

002711/EU XXIV.GP
Eingelangt am 05/12/08

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.12.2008
SEK(2008) 2934

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zum

Vorschlag für eine

RICHTLINIE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über Elektro- und Elektronik-Altgeräte

(Neufassung)

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2008) 810 endgültig}
{SEK(2008) 2933}

ZUSAMMENFASSUNG

1. Einleitung

Die Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (WEEE-Richtlinie) geht die nicht ordnungsgemäße Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten an. Elektro- und Elektronik-Altgeräte sind der Abfallstrom in der EU, der am schnellsten steigt: von 8,3-9,1 Mio. Tonnen im Jahr 2005 auf 12,3 Mio. Tonnen bis zum Jahr 2020.

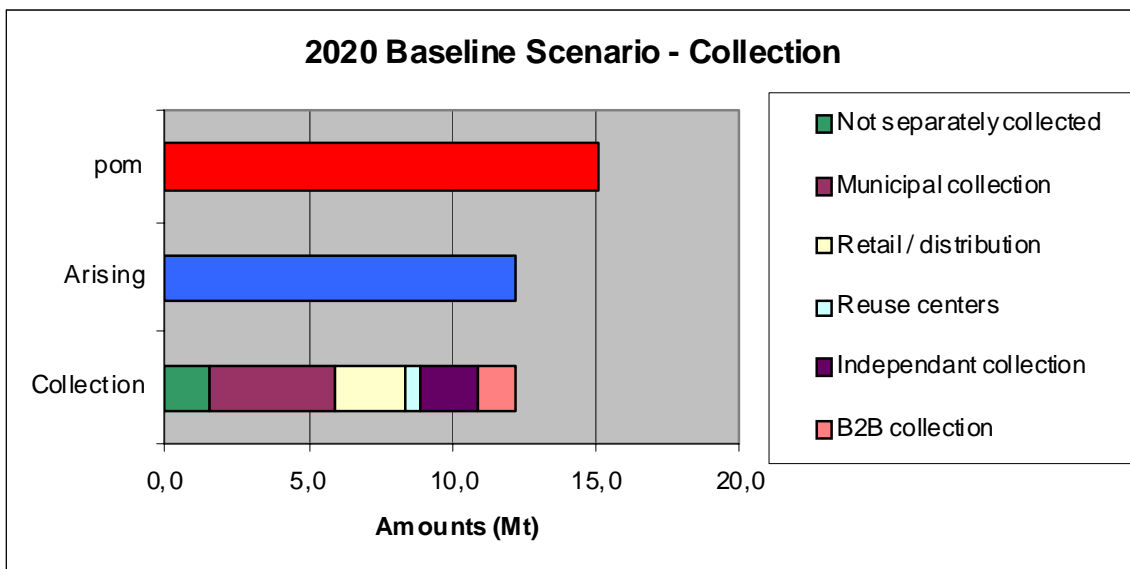
Die Erfahrungen bei der Anwendung der Richtlinie, die die Interessenvertreter und die Mitgliedstaaten während einer dreijährigen Überprüfung aufgezeichnet haben, zeigen nicht nur, dass die Richtlinie nicht die geplante **Wirkung** erzielt hat und ihre Ziele nicht **effizient** genug verwirklicht werden, sondern dass auch unnötige Kosten anfallen.

2. Mangelnde Wirkung

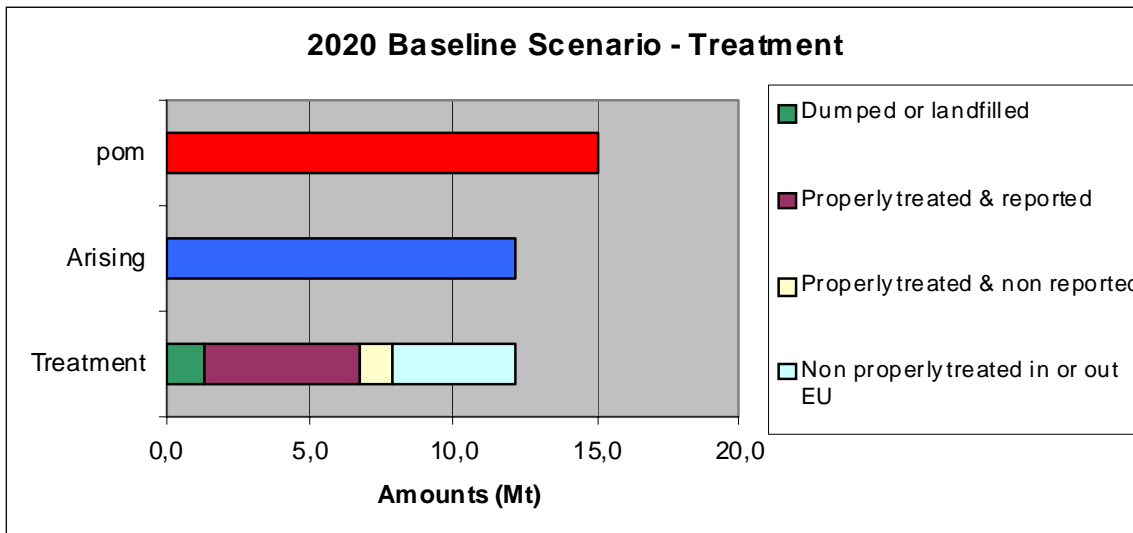
Die Abläufe der Sammlung und Beseitigung haben sich wesentlich geändert, seit die WEEE-Richtlinie in Kraft getreten ist. Die kombinierte Wirkung höherer Weltmarktpreise für Metall und die Anreize für die geordnete Sammlung, die von der WEEE-Richtlinie ausgehen, haben dazu geführt, dass große Mengen von Elektro- und Elektronik-Altgeräten getrennt von Haushaltsabfällen gesammelt werden und dass nur schätzungsweise 13 % der Elektro- und Elektronik-Altgeräte auf Deponien oder in Müllverbrennungsanlagen enden.

Einiges weist darauf hin, dass sich die Quote der Getrenntsammlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten der 85 %-Marke annähert, auch wenn nur 33 % offiziell als „getrennt gesammelt“ gemeldet werden. Ein Großteil der nicht gemeldeten, aber gesammelten Elektro- und Elektronik-Altgeräte könnte entweder in der EU ohne die gebotene Sorgfalt in Bezug auf die Umwelt behandelt oder illegal in Entwicklungsländer verbracht werden, wo Teile der wertvollen Stoffe in gesundheitlich und ökologisch bedenklicher Weise rezykliert oder diese Geräte verkippt werden.

Wird die derzeitige Praxis beibehalten, so wird dieses Problem eher zu- als abnehmen, und es wird geschätzt, dass bis 2020 jährlich 4,3 Mio. Tonnen Altgeräte nicht ordnungsgemäß behandelt werden, gegenüber 3,4 Mio. Tonnen im Jahr 2005. Die voraussichtliche Bestimmung und Sammlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten im Jahr 2020 ist nachstehend dargestellt¹:



¹ iVg – In Verkehr gebracht; Aufkommen = in einem gegebenen Jahr als Altgeräte anfallende Elektro- und Elektronikgeräte.



Umweltbelange

Die nicht ordnungsgemäße Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten in der EU führt zu Umweltschäden, insbesondere durch die Freisetzung von Schwermetallen wie Quecksilber aus Kompaktleuchtstofflampen und Flachbildschirmen sowie von Blei aus Fernsehgeräten. Kühl- und Gefriergeräte setzen im Zeitraum 2011-2020 pro Jahr durchschnittlich über 6720 Tonnen ozonabbauende Treibhausgase frei, die jährlich Klimaschäden im Wert von umgerechnet 1 Mrd. EUR verursachen.

In Entwicklungsländern stellen die nicht ordnungsgemäße Behandlung und die Verkipfung ein Gesundheitsproblem dar, da sowohl Erwachsene als auch Kinder bei der Arbeit hochgiftigen Stoffen ausgesetzt sind, wenn sie ohne Gesundheits- oder Umweltschutzmaßnahmen Wertstoffe aus Elektro- und Elektronik-Altgeräten gewinnen. Bei Recyclingverfahren, die sich nicht an der besten Praxis orientieren, werden wertvolle Metalle und Kunststoffe, die rezykliert werden könnten, verschwendet. Die Gewinnung solcher Materialien aus Rohstoffen hat zudem einen höheren Energieverbrauch und Umweltschäden zur Folge.

Wirtschaftliche und soziale Belange

Die Elektro- und Elektronik-Altgeräte selbst sind eine wirtschaftliche Ressource, deren Materialwert derzeit mit etwa 2 Mrd. EUR veranschlagt wird. Die von der Gesellschaft zu tragenden wirtschaftlichen Kosten der Sammlung, Beseitigung und Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten, einschließlich der Tätigkeit des öffentlichen und des informellen Sektors, dürften hingegen bis 2020 auf 5,6 Mrd. EUR steigen. Da diese Tätigkeiten überwiegend innerhalb der EU stattfinden, ist diese Abfallbewirtschaftung für den Sektor der Abfallbehandlung, in dem viel manuelle Arbeit geleistet wird, eine Quelle für Einkommen und Beschäftigung.

3. Die wesentlichen Probleme in Bezug auf die Effizienz der Richtlinie

Der größte Teil der unnötigen Kosten, die bei der Anwendung der Richtlinie ermittelt wurden, erwächst aus der Unsicherheit über den Geltungsbereich der Richtlinie und aus den Registrierungs- und Berichterstattungspflichten, die für Hersteller in jedem Mitgliedstaat gelten, in dem sie Geräte verkaufen. Die besonderen Maßnahmen, die sich für die Wirtschaft aus diesen Pflichten ergeben, belaufen sich zusammen mit anderen vermeidbaren Verwaltungskosten auf schätzungsweise 66 Mio. EUR jährlich (Berechnung nach Standardkostenmethode). Ein Kostenrückgang ist nicht abzusehen. Unterschiede bei der Umsetzung der Registrierungsvorschriften führen außerdem dazu,

dass Versandverkäufer als unerwünschte Trittbrettfahrer ihre Kosten auf registrierte Hersteller abwälzen.

4. Geprüfte Optionen

Behebung der Probleme bei der Wirksamkeit:

Option 1: Status quo.

Option 2: Mindestinspektions- und –durchsetzungsvorschriften für die Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten.

Option 3: Mindestinspektions- und –durchsetzungsvorschriften für die Verbringung von Altgeräten.

Option 4: Anhebung des Sammelziels zur Angleichung an die bereits gesammelten Mengen (85 % der anfallenden Elektro- und Elektronik-Altgeräte), Übertragung der Verantwortung für dieses Ziel auf die Hersteller und Einbeziehung von B2B-Geräten in das Sammelziel.

Option 5: Aufstellung von Sammelzielen für die ökologisch wichtigsten Ströme.

Option 6: Änderung des Verfahrens für die Festsetzung der Zielvorgabe von kg/Einwohner zu einem Prozentsatz der im Vorjahr in Verkehr gebrachten Menge Elektro- und Elektronikgeräte.

Behebung der Probleme bei der Effizienz:

Option 1: Status quo.

Klärung des Geltungsbereichs und der Gliederung der Kategorien (Alternativen):

Option 2: Klärung des Geltungsbereichs anhand festgelegter Listen.

Option 3: Festlegung des Geltungsbereichs der WEEE-Richtlinie in der RoHS-Richtlinie.

Option 4: Einstufung von Gerätekategorien als Elektro- und Elektronik-Altgeräte aus privaten Haushalten oder als B2B-Altgeräte.

Verminderung des mit der Registrierung und Berichterstattung verbundenen Verwaltungsaufwands:

Option 5: Interoperabilität der einzelstaatlichen Register und Harmonisierung der Berichterstattungsanforderungen.

Option 6: EU geführtes Register.

Außerdem gibt es zwei weitere Optionen mit geringeren Auswirkungen: Einbeziehung der Wiederverwendung in die Sammelziele (Option 7), und die Festlegung von Zielvorgaben für den Anteil der medizinischen Altgeräte je Tonne, der recycelt und verwertet werden soll, wie dies bereits für andere Kategorien von Elektro- und Elektronik-Altgeräte der Fall ist (Option 8).

5. Folgenabschätzung und Vergleich der Optionen

In der nachstehenden Tabelle sind die Folgen der Optionen in Bezug auf die Wirksamkeit zusammengefasst:

Option		Status quo (Option 1)	Bessere Durchsetzung (Optionen 2 und 3)	Sammelziel von 85 % (Option 4)	Besondere Ziele (Option 5)
Bestimmungen (% der Elektro- und Elektronik-Altgeräte)	Deponielagerung und illegale Beseitigung	11	11	11	11
	Behandlung gemäß der Richtlinie	54	59	85	60
	Nicht ordnungsgemäße Behandlung	35	30	4	29
KOSTEN / JAHR	Bruttogesamtkosten (in EUR)	5,6 Mrd. + Durchsetzung	6 Mrd. – 6,3 Mrd. + grundlegende Durchsetzung	6,8 Mrd. + grundlegende Durchsetzung	6,5 - 6,8 Mrd. + grundlegende Durchsetzung
	Sammlung und Transport	1,8 Mrd.	1,8 Mrd.	1,8 Mrd.	1,8 Mrd.
	Zusatzkosten	0,9 Mrd.	0,9 Mrd.	1,1 Mrd.	1,1 Mrd.
	Grundbehandlung	1,3 Mrd.	1,3 Mrd.	1,3 Mrd.	1,3 Mrd.
	Zusätzliche Behandlung zur Erfüllung von Rechtsvorschriften	1,6 Mrd.	1,8 Mrd.	2,6 Mrd.	2,2 Mrd.
	Durchsetzungskosten	Der Kommission nicht bekannt	Anstieg voraussichtlich um 0,2 – 0,5 Mrd.	Kein Anstieg	Anstieg von vielleicht 0,1 – 0,3 Mrd.
NUTZEN / JAHR	Wert der verwerteten Stoffe (in EUR)	2,2 Mrd.	2,2 Mrd.	2,2 Mrd.	2,2 Mrd.
	Umweltschäden	Allgemein	Ausgangswert: Ozonabbau durch die Freisetzung von 6720 Tonnen ozonabbauender Stoffe Klimaschäden in Höhe von	Mögliche Verringerung der Umweltschäden; nicht bezifferbar	Abhängig vom Zeitpunkt, zu dem die Zielvorgaben erreicht werden: Verringerung der Klimaschäden um 2 – 0,2

		1 Mrd. EUR		Mrd. jährlich. Ozonabbau um 12 000 – 1200 Tonnen verringert.	Mrd. jährlich. Ozonabbau um 12 000 – 1200 Tonnen verringert.
	Innerhalb oder außerhalb der EU	Vermutlich 4,3 Mio. Tonnen Altgeräte werden innerhalb oder außerhalb der EU nicht ordnungsgemäß behandelt	Vermutlich 3,7 Mio. Tonnen Altgeräte werden innerhalb oder außerhalb der EU nicht ordnungsgemäß behandelt	Vermutlich 0,5 Mio. Tonnen Altgeräte werden innerhalb oder außerhalb der EU nicht ordnungsgemäß behandelt	Vermutlich 3,5 Mio. Tonnen Altgeräte werden innerhalb oder außerhalb der EU nicht ordnungsgemäß behandelt
	Innovation und Exportmärkte	Wenig zusätzliche Anreize für die Entwicklung von Sortier- und Recycling-technologien	Wenige Anreize für die Entwicklung von Technologien in einem wachsenden Weltmarkt	Beträchtliche Anreize für die Entwicklung von Technologien in einem wachsenden Weltmarkt	Einige Anreize für die Entwicklung von Technologien in einem wachsenden Weltmarkt
	Beschäftigung in der EU	Ausgangswert: Geschätzte Zahl der in der EU in der Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräte Beschäftigten: mehrere Zehntausend	Geringer Anstieg in der EU der manuellen Arbeit, mit einem geschätzten Einkommenszuwachs der Abfallwirtschaft von 0,1 Mrd.	Mehr hochtechnische und manuelle Arbeit in der EU mit einem geschätzten Einkommenszuwachs der Abfallwirtschaft von 0,6 Mrd.	Mehr hochtechnische und manuelle Arbeit in der EU mit einem geschätzten Einkommenszuwachs der Abfallwirtschaft von 0,4 Mrd.

6. Vergleich der Optionen zur Steigerung der Effizienz:

Klärung des Geltungsbereichs und der Kategorien

Die Folgen der beiden Optionen zur Klärung des Geltungsbereichs und der Gliederung der Kategorien in der WEEE-Richtlinie unterscheiden sich nur wenig. Beide Optionen gewährleisten, dass der Geltungsbereich rechtlich schärfer abgegrenzt ist, und beide würden die Veröffentlichung von Listen der unter den Geltungsbereich fallenden Produkte durch die Mitgliedstaaten oder die Kommission erforderlich machen. Keine Option würde etwaige neue Unsicherheiten in Bezug auf neue Produkte lösen, die nicht eindeutig unter den Geltungsbereich fallen, aber auch nicht eindeutig davon ausgeschlossen sind.

Soweit Listen zur Klärung des Geltungsbereichs befürwortet wurden, sprachen sich die Interessenvertreter für die Aufstellung einer Positiv- und einer Negativliste aus. Die Harmonisierung des Geltungsbereichs in der WEEE-Richtlinie wurde gegenüber der Festlegung des Geltungsbereichs in der RoHS-Richtlinie bevorzugt. Allerdings hätte dann eine doppelte Rechtsgrundlage in die WEEE-Richtlinie eingebracht werden müssen, während durch die Bezugnahme auf den Geltungsbereich der RoHS-Richtlinie, die bereits auf dessen Harmonisierung abzielt, eine vergleichbare Wirkung erreicht werden kann.

Die Einstufung bestimmter Produktkategorien als Unternehmensabfall würde Probleme vermeiden, die aus dem doppelten Verwendungszweck entstehen, also daraus, dass Geräte für Unternehmen, die denen für Privatverbraucher vergleichbar sind (z. B. IT-Ausrüstung), dem Hausmüll zugeschlagen werden, was bedeutet, dass die Hersteller von Geräten für private Zwecke für deren Behandlung bezahlen. Dieses Trittbrettfahren wäre wohl weiter verbreitet, wenn größere Mengen Elektro- und Elektronik-Altgeräte offiziell gesammelt würden.

Vermeidung unnötiger Verwaltungskosten bei der Registrierung und Berichterstattung

Drei Optionen zur Vermeidung unnötiger Kosten, die sich daraus ergeben, dass sich die Hersteller mehrfach registrieren lassen müssen und dass für die Registrierung und Berichterstattung unterschiedliche Verfahren gelten. Die Einführung einer EU-Clearingstelle oder eines einzigen EU-Registers würde mit Sicherheit die für die Vermeidung überflüssiger Kosten erforderlichen Funktionen bieten. Ein einziges EU-Register käme die Europäische Kommission (und damit den Steuerzahler) teurer zu stehen, hätte jedoch den Vorteil, dass die Maßnahmen in den Mitgliedstaaten weniger kosten würden. Durch die Einführung rechtlicher Anforderungen an die Interoperabilität der Register der Mitgliedstaaten ließe sich bei der Herstellerregistrierung wohl das gleiche Ergebnis erzielen, und die Europäische Kommission bräuchte keine weiteren öffentlichen Aufträge zu vergeben. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass dies dazu beiträgt, die Finanzströme für die Behandlung über verschiedene Systeme hinweg mit der tatsächlichen grenzüberschreitenden Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräte in Einklang zu bringen.

7. Die empfohlenen Optionen und ihre Wirkungen

Auf der Grundlage der Analyse in dieser Folgenabschätzung wird empfohlen, Optionen zu kombinieren, um die Wirksamkeit und Effizienz in Bezug auf die Verwirklichung der derzeitigen Ziele der WEEE-Richtlinie zu steigern. In der nachstehenden Tabelle sind diese Optionen zusammen mit ihren wichtigsten Folgen beschrieben:

Empfohlene strategische Optionen	Wesentliche Folgen (im Vergleich zur Ausgangssituation)
<i>Steigerung der Wirksamkeit</i>	

<p>Aufstellung von Sammelzielen für die Hersteller in einer Größenordnung, die dem Umfang der derzeitigen Sammlung nahe kommt, Einbeziehung von B2B-Altgeräten in diese Ziele.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Zusätzliche Behandlungskosten in Höhe von 1 Mrd. jährlich, wovon ein beträchtlicher, aber nicht bekannter Anteil zu höheren Einkünften des EU-Abfallbehandlungssektors führt.
<p>Festlegung dieser Ziele anhand der Menge der im Vorjahr in Verkehr gebrachten Elektro- und Elektronikgeräten auf 65 % der in allen Mitgliedstaaten in Verkehr gebrachten Geräte (85 % der anfallenden Altgeräte).</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Diese Kosten entstehen den Herstellern, die sie auf die Verbraucher abwälzen können.
<p>Festlegung (im Ausschussverfahren) von Mindestanforderungen an die Inspektion und Durchsetzung seitens der Mitgliedstaaten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Jährliche Verringerung der Schädigung der Atmosphäre (im Wert von 1 Mrd. EUR pro Jahr) bis 2020, Rückgang der Schädigung der Umwelt in der EU und von Arbeitnehmern in Entwicklungsländern aufgrund der sichereren Behandlung von 4,3 Mio. Tonnen Elektro- und Elektronik-Altgeräte.
<p><i>Steigerung der Effizienz</i></p>	
<p>Festlegung des Geltungsbereichs der Richtlinie in der RoHS-Richtlinie (auf der Grundlage von Artikel 95 EG-Vertrag) und Verpflichtung der Mitgliedstaaten, eine Produktliste zum nationalen Geltungsbereich zu veröffentlichen.</p>	<p>Verbesserte aber nicht vollständige Klarheit über die unter die Richtlinie fallenden Produkte, wobei die Mitgliedstaaten den Geltungsbereich in ihrem Hoheitsgebiet ausdehnen können.</p>
<p>Obligatorische Interoperabilität und Datenübertragung zwischen den einzelstaatlichen Herstellerregistern.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Befreit die Hersteller von überflüssigen Kosten in Höhe von 66 Mio. EUR jährlich, indem diese mit einer einzigen Registrierung allen EU-Verpflichtungen nachkommen, mit harmonisierten Anforderungen an die Berichterstattung und Verfahren, von denen die KMU anteilmäßig am meisten profitieren.
<p>Einbeziehung der Wiederverwendung ganzer Geräte in ein kombiniertes Ziel für Recycling und Wiederverwendung.</p>	<p>Beseitigt Negativanreize für die Wiederverwendung von Produkten, sofern diese Wiederverwendung wirtschaftlich sinnvoller ist als Recycling.</p>
<p>Aufstellung von Zielen für medizinische Geräte (Kategorie 8) in gleichem Umfang wie für Überwachungs- und Kontrollgeräte (Kategorie 9).</p>	<p>Geringfügig: Bei einigen medizinischen Geräten (vielleicht 10 000 Tonnen/Jahr) wird ein etwas höherer Materialanteil verwertet.</p>

Im Vergleich zu anderen denkbaren Optionen dürften die empfohlenen Optionen

- am ehesten Anreize für die ordnungsgemäße Behandlung aller Elektro- und Elektronik-Altgeräte, die außerhalb des Stroms von Siedlungsabfällen anfallen, geben, ohne der Gesellschaft zusätzliche Sammelkosten aufzuerlegen, und die Kosteneffizienz der derzeitigen Richtlinie verbessern;
- zusätzlichen Nutzen aus Innovation und Ausfuhren bewirken, mit mehr Investitionen in Recyclingtechnologien. Dies kommt Technologiefirmen in einem rasch expandierenden Exportmarkt zugute, auf dem EU-Unternehmen häufig weltweit eine Spitzenstellung einnehmen, bietet Expansionsmöglichkeiten für Hochtechnologiearbeitsplätze in diesem Sektor und bewirkt außerdem einen Kostenrückgang und die Erschließung neuer Stoffmärkte;
- in den Sektoren Behandlung und Verwertung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten in der EU weitere Arbeitsplätze schaffen. Dabei handelt es sich oft um manuelle Arbeit für weniger qualifizierte Arbeitskräfte. Ein Teil der Anreize für die Wiederverwertung dürfte auch Arbeitsplätze für sozial Benachteiligte schaffen und den Angehörigen der ärmsten Gesellschaftsgruppen besseren Zugang zu preiswerteren Gebrauchsgütern aus zweiter Hand bieten.