

Dr. Anno Oexle und Dr. Markus W. Pauly, Köhler & Klett Rechtsanwälte, Köln

## **Neue Anforderungen an die Entsorgung von IT- und Telekommunikationsgeräten**

*Mit Erlass der WEEE- und der RoHS-Richtlinie sind auf europäischer Ebene erstmalig verbindliche Regelungen zur Steuerung des Abfallstromes „Elektro- und Elektronik-Altgeräte“ geschaffen worden. Erfasst werden insbesondere IT- und Telekommunikationsgeräte. Beide Richtlinien bedürfen nunmehr der Umsetzung in innerstaatliches Recht. Das Bundesumweltministerium hat bereits reagiert und in einem Arbeitspapier die Eckpunkte einer künftigen Rechtsverordnung skizziert, die der Umsetzung dieser gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben dienen soll. Der vorliegende Beitrag stellt - nach einer kurzen Einführung in die Materie - die wesentlichen Vorschriften der Richtlinien sowie den aktuellen Stand ihrer Umsetzung in nationales Recht dar.*

### **I. Einführung**

Die Menge aussortierter elektrischer und elektronischer Geräte wächst jährlich um bis zu 5 %.<sup>1</sup> Allein in Deutschland fallen per annum ca. 2 Millionen Tonnen Altgeräte verschiedenster Kategorien an. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass seit Jahren über die Schaffung spezieller Regelungen zur Steuerung dieses Abfallstromes diskutiert wird. Nunmehr sind auf europäischer Ebene erste verbindliche Ergebnisse erzielt worden. Das Europäische Parlament und der Rat der EU haben die Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte<sup>2</sup> (sog. WEEE-Richtlinie<sup>3</sup>) und die Richtlinie zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in

---

<sup>1</sup> Das konstatiert die European Environment Agency (EEA) in ihrer jüngst veröffentlichten Studie „Waste from electrical and electronic equipment – quantities, dangerous substances and treatment methods“.

<sup>2</sup> Richtlinie 2002/96/EG vom 27.01.2003 (Amtsblatt EU Nr. L 37 vom 13.02.2003, S. 24 ff.).

<sup>3</sup> Diese auch in Deutschland gebrauchte Abkürzung leitet sich aus der englischen Bezeichnung für die hier in Rede stehende Richtlinie ab („directive on waste electrical and electronic equipment“).

Elektro- und Elektronikgeräten<sup>4</sup> (sog. RoHS-Richtlinie<sup>5</sup>) erlassen. Beide Richtlinien sind mit ihrer Verkündung im Amtsblatt der EU am 13. Februar 2003 in Kraft getreten. Damit entfalten sie allerdings noch keine unmittelbare Wirkung im EU-Wirtschaftsraum. Denn EG-Richtlinien sind grundsätzlich allein für die Mitgliedstaaten verbindlich und dies auch nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels (Art. 249 Abs. 3 EG-Vertrag). Richtlinien bedürfen daher der Umsetzung durch den nationalen Gesetz- bzw. Verordnungsgeber, wobei diesem grundsätzlich die Wahl der Form und Mittel zur Erreichung der in der Richtlinie vorgegebenen Ziele verbleibt. Die hier in Rede stehenden Richtlinien setzen den Mitgliedstaaten eine Umsetzungsfrist von 18 Monaten (13. August 2004). Das Bundesumweltministerium hat bereits reagiert und in einem am 21. April 2003 veröffentlichten Arbeitspapier die Inhalte einer kommenden, der Umsetzung dieser Richtlinien dienenden Elektro- und Elektronik-Altgeräte-Verordnung (kurz: ElektroV) skizziert.<sup>6</sup>

## II. Ziel und wesentliche Regelungen der WEEE-Richtlinie

Die WEEE-Richtlinie soll den Anfall von Abfällen aus Elektro- und Elektronikgeräten vermeiden und - soweit dies nicht möglich ist - deren Verwertung fördern. Zur Erreichung dieser Ziele wird den Mitgliedstaaten im wesentlichen folgendes aufgegeben:

- Art. 5:  
Durch geeignete Maßnahmen ist auf eine hohe Quote getrennt gesammelter Elektro- und Elektronik-Altgeräte hinzuwirken. Dazu gehört namentlich die Verpflichtung, den Aufbau von Sammel- bzw. Rücknahmesystemen sicherzustellen. Besonderheiten gelten dabei für Altgeräte aus Privathaushalten insoweit, als die Rückgabemöglichkeit (a) erst ab dem 13. August 2005 bestehen und (b) für Endnutzer und Vertreiber kostenlos sein muss. Zudem werden die Mitgliedstaaten verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass (c) spätestens bis zum 31. Dezem-

---

<sup>4</sup> Richtlinie 2002/95/EG vom 27.01.2003 (Amtsblatt EU Nr. L 37 vom 13.02.2003, S. 19 ff.).

<sup>5</sup> Auch diese in Deutschland gebräuchliche Abkürzung verdanken wir der englischen Fassung der Richtlinie („directive on the restriction of the use of certain hazardous substances“).

<sup>6</sup> Die Eckpunkte finden sich auf der Internetseite des Bundesumweltministeriums ([www.bmu.de](http://www.bmu.de)).

ber 2006 eine Quote von durchschnittlich ca. 4 kg getrennt gesammelter Altgeräte aus Privathaushalten pro Einwohner und Jahr erreicht wird.

- Art. 6:  
Die Mitgliedstaaten haben sicherzustellen, dass die Hersteller oder in ihrem Namen tätige Dritte Systeme für die Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten einrichten und hierbei die besten verfügbaren Techniken einsetzen. Die Behandlung umfasst mindestens die Entfernung aller Flüssigkeiten und die selektiven Maßnahmen nach Anhang II (z.B. Entfernung aller quecksilberhaltigen Bauteile und Batterien). Technische Anforderungen an die Standorte zur Lagerung und Behandlung ergeben sich aus Anhang III.
- Art. 7:  
Weiterhin werden eine Reihe von Einzelquoten für die Verwertung bestimmter Gerätekategorien festgelegt, die bis zum 31. Dezember 2006 zu erfüllen sind (z.B. 75 % des durchschnittlichen Gewichts je Gerät für IT- und Telekommunikationsgeräte sowie Geräte der Unterhaltungselektronik).
- Art. 10:  
Die Mitgliedstaaten werden zudem verpflichtet, die Nutzer von Elektro- und Elektronikgeräten in privaten Haushalten ausreichend über ihre Rolle bei der Entsorgung der Altgeräte, die zur Verfügung stehenden Rückgabe- und Sammelsysteme sowie die Bedeutung des Symbols nach Anhang IV<sup>7</sup> zu informieren.
- Art. 11:  
Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Hersteller Informationen über die Verwertung für jeden Typ neuer Elektro- und Elektronikgeräte innerhalb eines Jahres nach deren Inverkehrbringen bereitstellen. Aus diesen Informationen er-

---

<sup>7</sup> Eine durchgestrichene Abfalltonne als Zeichen für die getrennte Sammlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten, mit dem Produkte, die nach dem 13. August 2005 in Verkehr gebracht werden, zu kennzeichnen sind.

gibt sich, soweit zur Verwirklichung der Ziele der Richtlinie erforderlich, welche verschiedenen Bauteile und Werkstoffe die Geräte enthalten und an welcher Stelle sich gefährliche Stoffe und Zubereitungen befinden. Geräte, die nach dem 13. August 2005 in Verkehr gebracht werden, müssen durch entsprechende Kennzeichnung zudem den Hersteller erkennen lassen.

Bereits aus dieser kursorischen Darstellung der wesentlichen Bestimmungen der Richtlinie wird deutlich, dass ihre Realisierung mit erheblichen Kosten verbunden sein wird. Aus diesem Grunde wird nunmehr erörtert, welche Maßgaben die Richtlinie hinsichtlich der Zuweisung der Kosten trifft. Dazu sei – vorab und zum besseren Verständnis – darauf hingewiesen, dass die WEEE-Richtlinie zwischen Altgeräten aus privaten Haushalten und solchen gewerblicher Herkunft einerseits und zwischen „historischen“ (vor dem 13.08.2005 in Verkehr gebrachten) und „neuen“ (nach dem 13.08.2005 in Verkehr gebrachten) Altgeräten andererseits differenziert.

Die Regelungen über die Finanzierung finden sich in Art. 8 und 9 der WEEE-Richtlinie. Danach tragen grundsätzlich die Hersteller die Kosten für Sammlung<sup>8</sup>, Behandlung, Verwertung und umweltgerechte Beseitigung der Altgeräte.

Für die Finanzierung der Entsorgung „neuer“ Altgeräte sind die Hersteller individuell verantwortlich. Dies gilt sowohl für Altgeräte aus privaten Haushalten als auch für solche anderer Herkunft.

Bei der Finanzierung „historischer“ Altgeräte ist zwischen solchen aus privaten Haushalten und solchen anderer Herkunft zu unterscheiden:

---

<sup>8</sup> Hinsichtlich der Sammlung ist zu differenzieren: Bei Altgeräten aus privaten Haushalten müssen die Hersteller zwingend („mindestens“) nur die ab der Rücknahmestelle anfallenden Kosten der Sammlung übernehmen. Besonders deutlich wird dies aus der – ebenfalls verbindlichen – französischen Fassung der WEEE-Richtlinie („le financement de la collecte à partir du point de collecte“). Bei den übrigen Altgeräten fehlt eine solche Einschränkung mit der Folge, dass die Hersteller die Kosten der Sammlung vollständig übernehmen müssen.

- Die Finanzierung der Entsorgung „historischer“ Altgeräte aus Haushalten erfolgt über ein System, zu dem alle Hersteller, die zum Zeitpunkt des Anfalls der jeweiligen Kosten auf dem Markt vorhanden sind, anteilmäßig beitragen (z.B. im Verhältnis zu ihrem jeweiligen Marktanteil für den betreffenden Gerätetyp).
- Für historische Altgeräte anderer Herkunft tragen die Hersteller die Finanzierung der Entsorgungskosten. Die Mitgliedstaaten können alternativ dazu vorsehen, dass andere Nutzer als private Haushalte ebenfalls teilweise oder vollständig zur Finanzierung herangezogen werden.

Diese Regelungen unterliegen allerdings teilweise bereits der Revision. Die EU-Kommission hat schon Anfang Mai einen Änderungsvorschlag vorgelegt, wonach die Finanzierungsverantwortung bei „historischen“ Altgeräten anderer Herkunft als der aus Privathaushalten im Falle des Ersatzes durch neue Geräte ähnlicher Art oder Funktion (vom Hersteller der Altgeräte) auf die Hersteller des neuen Produkts verlagert werden soll. Wenn die Altgeräte nicht durch neue Produkte ersetzt werden, ist geplant, die Nutzer der Altgeräte zur Finanzierung heranzuziehen, sofern es sich bei diesen nicht um private Haushalte handelt. Eine weitgehend inhaltsgleiche Änderung hat jüngst auch die Bundesregierung vorgeschlagen.<sup>9</sup> Die Revision wird für erforderlich gehalten, weil die de lege lata bestehende Finanzierungsverantwortung die Unternehmen zu Rückstellungen in erheblicher Größenordnung zwingt. Es wird befürchtet, dass diese zu existenzgefährdenden Belastungen solcher Unternehmen führen könne, die in der Vergangenheit einen großen Marktanteil hatten, nunmehr aber mit niedrigen bzw. sinkenden Verkaufszahlen zu kämpfen haben. Durch die geplante Änderung entfalle zudem das Problem der Finanzierung der Entsorgung der Altgeräte, deren Hersteller nicht mehr existieren.

Die Initiatoren dieses Revisionsvorhabens müssen sich allerdings die Frage gefallen lassen, ob eine solche Verschiebung der Verantwortung noch dem Verursacherprin-

---

<sup>9</sup> Siehe BR-Drs. 326/03 vom 12.05.2003.

zip gerecht wird, dem ausweislich ihres ersten Erwägungsgrundes gerade auch die WEEE-Richtlinie verpflichtet ist.

### **III. Ziel und wesentliche Regelungen der RoHS-Richtlinie**

Die RoHS-Richtlinie flankiert die WEEE-Richtlinie. Sie bestimmt, dass neu in Verkehr gebrachte Elektro- und Elektronikgeräte ab dem 1. Juli 2006 kein Blei, Kadmium, Quecksilber, sechswertiges Chrom, polybromiertes Biphenyl (PBB) und polybromierten Diphenylether (PBDE) enthalten dürfen. Weitere gefährliche Stoffe können verboten werden, sobald entsprechende wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen. Im Anhang zur Richtlinie werden eine Reihe von Ausnahmen für bestimmte Verwendungszwecke von diesem generellen Stoffverbot festgelegt. Es ist vorgesehen, diese Ausnahmen auf Grundlage des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts regelmäßig auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Damit soll die RoHS-Richtlinie einen Beitrag zur umweltgerechten Entsorgung und Verwertung der hier problematisierten Abfälle leisten.

### **IV. Stand der Umsetzung in nationales Recht**

Es ist geplant beide Richtlinien durch eine Verordnung, nämlich die ElektroV, in nationales Recht umzusetzen. Wohin die Reise geht, das heißt insbesondere wie die bestehenden Umsetzungsspielräume genutzt werden sollen, zeigt das eingangs angesprochene Konzeptpapier des Bundesumweltministeriums vom 21. April 2003 (BMU-Papier). Die wesentlichen Punkte dieses Papiers werden nachfolgend dargestellt:

- Die Regelungen der ElektroV sollen hinsichtlich aller Altgeräte aus privaten Haushalten dem Grundsatz einer geteilten Produktverantwortung zwischen öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und Herstellern folgen. Konkret bedeutet das: Die Kommunen tragen die Verantwortung für die Sammlung und Bereitstel-

lung der Altgeräte zur Abholung, die Hersteller für die Entsorgung ab Übernahme der Geräte von den kommunalen Sammelstellen.

- Diese Teilung der Produktverantwortung spiegelt sich in einer geteilten Finanzierungsverantwortung. Die Kommunen sollen die finanzielle Last für die Sammlung aller Altgeräte aus privaten Haushalten tragen, die Hersteller im Gegenzug die der Entsorgung ab den kommunalen Sammelstellen.
- Um zu gewährleisten, dass die Hersteller ihrer Finanzierungsverantwortung gerecht werden, ist die Errichtung eines umfassenden Registrierungssystems geplant. Danach soll jeder Hersteller, der nach dem 13. August 2005 ein neues Produkt auf den Markt bringt, verpflichtet werden, sich registrieren zu lassen. Voraussetzung für eine solche Registrierung ist der Nachweis, dass die Entsorgung der in Verkehr gebrachten Geräte garantiert ist. Dazu sind zumindest die Menge, der Entsorgungspartner sowie die Versicherung anzugeben. Diese Angaben sollen dann mit den später zu erbringenden Entsorgungsnachweisen abgeglichen werden.
- Für die Betreiber sieht das BMU-Papier die Verpflichtung vor, nur noch Produkte von registrierten Herstellern zu führen. Wenn sie auch Produkte von anderen Herstellern vertreiben wollen, sind sie selbst zur Registrierung verpflichtet.
- Das so geplante Registrierungssystem soll nach Vorstellung des Bundesumweltministeriums in Selbstverantwortung der Industrie durch eine privatrechtlich organisierte und finanzierte Clearingstelle wahrgenommen werden. Insoweit ist erkannt worden, dass die absolute Neutralität einer solchen Stelle zu den wettbewerbsrechtlichen Grundvoraussetzungen gehört, die eine wie auch immer geartete Verbindung zu den operativen Aufgaben der Altgeräterücknahme und -entsorgung ausschließt. Um Hersteller und Vertreiber zur Registrierung zwingen zu können, soll die Clearingstelle mit einem „Mindestmaß an staatlicher Autorisierung“ ausgestattet werden. Dies soll im Wege der Beleihung auf Grundlage

einer noch zu schaffenden Ermächtigung im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz erfolgen. Die Clearingstelle soll zudem kontrollieren, ob die Hersteller ihrer Rücknahmeverpflichtung gerecht werden.

- Schließlich ist noch die Errichtung einer – ebenfalls privatrechtlich organisierten und finanzierten – zentralen Koordinierungsstelle geplant. Dort sollen alle Meldungen über abholbereite Behälter eingehen. Die Koordinierungsstelle fordert dann die Hersteller bzw. die von ihnen beauftragten Entsorgungsunternehmen nach einem von ihr festgelegten Schlüssel zur Abholung auf. So soll verhindert werden, dass Altgeräte liegen bleiben bzw. nur attraktive Sammelstellen mit einem hohen Anfall bestimmter Gerätekategorien von den Herstellern bzw. ihren Entsorgungspartnern angefahren werden. Geplant ist, dass sich die registrierten Hersteller aufgrund privatrechtlicher Erklärung dazu verpflichten, der Aufforderung zur Abholung durch die Koordinierungsstelle nachzukommen. Im Gegensatz zur Clearingstelle soll die Koordinierungsstelle also nicht die Befugnis erhalten, dem Staat zustehende Sonderrechte im Verhältnis zu Dritten auszuüben.
- Die Organisation und Finanzierung der Rücknahme nicht aus Privathaushalten stammender Altgeräte soll zwischen Herstellern und Endnutzern frei vereinbart werden können.

## **V.     Ausblick**

Die hier vorgestellten Richtlinien bzw. die vom Bundesumweltministerium vorgelegte Konzeption einer künftigen ElektroV werfen bereits heute eine Reihe von Fragen auf.

Ungewiss ist beispielsweise die Zukunft kommunaler Verwertungs- und Behandlungsunternehmen, falls die Hersteller flächendeckend als Betreiber konkurrierender Systeme auf den Markt drängen. Die Gerätehersteller Braun, Electrolux, HP und So-

ny haben bereits bekannt gegeben, bei der Entsorgung von Altgeräten kooperieren zu wollen und dabei auch den Aufbau eigener Systeme nicht ausgeschlossen.<sup>10</sup>

Fraglich ist weiterhin, ob sich die für einzelne Gerätegruppen festgesetzten Verwertungsquoten bis zu dem in der WEEE-Richtlinie vorgesehenen Zeitpunkt (31.12.2006) durchgängig erfüllen lassen. Für manche Bauteile und Stoffe existiert nämlich bislang kein Markt. Anders als beispielsweise bei der Altautoverwertung sind die Kosten für die Realisierung bestimmter Verwertungsziele im Verhältnis zum Neuwert einiger Geräte (z.B. der von der Richtlinie ebenfalls erfassten Kleingeräte) erheblich.

Zum Streitpunkt wird sicherlich auch die geteilte Finanzierungsverantwortung für Altgeräte aus privaten Haushalten, wie sie das BMU-Papier vorsieht. Ist in der WEEE-Richtlinie noch offen gelassen (Art. 8 Abs. 1: „mindestens“), wer die Verantwortung für die Finanzierung der Sammlung der Altgeräte und deren Bereitstellung zur Abholung trägt, soll diese nach dem BMU-Papier den Kommunen zugewiesen werden. Die Kommunen werden die ihnen dadurch entstehenden Kosten über die Abfallgebühr gleichmäßig auf alle Bürger verteilen. Im Falle einer Finanzierung durch die Hersteller würden die entsprechenden Kosten dagegen in den Kaufpreis der Neugeräte einfließen und somit nur an die Konsumenten solcher Geräte weitergegeben. Dieses Modell erscheint verursachergerechter, da wohl kaum davon ausgegangen werden kann, dass bei allen Gebührenzahlern in etwa die gleiche Menge Altgeräte anfällt.

Das BMU-Papier ist zudem auch in wettbewerbsrechtlicher Hinsicht interessant. Die Kehrseite des dort gewählten Ansatzes einer Beleihung der privatrechtlich organisierten Clearingstelle ist nämlich eine (zumindest teilweise) Verdrängung des Wettbewerbsrechts in diesem Bereich. Das hat zur Folge, dass eine Korrektur möglicher Fehlentwicklungen, z.B. die Bildung monopolartiger Strukturen wie sie bei der Umsetzung der Verpackungsverordnung zu beobachten waren, durch die Wettbewerbs-

---

<sup>10</sup> EUWID, Recycling und Entsorgung, Re Nr. 1/2 vom 08.01.2003, S. 8.

behörden erschwert wird. Gerade die Umsetzung dieses Teils der im BMU-Papier entwickelten Konzeption sollte daher kritisch verfolgt werden.