

20.11.00**Empfehlungen**
der AusschüsseEU - In - U - Wizu **Punkt** der 757. Sitzung des Bundesrates am 1. Dezember 2000

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Elektro- und Elektronikaltgeräte

Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in elektrischen und elektronischen Geräten

KOM(2000) 347 endg.; Ratsdok. 10802/00

A

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In),
der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) und
der Wirtschaftsausschuss (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

Ausgeliefert am 21. NOV. 2000

Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Elektro- und Elektronikaltgeräte

EU
U
Wi

1. Der Bundesrat begrüßt, dass nunmehr ein Richtlinienvorschlag für die Rücknahme und Entsorgung von Elektro- und Elektronikaltgeräten auf EU-Ebene vorliegt, der sich in seinem Geltungsbereich auf sämtliche elektrische und elektronische Altgeräte erstreckt. Nach Einschätzung des Bundesrates bleibt der Richtlinienvorschlag allerdings hinter dem zurück, was erforderlich ist, um in den Mitgliedstaaten vergleichbare nationale Standards zu gewährleisten. Ohne die erforderliche Präzisierung in den Rahmenvorgaben besteht die Gefahr, dass bei der Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten unterschiedliche Regelungen getroffen werden, mit unterschiedlichen finanziellen Belastungen für die Wirtschaftsbeteiligten. Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt wären die Folge.

Dadurch könnte die Wirksamkeit nationaler Konzepte deutlich eingeschränkt werden, da dies die Gefahr der grenzüberschreitenden Verbringung von Elektro- und Elektronikaltgeräten in Länder mit niedrigeren Standards und billigeren Entsorgungssystemen erhöht. Nur durch die Vorgabe möglichst konkreter Anforderungen und deren wirksame Kontrolle unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips kann die Rückführung und Entsorgung von Elektro- und Elektronikaltgeräten entscheidend verbessert und den im Richtlinienvorschlag genannten Umweltgesichtspunkten Rechnung getragen werden.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den weiteren Beratungen für die folgenden Punkte einzusetzen:

Zu Artikel 1 - Ziele

EU
U

2. In Artikel 1 sollten die Grundpflichten der Hersteller genannt werden. Hierzu gehört, dass die Produkte demontagefreundlich, schadstoffarm und wiederverwertbar gestaltet werden. Dies betrifft nicht nur den Hersteller und Vertreiber eines Produktes, sondern auch die Hersteller von Bauteilen.

Zu Artikel 2 - Geltungsbereich

EU
U

3. Ferner sollte darauf hingewiesen werden, dass bei der Entsorgung von radiomedizinischen Altgeräten strahlenschutzfachliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen sind.

Zu Artikel 3 - Begriffsbestimmungen

- EU
U
4. Die Kommission sollte verstärkt der Tatsache Rechnung tragen, dass sich der internationale Handel mit Elektrogeräten in den kommenden Jahren aufgrund elektronischer Medien (e-commerce) verändern wird.
- EU
Wi
5. Der Bundesrat begrüßt daher, dass über die Definition des Begriffes "Hersteller" Distanzverkäufe und Verkäufe über das Internet (e-commerce) in den Geltungsbereich des Richtlinienvorschlags einbezogen werden. Wegen der spezifischen Gegebenheiten dieses Vertriebsweges lässt sich der Richtlinien-vorschlag insoweit nicht ohne zusätzliche Regelungen realisieren.
- EU
U
6. Die Richtlinie sollte bereits weitergehende Vorgaben enthalten, wie die Hersteller und Vertreiber, die direkt in den europäischen und innerhalb des Binnenmarktes verkaufen, mit in die Verantwortung im Sinne der Richtlinie zu nehmen sind.
- EU
Wi
7. Häufig wird in einem Mitgliedstaat kein Hersteller vorhanden sein, dem die anfallenden Entsorgungskosten zuzuordnen sind; auch haben zahlreiche Hersteller ihren Sitz außerhalb der Europäischen Union. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen müssen für diese Fälle Vorkehrungen etwa durch entsprechende Ergänzungen in der EU-Fernabsatz-Richtlinie (97/7/EG) getroffen werden.

Zu Artikel 4

- EU
Wi
8. Die Rücknahmepflicht des Handels übersteigt in der Regel dessen räumliche und wirtschaftliche Kapazität.
- EU
Wi
9. Insbesondere stellt eine Rücknahmepflicht vor allem für kleine Händler auf Grund begrenzter Lagermöglichkeiten eine erhebliche Belastung dar.
- EU
Wi
10. Die Einschränkung auf schadstofffreie Geräte wäre mit grundsätzlichen Vollzugsschwierigkeiten verbunden und würde das Richtlinienziel einer möglichst hohen Erfassungsquote beeinträchtigen. Bei der in Absatz 1 vorgeschriebenen Einrichtung von Rücknahmesystemen ist die Rücknahmepflicht des Handels auch nicht erforderlich. Entsprechend der marktwirtschaftlichen

Ausrichtung des Richtlinienvorschlags sollte eine Rücknahme durch den Handel nur auf freiwilliger Basis im Rahmen des Handelsvorgangs erfolgen.

Daher sollte Absatz 2 gestrichen und in Absatz 1 die Rückgabemöglichkeit für die vom Handel zurückgenommenen Altgeräte an die Systeme ermöglicht werden.

Außerdem sollte im Richtlinienvorschlag klargestellt werden, dass - wie in der Begründung, Ziffer 9.2. Abs. 3, und in dem Erwägungsgrund 12 ausgeführt - die Sammlung nicht in die Verantwortung des Herstellers fällt.

- EU
U
11. Um bei Elektro- und Elektronikaltgeräten eine möglichst hohe Erfassungsquote zu erzielen, sollten die Letztbesitzer entsprechend den Regelungen in der Alt-auto-Verordnung und der Batterieverordnung sowie in dem Entwurf der Elektroaltgeräte-Verordnung verpflichtet werden, ihre Altgeräte qualifizierten Rücknahmeeinrichtungen zu überlassen.
- EU
U
12. Die Rückgabe von Elektro- und Elektronikaltgeräten vom Endverbraucher an den Vertreiber darf nicht vom Schadstoffgehalt der Elektro- und Elektronikaltgeräte abhängig gemacht werden. Die Regelung würde den Vertreibern die Möglichkeit eröffnen, Elektroaltgeräte, die der Endverbraucher ihm überlassen will, abzulehnen. Diese Regelung ist nicht im Sinne des Richtlinienvorschlages, eine möglichst hohe Erfassungsquote unter Einbeziehung der Vertreiber zu erzielen. In Artikel 4 Nr. 2 sollte daher in Satz 1 der letzte Halbsatz "sofern dieses frei von Schadstoffen einschließlich radioaktiver oder biologischer Schadstoffe ist" gestrichen werden.

Ferner lässt die Vorgabe einer quantitativen Erfassungsmenge an getrennt gesammelten Elektro- und Elektronikaltgeräten aus privaten Haushalten die Zusammensetzung der Geräte völlig außer acht, so dass die Menge allein durch eine Beschränkung der Sammlung auf Großgeräte erreicht werden könnte. Sog. "mülltonnengängige Kleingeräte" (z. B. Mobiltelefone, Haushaltskleingeräte) könnten bei der Erfassung vernachlässigt werden.

Lediglich quantitative Ziele zu nennen, ist daher unzureichend. In die Richtlinie müssen Vorgaben aufgenommen werden, die sicherstellen, dass für alle in Anhang I genannten Geräte auch tatsächlich Rücknahmesysteme eingerichtet und betrieben werden.

Zu Artikel 5 Abs. 2

EU
U
Wi

13. Über die bereits jetzt erforderlichen Genehmigungen hinaus sollten keine weiteren Genehmigungen und Inspektionen mit Mitteilungspflichten an die Kommission erforderlich werden. Eine Regelung, wonach für alle Anlagen und Betriebe, die Behandlungstätigkeiten durchführen, Genehmigungen bzw. jährliche Inspektionen mit Mitteilung der Ergebnisse an die Kommission erforderlich sind, ist aus fachlicher Sicht nicht gerechtfertigt und würde allen Bestrebungen zuwiderlaufen, die Verwaltung zu vereinfachen.

Zur Qualitätssicherung sollten Anlagen des Sekundärrohstoff- und Entsorgungsgewerbes in regelmäßigen Zeitabständen einer Prüfung durch externe Sachverständige nach festgelegten Kriterien unterzogen werden.

Zu Artikel 6

EU
U
Wi

14. In Artikel 6 sind verschiedene Quoten für das Recycling von Elektro- und Elektronikaltgeräten festgelegt. Die Festlegung von Verwertungsquoten wird allerdings für problematisch gehalten, da hiermit ein hoher Überwachungs- und Verwaltungsaufwand verbunden ist.

EU
Wi

15. Sollte ein völliger Verzicht auf Verwertungsquoten nicht durchsetzbar sein, ist der in Absatz 2 genannte Zeitpunkt um mindestens fünf Jahre hinauszuschieben. Ein wesentlicher Teil der Altgeräte (z.B. Haushaltsgroßgeräte) weist eine durchschnittliche Lebensdauer von über zehn Jahren auf. Viele Geräte, die im Jahr 2005 zur Verwertung anfallen, wurden vor Inkrafttreten der Richtlinie hergestellt. Bei diesen Geräten konnte das mit den Verwertungsanforderungen verfolgte Ziel, die Produkte möglichst umweltverträglich zu gestalten, vom Hersteller noch nicht berücksichtigt werden.

EU
U
Wi

16. Problematisch ist weiter, dass der Richtlinienvorschlag nicht auf konkret geeignete Verwertungsverfahren eingeht. Allein der Verweis auf die Richtlinie 75/442/EWG und die dort genannten Verwertungsverfahren reicht nicht aus, um eine umweltverträgliche Verwertung zu gewährleisten. Im Übrigen sollte darauf hingewirkt werden, dass die spezifische Behandlung und Verwertung von Elektro- und Elektronikaltgeräten in einem Artikel zusammengefasst und für

den Vollzug gleichermaßen geregelt werden. Dadurch könnten von vornherein Abstimmungsprobleme für den Vollzug verringert werden.

Es wird für notwendig gehalten zu prüfen, inwieweit das angestrebte Ziel, die erfassten Geräte einer umweltverträglichen und ordnungsgemäßen Entsorgung zuzuführen, auf andere Art und Weise erreicht werden kann, wie z.B. durch die Bestimmung des Standes der Technik für Behandlungs- und Verwertungsverfahren in Verbindung mit Stoffstrombilanzen, die auch die Aspekte der stofflichen Verwertung und der weiteren Verwendung von Geräten und/oder Bauteilen berücksichtigen.

- EU
U
17. Der Stand der Technik sollte in regelmäßigen Zeitabständen überprüft und bei Bedarf entsprechend dem Stand der Technik fortgeschrieben werden. Eine solche Vorgehensweise ist Voraussetzung für den Schutz der Umwelt, für die Erhaltung und Qualitätsverbesserung der Umwelt sowie für die Schonung von Ressourcen.

Zu Artikel 7

- EU
U
18. Der Richtlinienvorschlag sieht vor, dass erst nach Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie die Hersteller die Kosten für die Sammlung ab den Rücknahmestellen und die Behandlung der Altgeräte zu tragen haben.

Damit soll den Herstellern Zeit eingeräumt werden, Rücknahmesysteme einzurichten; des Weiteren sollen die auf die Hersteller insgesamt zukommenden Kosten verringert werden, die aus der Behandlung von Altgeräten resultieren, die vor Inkrafttreten der Richtlinie in Verkehr gebracht wurden. Angesichts der seit Jahren geführten Diskussion zur Rücknahme von Elektro- und Elektronikaltgeräten und der Tatsache, dass durch die Expansion des Marktes bei bestimmten Geräten ein rascher Modellwechsel durch Innovation erfolgt, der ein erhöhtes Altgeräteaufkommen nach sich zieht, sollte die Herstellerverantwortung im Sinne der Richtlinie bereits mit Inkrafttreten der Richtlinie (18 Monate) greifen.

- EU
In
U
19. Es wird für erforderlich gehalten, dass die Regelungen zum Inkrafttreten für die Erfassung von Elektroaltgeräten und für die Finanzierungsverantwortung der Hersteller so aufeinander abgestimmt werden, dass es zu keiner Belastung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger durch die Verwertung und Beseitigung

von Altgeräten nach Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht kommt.

Zur Lösung der Finanzierungsproblematik bei der Entsorgung des Abfalls von Geräten, die vor diesem Datum in den Verkehr gebracht worden sind, empfiehlt der Bundesrat, den Herstellern eine Rücknahmepflicht in dem Umfang aufzuerlegen, der ihrem aktuellen oder im zurückliegenden Geschäftsjahr erreichten Absatz an neuen Geräten mengenmäßig entspricht

- EU
In
20. und sie an den Kosten der Sammlung von Altgeräten in diesem Umfang zu beteiligen, soweit sie die Sammlung nicht selbst oder über ein kollektives Sammlungssystem gemeinsam mit anderen vorgenommen haben.
- EU
U
Wi
21. Nach dem Willen der Kommission soll die Rückgabe gebrauchter Elektro- und Elektronikaltgeräte für den Endverbraucher kostenlos sein. Allerdings lässt der Richtlinienvorschlag offen, wer die Kosten für die Erfassung und Bereitstellung der Altgeräte bis zu den Rücknahmestellen nach Übergang der Finanzierungsverantwortung durch die Hersteller zu tragen hat. Dies ist in der Richtlinie festzulegen.
- EU
U
22. Kommunalen Einrichtungen, die Altgeräte kostenlos zurücknehmen, sollten die Kosten für die Erfassung und Bereitstellung der Altgeräte von den Herstellern erstattet werden.
- EU
U
Wi
23. Dem Grundsatz der Herstellerhaftung und der Produktverantwortung folgend, sollte sichergestellt sein, dass, soweit Produkte, die unter Anhang I A, Ziffern 8, 9, 10 fallen und an den einzurichtenden Rücknahmestellen anfallen, eine Beteiligung dieser Hersteller an den einzurichtenden Finanzierungssystemen erfolgt.
- EU
Wi
24. In Absatz 2 sollte entsprechend der Regelung in Artikel 4 klargestellt werden, dass die Verpflichtung der Hersteller bei der Abnahme der zurückgegebenen Altgeräte an den Sammelstellen beginnt. Zur Vermeidung von Missverständnissen sollte daher der Begriff "Sammlung" durch den Begriff "Abholung" ersetzt werden.
- EU
U
25. Nach dem Wortlaut in Artikel 7 Nr. 3 können Hersteller zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen kollektive Systeme bilden. Aus Gründen der Wettbewerbs-

gleichheit sollten die Voraussetzungen hinsichtlich Organisation und Betrieb zur Bildung von kollektiven Sammelsystemen benannt werden.

- EU
Wi
26. Die Bildung von Systemen, wie sie in Artikel 5 für die Behandlung und in Artikel 6 für die Verwertung vorgesehen sind, insbesondere die in Artikel 7 Abs. 3 genannten kollektiven Systeme zur Finanzierung werden in einigen Mitgliedstaaten, vor allem in Deutschland, von den Kartellbehörden als wettbewerblich und kartellrechtlich nicht zulässig angesehen. Dies gilt auch für die in der Begründung unter Ziffer 4.3 Abs. 3 aufgezeigte Möglichkeit, "den Herstellern eine entsprechende Kostendeckung über eine auf den Preis aufgeschlagene transparente, feste Gebühr zu ermöglichen". Die Klärung dieser offenen Fragen ist entscheidend für die Durchführung des vorliegenden Richtlinienvorschlags, insbesondere der den Herstellern aufgegebenen Verpflichtung für historischen Abfall. Sie ist auch entscheidend für die Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Herstellern der jeweiligen Mitgliedstaaten. Das Harmonisierungsziel des Richtlinienvorschlags kann nur erreicht werden, wenn diese Frage durch klare Vorgaben und Regelungen in der Richtlinie selbst gelöst wird. Hierbei müssen auch die spezifischen Markt- und Wettbewerbsgegebenheiten der Elektro- und Elektronikindustrie berücksichtigt werden, die durch mehrere zehntausend Anbieter mit entsprechend aktiven Marken und einer extrem weit gefächerten Gerätepalette geprägt sind. Die in der Begründung unter Ziffer 4.3 Abs. 3 angesprochene Möglichkeit der Mitgliedstaaten, dies im Einklang mit Europäischem Wettbewerbsrecht zu gestalten, reicht nicht aus. Vielmehr müssen in dem Richtlinienvorschlag selbst durch verbindliche rechtliche Vorgaben und Rahmenbedingungen diese zur Umsetzung der Richtlinienziele unerlässlichen Systeme verankert und damit abfallrechtliche Vorgaben für das Wettbewerbsrecht geschaffen werden.
- EU
U
Wi
27. Die Behandlung und Verwertung von Elektro- und Elektronikaltgeräten erfolgt bereits heute durch eine große Anzahl leistungsfähiger kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU). Die Teilnahme der KMU am Wettbewerb sollte durch entsprechende Regelungen in dem Richtlinienvorschlag auch für die Zukunft gesichert werden. Ein entsprechender Passus könnte beispielsweise lauten: Hersteller, die sich zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus dieser Richtlinie Dritter bedienen, haben ein Vergabeverfahren (Ausschreibung in kleinen Losen) zu wählen, das die Teilnahme von KMU im Wettbewerb sichert.

EU
Wi

28. Die in Absatz 3 festgelegte Verpflichtung der Hersteller für die Entsorgung fremder Geräte und von Geräten, die vor Inkrafttreten der Richtlinie in Verkehr gebracht wurden (historischer Abfall), ist verfassungsrechtlich und auch europarechtlich bedenklich. Sie führt zu einer unverhältnismäßigen Kostenbelastung der betroffenen Hersteller (die in der Vergangenheit Vorsorge hierfür - etwa durch Bildung von Rückstellungen - nicht leisten konnten) und ist auch nicht geeignet, das Ziel des Richtlinienvorschlags zu erreichen, die Hersteller zu einer umweltverträglichen Produktgestaltung zu veranlassen.

Bei einer durchschnittlichen Gebrauchsdauer von fünf bis zehn Jahren für Produkte der Informations- und Kommunikationstechnik, acht bis sechzehn Jahren für Consumer Electronics und zehn bis zwanzig Jahren für Haushaltsgeräte können diese Bedenken auch nicht durch die in Absatz 2 vorgesehene Fünfjahresfrist ausgeräumt werden.

Zu Artikeln 11 und 12

EU
U
Wi

29. Die Informationsanforderungen und Berichtspflichten an die Kommission müssen auf wenige unverzichtbare Angaben beschränkt werden. Die in dem Vorschlag vorgesehenen Anforderungen hätten in Anbetracht der Vielzahl der Gerätekategorien und der umfangreichen Infrastruktur, die für die Entsorgung der Altgeräte benötigt wird, einen unvertretbar hohen Verwaltungsaufwand zur Folge.

Eine Kontrolle der Stoffströme wird jedoch für notwendig und sinnvoll erachtet. Erfahrungen aus dem Vollzug der deutschen Altautoverordnung und der Batterieverordnung zeigen, dass ein wirksames Monitoring nur in einem standardisierten Verfahren erfolgen kann, in das alle Betriebe des Sekundärrohstoff- und Entsorgungsgewerbes eingebunden werden. Zur Erfassung der Stoffströme sollten abgestimmte Formblätter auf DV-Basis entwickelt werden. Die Kosten der Entwicklung einer entsprechenden Anwendungs-Software sollte den Herstellern auferlegt werden. Den Betrieben des Sekundärrohstoff- und Entsorgungsgewerbes sollte diese Anwendungs-Software kostenlos zur Verfügung gestellt werden.

U
(bei
Annahme
entfällt
Ziffer 31)

30. Im Übrigen ist die Forderung in Artikel 12 - alle drei Jahre zusätzlich einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie zu übermitteln - nicht nachvollziehbar. Artikel 12 ist zu streichen, da der Kommission die zur Beurteilung rele-

vanten Daten bereits nach Artikel 11 zu übermitteln sind.

- EU
Wi
31. Im Übrigen ist die Forderung in Artikel 12 - alle drei Jahre zusätzlich einen Bericht über die Durchführung der Richtlinie zu übermitteln - problematisch. Entsprechend sollten Artikel 11 und 12 grundlegend überarbeitet und zu einem schlüssigen Informationskonzept zusammengeführt werden.

Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in elektrischen und elektronischen Geräten

- EU
U
Wi
32. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass zunächst alle ökologischen und ökonomischen Gesichtspunkte sowohl der in Frage stehenden Stoffe als auch der in Frage kommenden Ersatzstoffe über den gesamten Lebensweg bewertet werden müssen. Erforderlich ist insbesondere eine wissenschaftlich fundierte Risikobewertung, bei der nicht nur die Stoffeigenschaften geprüft werden, sondern auch berücksichtigt wird, ob und auf welche Weise Mensch und Umwelt einem Stoff ausgesetzt sind und welche Auswirkungen davon zu erwarten sind.

- EU
U
33. Im Übrigen sollte durch die Kommission geprüft werden, ob die vorgesehenen Regelungen zu Verwendungsbeschränkungen nicht am zweckmäßigsten im europäischen Stoffrecht realisiert werden sollten. Mit der Richtlinie 76/769/EWG des Rates vom 27. Juli 1976 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen ist ein geeignetes Umsetzungsinstrument vorhanden. Eine Zersplitterung von Stoffbeschränkungen in mehreren voneinander unabhängigen Rechtsnormen führt unweigerlich zur Unübersichtlichkeit und zu Vollzugsproblemen.