspolitischen Zielsetzungen nicht tragbar ist. Gerade vor dem Hintergrund der anhaltenden Binnenmarktschwäche ist sehr sorgfältig darauf zu achten, dass es auch im Binnenmarkt nicht zu ungerechtfertigten Sonderbelastungen gerade kleiner Betriebe, unabhängig von neuen Instrumenten, wie dem Emissionshandel, kommt.

Obwohl mit Hinblick auf den Emissionshandel eine derartige detaillierte Belastungsanalyse nicht möglich war, lassen sich dennoch folgende Zwischenergebnisse festhalten:

1. im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zum Emissionshandel sind die vorstehend genannten Überschneidungen mit den Instrumenten von der Bundesregierung völlig außer Acht gelassen worden.
2. alle genannten Instrumente bewirken im Ergebnis eine Verteuerung der Energiepreise.

Im Bereich des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und des Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetzes wird dies durch Überwälzung der gezahlten Einspeisevergütungen hervorgerufen. Die Steuern auf Strom, Kraft- und Heizstoffe bewirken dies durch Überwälzung der Steuerlasten, der Emissionshandel durch Überwälzung der Kosten für die Emissionsberechtigungen sowie der Transaktionskosten des Handelssystems. Problematisch für die beteiligten Unternehmen ist die Gefahr übermäßiger Kostenbelastungen durch den Emissionshandel. Als definitionsgemäß energieintensive Unternehmen fallen ihnen direkt oder indirekt auch die Kosten aus anderen Instrumenten zur Last. Insbesondere die stark exportorientierte deutsche Wirtschaft ist im internationalen Vergleich auf wettbewerbsfähige Energiekosten angewiesen. Eine Harmonisierung des energiepolitischen Instrumentenmixes ist somit allein schon deshalb erforderlich, um Standortnachteile für die Niedersächsische Wirtschaft ausschließen zu können.

Vor diesem Hintergrund hat sich die 5. Regierungskommission auf folgende Empfehlung zu energiepolitischen Regelungen verständigt:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, die Mehrfachbelastung für die Industrie und das Handwerk aus den bestehenden energiepolitischen Regelungen zu überprüfen; dazu gehört insbesondere auch die Überprüfung der Sockelbetragsregelung.

4.6.2 Auswirkungen des Emissionshandels auf niedersächsische Betriebe und Vorschläge für eine effizientere Ausgestaltung dieses Klimaschutzinstrumentes

Um die Auswirkungen des Emissionshandels auf niedersächsische Betriebe zu analysieren und Vorschläge für eine effizientere Ausgestaltung dieses Klimaschutzinstrumentes zu erarbeiten, wurde von der 5. Niedersächsischen Regierungskommission die Arbeitsgruppe „Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik“ beauftragt,

eine detaillierte und branchenbezogene Analyse des Zuteilungsverfahrens und der zugeteilten Berechtigungen für die 195 vom Emissionshandel betroffenen Anlagen in Niedersachsen durchzuführen. Die Analyse erfolgte auf der Grundlage der landesbezogenen Daten und Informationen der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) und wurde durch eine Befragungsaktion bei repräsentativ ausgewählten Betrieben verschiedener Branchen ergänzt.

Auf der Basis der Auswertung der Datenanalyse und der Befragung Niedersächsischer Unternehmer zur Zuteilungssituation und zu den ersten Erfahrungen im Emissionshandel wurden für die weitere Ausgestaltung des Emissionshandels die folgenden Empfehlungen abgeleitet:

- Einführung eines emissionsabhängigen Schwellenwertes als Kriterium für die Verpflichtung zur Teilnahme am Emissionshandel (20.000 bis 50.000 t CO₂ pro Jahr)
- Die Zuteilung muss nach einheitlichen Maßstäben und Regeln, die in gleicher Weise für alle betroffenen Branchen und Anlagen anzuwenden sind, erfolgen (zum Beispiel nach Benchmarks oder nach anerkannten Emissionen 2005 bis 2007).
- Prozessbedingte Emissionen sollten grundsätzlich von Minderungsverpflichtungen ausgenommen werden, da die Möglichkeiten zur Reduzierung prozessbedingter CO₂-Emissionen nicht gegeben beziehungsweise sehr begrenzt sind. Die Privilegierung von prozessbedingten CO₂-Emissionen erst ab einer Schwelle von \geq zehn Prozent der CO₂-Emissionen ist nicht sachgerecht.
- CO₂-Emissionen sind als prozessbedingt anzuerkennen, wenn diese aus der Verbrennung fossiler organischer Bestandteile in den Rohstoffen resultieren, die Ausgangsstoffe für einen Produktionsprozess sind, wie zum Beispiel Tone in der Ziegelindustrie (s. § 6 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz Zuteilungsverordnung 2007).
- Ermittlung der Emissionsberechtigungen auf der Basis der eingesetzten Brennstoffe.
- Verteilung der Zertifikate aus der ex-post-Korrektur noch in dieser Zuteilungsperiode an die Unternehmen, die vom zweiten Kürzungsfaktor betroffen waren.

Diese Empfehlungen sind Bestandteil des Berichtes „Analyse der Auswirkungen des Emissionshandels auf niedersächsische Betriebe und Vorschläge für eine effizientere Ausgestaltung des Klimaschutzinstrumentes“, der im Internet unter www.regierungskommission.niedersachsen.de eingesehen werden kann.

Dieser Bericht wurde im Februar 2006 an verschiedene europäische und nationale Entscheidungsträger gesandt, um zu erreichen, dass die in dem Bericht enthaltenen Empfehlungen bei der Erarbeitung des nationalen Allokationsplanes für die Handelsperiode 2008 bis 2012 und der angekündigten Novellierung der europäischen Emissionshandelsrichtlinie berücksichtigt werden.

Die von der Arbeitsgruppe vorgelegte Analyse über die Auswirkungen des Emissionshandels auf niedersächsische Betriebe ist auf großes Interesse gestoßen und hat den weiteren Diskussionsprozess im Rahmen der laufenden Rechtsetzungsverfahren maßgeblich beeinflusst. Wesentliche Empfehlungen wurden bei der Neufassung der Regelungsinstrumente zum Emissionshandel berücksichtigt. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Aussage von EU-Umweltkommissar Dimas, der als Antwort auf diese Empfehlungen mitteilte, dass für Kleinemittenten bei der Überwachung und Berichterstattung Erleichterungen zu

erwarten sind, um die Bürokratiekosten für diese vom Emissionshandel Betroffenen zu senken. Außerdem sicherte Herr Dimas zu, sich bei der Novellierung der Emissionshandelsrichtlinie für weitere Verbesserungen der Rahmenbedingungen für Kleinstemittenten einzusetzen.

4.6.3 Änderungs- und Ergänzungsempfehlungen zum Nationalen Allokationsplan 2008 bis 2012 (NAP II)

Im Rahmen eines weiteren Auftrages hat die Arbeitsgruppe „Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik“ im Auftrag der 5. Niedersächsischen Regierungskommission den am 13.04.2006 vorgelegten Entwurf des Nationalen Allokationsplanes 2008 bis 2012 analysiert. Als Ergebnis dieser Analyse wurden die folgende Stellungnahme mit Hinweisen, Änderungs- und Ergänzungsvorschlägen dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) mitgeteilt:

- Ablehnung der Einbeziehung weiterer Anlagen in den Emissionshandel aufgrund der von der Europäischen Kommission geforderten weitreichenden Auslegung des Begriffes Feuerungsanlage.

Begründung:

Die Europäische Kommission fordert in ihrer Mitteilung vom 22. 12. 2005 „Neue Hinweise zu den Zuteilungsplänen für den Handelszeitraum 2008 - 2012 des Systems für den EU-Emissionshandel“ eine europaweit einheitliche und sehr weitreichende Auslegung des Begriffes Feuerungsanlage, die über die in Deutschland geltende Definition hinausgeht und auch Prozessfeuerungen mit einschließen würde. Nach einer ersten Einschätzung hätte die Definitionserweiterung in Niedersachsen zur Folge, dass zusätzlich zirka 50 Prozent insbesondere kleinere Anlagen mit geringen CO₂-Emissionen vom Emissionshandel mit einem sehr geringen Anteil am gesamten niedersächsischen Emissionsbudget betroffen wären. Dies widerspricht der Forderung der Niedersächsischen Regierungskommission durch die Einführung eines Schwellenwertes kleinere Anlagen aus dem Emissionshandelssystem zu entlassen.

Die Bundesregierung wird gebeten, ihre bisherige Position bezüglich des Anwendungsbereiches der Emissionshandels-RL beizubehalten und auf eine Änderung der Mitteilung der EU-Kommission vom 22. 12. 2005 hinzuwirken. Standort bezogene historisch bedingte Unterschiede im Hinblick auf die Auslegung beziehungsweise die praktische Anwendung genehmigungsrechtlicher Tatbestände sollten nicht darüber entscheiden, ob eine Feuerungsanlage dem Emissionshandel unterliegt.

- Verlängerung der Frist zur Übertragung von Emissionsberechtigungen auf Ersatzanlagen auf neun Monate bei Kampagnenbetrieben.

Begründung:

Die Frist von drei Monaten gemäß Ziffer 6.3.2 Absatz 1 Satz 1 zwischen Stilllegung einer Altanlage und Inbetriebnahme einer Ersatzanlage als Begrenzung für die Übertragung von Emissionsberechtigungen ist bei Kampagnenbetrieben zu kurz. Bei Produktionsprozessen wie

der Zucker- oder Stärkeherstellung erfolgt die Inbetriebnahme einer Ersatzanlage für eine außer Betrieb genommene Altanlage in der Regel erst zu Beginn der neuen Kampagne, während die Altanlage bereits am Ende der vorausgegangenen Kampagne stillgelegt wurde.

- Wahlmöglichkeit für die Anlagenbetreiber ein Jahr aus der Basisperiode (2000 bis 2005) bei der Ermittlung der Zuteilungen für Bestandsanlagen unberücksichtigt zu lassen.

Begründung:

Um ein repräsentatives Emissionsniveau als Grundlage für die Ermittlung der Zuteilungsmengen zu gewährleisten, sollte die Möglichkeit geschaffen werden, anlagenspezifische Sondereinflüsse in bestimmten Betriebsjahren mit geringer Auslastung, langen Stillstandszeiten oder betriebsbedingten Revisionen besser berücksichtigen zu können. Die Möglichkeit, ein Jahr bei der Festlegung der Zuteilungsmengen unberücksichtigt zu lassen, ergebe ein realistischeres Bild von den durchschnittlichen Emissionen einer Anlage und würde technologiebedingte Schwankungen einzelner Produktionsprozesse stärker berücksichtigen. Die Wahlmöglichkeit ist so auszugestalten, dass deren Nutzung nicht die Einführung eines 2. Kürzungsfaktors zur Folge hat und die im NAP II-Entwurf festgelegten Erfüllungsfaktoren nicht beeinflusst werden.

- Verlässliche, einheitliche und transparente Ausgestaltung der Zuteilungsregeln auf der Basis valider Daten, um die Einführung eines zweiten Kürzungsfaktors auszuschließen.

Begründung:

In der ersten Handelsperiode hat die starke Nutzung bestimmter Sonderregeln insbesondere der Optionsregel zu einer erheblichen Überzeichnung des nationalen Emissionsbudgets geführt, wodurch die Einführung eines zweiten Kürzungsfaktors erforderlich wurde, der mit Kürzungen von bis zu 7,4 Prozent insbesondere bei kleinen und mittelständischen Betrieben verbunden war. Die Zuteilung für die 2. Handelsperiode muss nach einheitlichen Maßstäben und Regeln erfolgen, die in gleicher Art und Weise auf alle Branchen anzuwenden sind. Die Wirkung der Zuteilungsregeln muss qualitativ und quantitativ mit einer geringen Fehlerbandbreite kalkulierbar sein, um die Notwendigkeit eines zweiten Kürzungsfaktors auszuschließen.

- Kurzfristige Verabschiedung einer Verordnung zur Erhebung der CO₂-Emissionsdaten für die Jahre 2003 und 2004 mit einer ausreichenden Frist zur Datenbereitstellung für die Anlagenbetreiber.

Begründung:

Die Eckpunkte und die Vorgehensweise bei der notwendigen Datenerhebung sollten den Anlagenbetreibern im Gegensatz zur 1. Handelsperiode frühzeitig im Detail bekannt sein und deren Bedürfnisse auch im Hinblick auf das elektronische Verfahren stärker berücksichtigen. Für die Datenbereitstellung ist eine angemessene Frist zu gewähren. Die Datenerhebung ist so auszugestalten, dass die erhobenen und verifizierten Daten auch im Zutei-

lungsverfahren gelten und eine zweite Datenerhebung - wie in der zurückliegenden Periode - unterbleibt.

- Sachgerechte Zuteilung der CO₂-Emissionsberechtigungen bei KWK-Prozessen auf Basis des KWK-Brennstoffwärmeanteils anstelle des KWK-Nettostromanteils.

Begründung:

Die im NAP II-Entwurf enthaltene Zuteilungsregel berücksichtigt nicht in ausreichendem Maß den Brennstoffmehrabbedarf bei KWK-Prozessen und die dadurch resultierenden höheren CO₂-Emissionen, so dass die von der Bundesregierung beabsichtigte Privilegierung nicht im notwendigen Umfang erreicht wird. Um die Zuteilungsregel sachgerecht auszugestalten, sollte bei der Ermittlung der Zuteilungsberechtigungen nicht auf den KWK-Nettostrom sondern auf den KWK-Brennstoffwärmeanteil abgestellt werden. Auch der Brennstoffwärmeanteil ist eine genau abgegrenzte und prozedural abgesicherte Bezugsgröße, die auch die Anlageneffizienz berücksichtigt („FW 308 – Zertifizierung von KWK-Anlagen – Ermittlung des KWK-Stroms“).

- Bereitstellung einer ausreichenden Reserve zur Gewährleistung der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen an Neuanlagen durch Zukauf von Zertifikaten aus CDM- und JI-Projekten durch die Bundesregierung.

Begründung:

Die Bundesregierung beabsichtigt vom Gesamtbudget der am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen eine Teilmenge von zwölf Millionen Berechtigungen einer Reserve zuzuführen. Davon sollen zehn Millionen Berechtigungen pro Jahr an Neuanlagen kostenlos zur Verfügung gestellt werden. Weitere zwei Millionen Berechtigungen sind zur Abdeckung der durch die Administration des Emissionshandels entstehenden Systemkosten vorgesehen.

Die oben genannte Reserve von zehn Millionen Berechtigungen zur kostenlosen Verteilung an Neuanlagen ist zu gering. Nach vorliegenden Erkenntnissen beabsichtigt eine Firma in Niedersachsen in der 2. Handelsperiode Anlagenkomplexe zu erweitern beziehungsweise neu zu errichten und benötigt hierfür etwa 5 Millionen zusätzlicher Emissionsberechtigungen. Damit wären 50 Prozent der deutschlandweit zur Verfügung stehenden Emissionsberechtigungen bereits ausgeschöpft. Absehbare Großinvestitionen in Kraftwerke erfordern ebenfalls Emissionsberechtigungen in erheblichem Umfang, so dass die zur Verfügung stehende Reserve offensichtlich zu gering ist. Um die beabsichtigte kostenlose Zuteilung von Emissionsberechtigungen an Neuanlagen zu gewährleisten, sollte die Bundesrepublik Emissionsberechtigungen am internationalen Zertifikatemarkt – aus CDM- und JI-Projekten – erwerben und an Neuanlagen kostenlos zuteilen, wenn die Reserve von zehn Millionen Berechtigungen nicht ausreicht.

- Festlegung des Auslastungsfaktors für Neuanlagen durch eine zertifizierte Prognose.

Begründung:

Für Neuanlagen ist gemäß Ziffern 6.2 beziehungsweise 6.3 beabsichtigt, die Zuteilung von Emissionsberechtigungen durch das Produkt der Kapazität der Anlage, dem Emissionswert je erzeugter Produkteinheit sowie den in Anhang 4 aufgeführten tätigkeitsspezifischen Auslastungsfaktoren festzulegen. Tätigkeitsspezifische Auslastungsfaktoren berücksichtigen in bestimmten Fällen nicht in ausreichendem Maß die Besonderheiten des Einzelfalles. Vorliegende Informationen einzelner Branchen, wie zum Beispiel der Zuckerindustrie, belegen, dass die Auslastungsfaktoren zu niedrig angesetzt sind. Die Auslastungsfaktoren nach Anhang 4 sollten auf der Grundlage einer zertifizierten Prognose, die den konkreten Einzelfall betrachtet, erhöht werden können.

- Ermittlung der Emissionsberechtigungen für Neuanlagen auf der Basis der tatsächlich eingesetzten Brennstoffe.

Begründung:

In Anhang 3 des NAP werden bei Energieerzeugungsanlagen produktbezogene Emissionswerte für Neuanlagen differenziert nach gasförmigen und anderen Brennstoffen festgelegt, wobei durch den Satzteil „sofern gasförmige Brennstoffe verwendet werden können“ festgeschrieben wird, dass für Mischfeuerungen der für den ausschließlichen Einsatz von gasförmigen Brennstoffen vorgegebene (niedrigere) produktbezogene Emissionswert zugrunde zu legen ist.

Das Wort „können“ ist zu streichen, damit die Emissionsberechtigungen für Neuanlagen auf der Basis des tatsächlich eingesetzten Brennstoffs ermittelt werden.

- Zugang von Emissionsberechtigungen aus projektbasierten Mechanismen nicht unnötig erschweren.

Begründung:

Im Entwurf des Allokationsplanes wird eine Obergrenze von zwölf Prozent der Abgabepflicht einer Anlage definiert, die aus projektbezogenen Mechanismen gedeckt werden können. Um Klimavorsorge möglichst kostengünstig zu gestalten, sollte diese Obergrenze heraufgesetzt werden. Die Bundesregierung wird gebeten darauf hinzuwirken, dass der Zugang zu Emissionsberechtigungen aus JI- und CDM-Projekten zur Deckung der Abgabeverpflichtung erheblich erweitert wird.

- Weiterentwicklung des Klimaschutzes nur im Gleichschritt mit internationalen Vereinbarungen

Begründung:

Aufgabe des anstehenden NAP ist es, ausgehend von den Vereinbarungen des Kyoto-Prozesses zum einen die Wege zur Zielerreichung der eingegangenen Verpflichtungen aufzuzeigen und zum anderen die grundsätzlich geplante Vorgehensweise bei der Zuteilung der Emissionsberechtigungen für 2008/12 zu verdeutlichen. Es sollten jedoch nicht, wie in Abschnitt 4.4 des NAP-Entwurfes, im Vorgriff

auf noch offene internationale Verhandlungen Minderungsziele bestimmt werden, vor allem nicht ohne eine vorherige Analyse der Minderungspotentiale. Auch der europäische Review-Prozess sollte zunächst ausgewertet werden. Das Kapitel für die Periode 2013 bis 2017 wird deshalb im NAP für die 2. Handelsperiode nicht für erforderlich gehalten. Insbesondere dürfen mit Blick auf den Zeitraum 2013 bis 2017 keine konkreten Minderungsziele für die Industrie beschrieben oder gar festgelegt werden.

- Klarstellung, auf welcher Basis die Zuteilung bei den Anlagen erfolgt, die in der ersten Handelsperiode die Optionsregel genutzt haben.

Begründung:

Im NAP II ist klarzustellen, auf welcher Basis die Zuteilung bei den Anlagen erfolgen soll, die in der ersten Handelsperiode die Optionsregel genutzt haben.

- Eigenständige und eindeutige Definition des Begriffs Anlage im Geltungsbereich des europäischen Emissionshandelsrechts.

Begründung:

Der Anlagenbegriff des Immissionsschutzrechtes ist nur bedingt geeignet, um den mit dem Emissionshandel verbundenen Erfordernissen gerecht zu werden. Die Standort bezogene historisch bedingte Auslegung beziehungsweise die praktische Anwendung immissionsschutzrechtlicher Tatbestände sollte nicht darüber entscheiden, ob eine Anlage dem Emissionshandel unterliegt beziehungsweise bestimmte Zuteilungsregeln anzuwenden sind oder nicht. Es ist sicherzustellen, dass für Energieumwandlungsanlagen in Tätigkeitsbereichen der Industrie der entsprechende Erfüllungsfaktor von 98,75 Prozent (beziehungsweise 100 Prozent bei Kleinanlagen) zur Anwendung kommt.

Die oben genannten Empfehlungen sind unter www.regierungskommission.niedersachsen.de zu finden.

4.6.4 Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012

Der am 16. Oktober 2006 veröffentlichte Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 wurde ebenfalls in der 5. Niedersächsischen Regierungskommission und in der Arbeitsgruppe „Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik“ intensiv beraten. Als Ergebnis dieser Beratungen wurden von der Regierungskommission die folgenden Anregungen, Änderungs- und Ergänzungsvorschläge zum oben genannten Gesetzentwurf dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) unterbreitet:

- § 5 Abs. 1 ist um Ziffer 2.c Zuteilungsgesetz 2012 (ZuG 2012) mit folgender Formulierung zu erweitern:
„2.c. der Erfüllungsfaktor 0,9875, soweit mindestens 95 Prozent der in diesen Anlagen erzeugten Energie der Versorgung einer oder mehrerer betriebseigener Produktionsanlagen mit Wärme und nicht mit Strom dient.“

Begründung:

Eine Gleichbehandlung von Anlagen zur Energieumwandlung und -umformung in allen Tätigkeitsbereichen der Industrie wird für notwendig erachtet. Im Ergebnis der bisher vorliegenden Entwurfsfassung des ZuG 2012 würde für Anlagen zur Energieumwandlung und -umformung, die Nebenanlagen von emissionshandelspflichtigen Anlagen sind (zum Beispiel Energieerzeugungsanlagen als Nebenanlagen für Anlagen zur Herstellung von Papier), ein Erfüllungsfaktor von 0,9875 gelten, während Anlagen zur Energieumwandlung und -umformung, die keine Nebenanlagen von emissionshandelspflichtigen Anlagen sind (zum Beispiel Energieerzeugungsanlagen als Nebenanlagen für Anlagen der Nahrungsmittelindustrie), einen Erfüllungsfaktor von 0,85 erhalten würden. Dies führt zu einer gravierenden Ungleichbehandlung von Anlagen zur Energieumwandlung und -umformung in der Industrie, die nicht akzeptiert werden kann.

- Die Bundesregierung wird gebeten, an ihrer Absicht, die Einführung eines zweiten Erfüllungsfaktors zu vermeiden, festzuhalten.

Begründung:

Die Zuteilung für die 2. Handelsperiode muss nach einheitlichen Maßstäben und Regeln erfolgen, die in gleicher Art und Weise auf alle Branchen anzuwenden sind. Die Wirkung der Zuteilungsregeln muss qualitativ und quantitativ mit einer geringen Fehlerbandbreite kalkulierbar sein, damit die Notwendigkeit eines zweiten Kürzungsfaktors ausgeschlossen werden kann. Außerdem ist es notwendig, eine kalkulierbare und rechtssichere Basis für die Zuteilung zu erreichen.

- § 6 Abs. 3 ZuG 2012 sollte gestrichen werden.

Begründung:

Die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) sollte ausschließlich aus kostendeckenden Gebühren und nicht über den Verkauf von Emissionsberechtigungen finanziert werden. Die teilweise Finanzierung der Vollzugsaufgaben über den Verkauf von Emissionsberechtigungen ist im Hinblick auf die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen der Art. 105 ff. GG problematisch. Die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in Bund und Ländern einschließlich der Gemeinden sollte in erster Linie aus dem Ertrag der in Art. 105 ff. GG geregelten Einnahmequellen (Steuern, Gebühren und Beiträge) erfolgen (Prinzip des Steuerstaates). Daher bestehen verfassungsrechtliche Bedenken insbesondere gegen nicht-steuerliche Abgaben (Kohlepfennig, Wasserpfennig). Auch die erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand zur Deckung der beim Gesetzesvollzug entstehenden Kosten ist dem Grundgesetz fremd und könnte vor diesem Hintergrund verfassungswidrig sein.

- § 12 Abs. 4 ZuG 2012 ist dahingehend zu ändern, dass die Produktionsverlagerung von einer Anlage auf mehrere gleichartige Anlagen ermöglicht wird.

Begründung:

Im Falle einer stilllegungsbedingten Verlagerung der Produktion muss die Verlagerung grundsätzlich auch auf mehrere Anlagen möglich sein.

- In § 12 Abs. 4 Satz 1 ZuG 2012 ist die Mengenschwelle 80 Prozent zu streichen.

Begründung:

Eine Mehrproduktion von 80 Prozent je übernehmender Anlage ist bei einer Verlagerung auf mehrere Anlagen nicht möglich, so dass diese Regelung zu streichen ist.

- Die Versteigerung von Emissionszertifikaten wird abgelehnt. Die Bundesregierung wird gebeten, an der kostenlosen Zuteilung von Emissionsberechtigungen festzuhalten.

Begründung:

Es ist bisher nicht sichergestellt, dass eine Versteigerung von Emissionszertifikaten nicht zu einer weiteren Erhöhung der ohnehin bereits sehr hohen Energiepreise führt. Eine weitere Erhöhung der Energiekosten ist jedoch in jedem Fall zu vermeiden.

- In Anhang 5 ZuG 2012 ist für Anlagen zur Herstellung von Bioethanol die Höhe der Vollbenutzungstunden von 8.000 h/a festzuschreiben oder in der Tabelle des Anhangs 5 ist die Zeile „Prozesswärmeanlagen zur Versorgung der Papier-, Mineralöl- oder chemischen Industrie“ um „Bioethanolanlagen“ zu erweitern.

Begründung:

Klarstellung des Gewollten, Beseitigung der Regelungslücke für Bioethanolanlagen.

- Die Regelung der Zuständigkeiten in der bisher vorliegenden Fassung des § 20 des TEHG sollte beibehalten werden.

Begründung:

Die Zuständigkeitsregelungen haben sich nach einer schwierigen Anlaufphase für alle Institutionen als praktikabel erwiesen und sollten frühestens nach der 2. Handelsperiode im Hinblick auf Optimierungsmöglichkeiten geprüft werden.

- Die Bundesregierung wird gebeten, den Katalog der emissionshandelspflichtigen Anlagen nicht zu erweitern.

Begründung:

Die Untersuchungen der Niedersächsischen Regierungskommission belegen eindeutig, dass Branchen beziehungsweise Unternehmen mit einer geringen Anzahl an Emissionsberechtigungen überproportional durch die

mit dem Emissionshandel verbundenen administrativen Kosten belastet werden. Bei Zuteilungsmengen unterhalb von 50.000 Emissionsberechtigungen pro Jahr resultieren durch das umweltpolitische Instrument Emissionshandel für die Unternehmen betriebswirtschaftliche Belastungen, bei denen die Verhältnismäßigkeit zwischen Kosten und Nutzen in besonderer Weise in Frage zu stellen ist. Sollten dennoch zusätzliche Anlagen in den Emissionshandel ab 2008 aufgenommen werden, muss zur Planungssicherheit für die Anlagenbetreiber unbedingt rechtzeitig vor Beginn der Antragsfrist eine abschließende und verbindliche Anlagenliste – die auch von der EU-Kommission mit Schreiben vom 29.11.2006 in der Entscheidung über den deutschen NAP gefordert worden ist – vorgelegt werden. Nur so ist es zu vermeiden, dass Betreiber mit einer ähnlich unbestimmten Position wie im ersten Antragsverfahren Mitte 2004 konfrontiert sind. Zur Erinnerung: Damals ist für eine Vielzahl von Anlagenbetreibern erst durch das Abgrenzungspapier der DEHSt vom 16.09.2004 – vier Tage vor Ablauf der Antragsfrist – ausreichende Sicherheit geschaffen worden.

- Die Bundesregierung wird gebeten, stärker als bisher auf eine Senkung der Energiepreise hinzuwirken.

Begründung:

Die Energiepreise sind in den letzten Jahren insbesondere durch den Emissionshandel unverhältnismäßig stark gestiegen und stellen eine hohe Belastung sowohl für energieintensive Industriezweige als auch für Klein- und mittelständische Betriebe dar. Eine Senkung der Energiepreise ist dringend geboten.

Außerdem wurde das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit gebeten, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zur Verabschiedung der Rechtsgrundlagen für die nächste Emissionshandelsperiode (2008 bis 2012) den Leitgedanken zu verfolgen, das Emissionshandelssystem unbürokratischer und transparenter zu gestalten, um damit eine höhere Akzeptanz bei der Wirtschaft und größere Effizienz zu erreichen.

Die Vorschläge zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung der Rechtsgrundlagen zum Emissionshandel im Hinblick auf die Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 mit Stand 16.10.2006 wurden ebenfalls im Internet unter www.regierungskommission.niedersachsen.de veröffentlicht.

Die AG "Ökonomische Instrumente" wird den noch laufenden Gesetzgebungsprozess weiter begleitet, da sich insbesondere der vom Bundeskabinett am 18.04.2007 verabschiedete Entwurf signifikant von den Vorentwürfen unterscheidet.

5. Empfehlungen zum Arbeitsprogramm einer künftigen Regierungskommission

Die Niedersächsische Landesregierung hat in den zurückliegenden 19 Jahren nacheinander fünf Regierungskommissionen berufen, um sich in Fragen von landes- und bundesweiter Bedeutung zum Vermeiden und Verwerten von Abfällen, zur Produktverantwortung und Kreislaufwirtschaft sowie zum Umweltmanagement beraten zu lassen.

Nach Auffassung der Kommission haben die Arbeitsergebnisse und Empfehlungen der fünf Regierungskommissionen und ihrer Arbeitskreise bundesweit eine außerordentlich positive Resonanz hervorgerufen.

Dabei hat sich die vielseitige Zusammensetzung der Kommission und ihrer Arbeitskreise mit Vertretern der gesellschaftlich relevanten Gruppen aus der Wirtschaft, der Verwaltung, den Gewerkschaften, den Umweltverbänden, der Wissenschaft, den kommunalen Spitzenverbänden, dem Umweltbundesamt und der Deutschen Bundesstiftung Umwelt in besonderer Weise bewährt.

Die 5. Regierungskommission empfiehlt der Landesregierung, die Bildung einer 6. Regierungskommission zu beschließen. Diese sollte die folgenden zukunftsorientierten Schwerpunktthemen bearbeiten und spezifische Empfehlungen für die gesellschaftlichen Akteure in Niedersachsen entwickeln:

- Kreislaufwirtschaft/ Produktverantwortung
 - Weiterentwicklung/ Optimierung von Instrumenten zur Ausgestaltung der Produktverantwortung.
 - Elektrogeräte und Produktverantwortung.
- Energie und Klimaschutz
 - Energieeffizienzsteigerung/ Nutzung regenerativer Energien.
Verstärkte Nutzung regenerativer Energien für die Gewinnung von Strom und Wärme für die Energieversorgung. Reduktion des Energiebedarfs im Gebäudebestand in Niedersachsen. Entwicklung von wirtschaftlichen Anreizen, Finanzierungsmodellen und Instrumenten für nachhaltige oder energieeffiziente Energieversorgungsanlagen, Produktionstechnologien sowie Dienstleistungen in Niedersachsen.
 - Emissionsrechtehandel
- Ressourceneffizienz
 - Steigerung der Ressourceneffizienz (Materialproduktivität) als Wettbewerbsvorteil für kleinere und mittlere Unternehmen in Niedersachsen. Innovative Technologien und Managementmethoden in Niedersachsen. Entkopplung der Ressourcennutzung und deren Auswirkungen auf die Umwelt bei gleichzeitigem Wirtschaftswachstum.
 - Kooperationsformen zur Ressourceneffizienzsteigerung und Strategien zur Diffusion von Ressourceneffizienzansätzen in der niedersächsischen Wirtschaft. Entwicklung von Rohstoffindikatoren.

- Bodenschutz
 - Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Gesetzliche Vorgaben und finanzielle Anreize zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sollen geprüft, Kommunen unterstützt und die erforderlichen Daten zum Monitoring bereitgestellt werden.
- Chemie
 - Mitarbeit bei der Entwicklung von technischen Leitfäden für die REACH-Umsetzung.
 - Gezielte Beratung von niedersächsischen Betrieben beim Umgang mit REACH.
 - Weiterentwicklung der REACH-Verordnung und Konkretisierung der Abgrenzung der REACH-Regelungen zu anderen Rechtsgebieten.
 - Begleitung des EU-Verordnungsentwurfes zur neuen harmonisierten Einstufung und Kennzeichnung von Stoffen und Zubereitungen (GHS = Globally Harmonised System).

6. Anhang: Mitgliederverzeichnis

Mitglieder der 5. Regierungskommission „Umweltpolitik im europäischen Wettbewerb“ und Arbeitskreisvorsitzende

Vorsitzender:

Hans Fischer, Salzgitter AG
Dr. Volker Schwich, Salzgitter AG bis 11/2005
Klaus Linnebach, ALSTOM DEUTSCHLAND AG bis 02/2005

Stellvertretender Vorsitzender:

Reinhard Schmalz
Niedersächsisches Umweltministerium

Wirtschaft:

Detlef Alsleben
Salzgitter AG

Michael Koch
Niedersächsischer Handwerkstag

Roland Schulz
IHK Lüneburg-Wolfsburg

Dr. Jochen Schulze-Rickmann
Nieders. Gesellschaft zur Endablagerung
von Sondermüll mbH

Jens Traupe ab 01/2006
Salzgitter AG

Günter Damme
Volkswagen AG

Martin Haase
Relay GmbH & Co. KG

Dr. Hermann Krähling
Tecpol
Technologieentwicklungs GmbH

Dr. Volker Müller
Institut der Norddeutschen Wirtschaft e. V.

Marion Sollbach
METRO AG

Dr. Jochen Wilkens
Verband der Chemischen Industrie e. V., LV Nord

Gewerkschaften:

Prof. Dr. Eberhard Schmidt
DGB Bezirk Niedersachsen - Bremen - Sachsen-Anhalt

Bernd Lange
DGB

Umweltverbände:

Dirk Jepsen
ÖKOPOL GmbH

Eick von Ruschkowski
NABU, LN Niedersachsen

Gunda Rachut
Cyclos GmbH

Wissenschaft:

Prof. Dr. Bernd Meyer
Universität Osnabrück

Kommunale Spitzenverbände:

Wolfgang Kix
Niedersächsischer Landkreistag

Verwaltung:

Dr. Markus Große Ophoff
Zentrum für Umweltkommunikation der
Deutschen Bundesstiftung Umwelt GmbH

Prof. Dr. Eckhard Willing
Umweltbundesamt

Dr. Christian Jacobs
Niedersächsisches Umweltministerium

Horst Schörshusen
Niedersächsische Staatskanzlei

Dr. Volker Garbe
Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen
Raum, Ernährung, Landwirtschaft und
Verbraucherschutz

Arbeitskreisvorsitzende:

Europäische Chemikalienpolitik
Arno Fricke
Niedersächsisches Umweltministerium

Bodenschutzstrategie der EU
Irene Dahlmann
Dr. Hans-Volker Neidhart bis 09/2005
Niedersächsisches Umweltministerium

Ressourcenschonung bei Produkten
und Leistungen – Aspekte Integrierter
Produktpolitik
Juliane Hünefeld-Linkermann
(Jürgen Wangenheim bis 02/2005)
Institut der Norddeutschen Wirtschaft e. V.

Elektrogeräte und Produktverantwortung
Dr. Heike Buschhorn
Gabriele Markmann-Werner bis 04/2006
Niedersächsisches Umweltministerium

Entsorgung von Altfahrzeugen unter
Berücksichtigung von Lebenszyklusanalysen
Elisabeth Preuß-Bruns
Dr. Heinz-Ulrich Bertram bis 12/2005
Niedersächsisches Umweltministerium

Geschäftsführung:

Arno Fricke
Niedersächsisches Umweltministerium

Juliane Hünefeld-Linkermann
Dr. Volker Müller bis 02/2004
Institut der Norddeutschen Wirtschaft e. V.

Schriftführung/ Organisation:

Matthias Stichnoth
Thomas Linke bis 09/2005
Niedersächsisches Umweltministerium

Diese Druckschrift wurde im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Niedersächsischen Umweltministeriums herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Personen, die Wahlwerbung oder Wahlhilfe betreiben, im Wahlkampf zum Zwecke der Wahlwerbung verwen-

det werden. Auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl darf die Druckschrift nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Landesregierung zugunsten einzelner Gruppen verstanden werden könnte.

Herausgeber:
Niedersächsisches Umweltministerium
Referat für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit
Archivstraße 2
30169 Hannover

2007

DTP-Gestaltung: Monika Runge

E-Mail: poststelle@mu.niedersachsen.de
www.umwelt.niedersachsen.de
www.regierungskommission.niedersachsen.de