

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Bericht der Bundesregierung über den Verhandlungsfortschritt bezüglich der EG-Verordnung über die Verbringung von Abfällen und der Weiterentwicklung der europäischen Abfallpolitik

Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>I. EG-Verordnung über die Verbringung von Abfällen</b> .....	1
1. Einleitung .....	1
2. Wesentliche Änderungen im Rat gegenüber der bisherigen Verordnung .....	2
3. Weiteres Vorgehen .....	3
<b>II. Weiterentwicklung der europäischen Abfallpolitik</b> .....	4
1. Einleitung .....	4
2. Wesentliche Inhalte der Ratsschlussfolgerungen .....	4
3. Wesentliche Inhalte der Entschließung des Europäischen Parlaments .....	4
4. Weiteres Vorgehen .....	5

Der Deutsche Bundestag hat die Bundesregierung mit Beschluss vom 6. Mai 2004 bezüglich eines Vorschlags der Europäischen Kommission für eine Verordnung über die Verbringung von Abfällen aufgefordert, sich im Rat für bestimmte Punkte einzusetzen (vgl. Beschlussempfehlung in Bundestagsdrucksache 15/2957). Weiterhin forderte der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, auf eine Weiterentwicklung der europäischen Abfallpolitik hinzuwirken. Zudem bat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung, regelmäßig über den Verhandlungsfortschritt zu berichten (vgl. Nr. 1 V. in Bundestagsdrucksache 15/2957).

**I. EG-Verordnung über die Verbringung von Abfällen**

**1. Einleitung**

Mit dem von der Kommission im Juni 2003 vorgelegten Vorschlag für eine Verordnung über Verbringung von Abfällen soll die zehn Jahre alte Verordnung (EWG) Nr. 259/93 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Gemeinschaft (EG-Abfallverbringungsverordnung) novelliert werden. Ziel der Novelle ist u. a. eine Anpassung an die neuesten Entwicklungen im Rahmen des „Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung“ der Vereinten Nationen und an einen „OECD-Ratsbeschluss über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen zur Verwertung innerhalb der OECD“ von 2001 sowie eine Verbesserung aufgrund der Erfahrungen aus der Anwendung der Verordnung.

Das Europäische Parlament hat seine 1. Lesung zum Kommissionsvorschlag im November 2003 abgeschlossen. Im Rat wurden die Änderungen im Europäischen Parlament eingehend beraten, jedoch nur zu einem kleineren Teil übernommen.

Im Umweltrat am 28. Juni 2004 wurden alle offenen inhaltlichen Punkte gelöst. Wegen eines Wartevorbehalts von italienischer Seite konnte jedoch noch keine politische Einigung erreicht werden, da Kommission und Mitgliedstaaten eine unterschiedliche Auffassung über die zutreffende Rechtsgrundlage haben und deshalb Einstimmigkeit für eine politische Einigung erforderlich ist. Italien hat seinen Vorbehalt inzwischen zurückgezogen.

**2. Wesentliche Änderungen im Rat gegenüber der bisherigen Verordnung**

Eine wichtige Änderung betrifft den Schutz nationaler Standards. So soll eine Behörde – soweit es keine

EG-Regelungen gibt – einem Export von Abfällen widersprechen können, wenn diese im Ausland nach niedrigeren Standards als im Exportland behandelt werden können. Dies gilt jedoch nicht, wenn die Entsorgung in der jeweiligen Anlage im Bestimmungsland unter Bedingungen erfolgt, die denen im Versandland im Wesentlichen entspricht. Voraussetzung für die Erhebung dieses Einwands ist, dass der jeweilige nationale Standard gemäß der Richtlinie 98/34/EG über ein Informationsverfahren gegenüber der Kommission notifiziert wurde und dass der jeweilige Mitgliedstaat die Kommission und die anderen Mitgliedstaaten vor Erhebung eines Einwands durch eine Behörde über die nationalen Standards informiert hat, aufgrund welcher Einwände erhoben werden könnten. Weiterhin muss über die erhobenen einzelnen Einwände jährlich an die Kommission berichtet werden, die ihrerseits diesen Einwand fünf Jahre nach Anwendung der Verordnung überprüfen soll. Mit dieser Einwandmöglichkeit können deutsche Behörden verhindern, dass z. B. zu hoch belastetes und nicht der Altholzverordnung entsprechendes Altholz aus Deutschland im Ausland zu Möbeln verarbeitet wird und in der Folge als Möbelbestandteil nach Deutschland zurückkommt.

Weiterhin sollen Exporte verhindert werden können, wenn die Behandlung nicht EG-Standards entspricht, etwa Exporte in Anlagen in den neuen Mitgliedstaaten, für die Übergangsfristen gelten, oder in Länder außerhalb der Gemeinschaft.

Auch Exporte von gemischten Siedlungsabfällen aus privaten Haushaltungen (Restmüll) sollen von den Behörden dadurch verhindert werden können, dass unabhängig von einer Beseitigung oder Verwertung der Abfälle die Einwandmöglichkeiten wie bei der Beseitigung gelten (Hausmüllautarkie) – dies basiert auf einem deutschen Vorschlag. Damit sollen negative Folgen für die Umwelt wie auch für die Entsorgungsstruktur der Mitgliedstaaten verhindert werden.

Schließlich sollen Erleichterungen bei Behörden und Industrie u. a. durch international vereinheitlichte Verfahren und praktikablere Regeln erreicht werden.

Weitere wichtige Änderungen:

#### a) Anwendungsbereich

- Importe von Abfällen, die von Streitkräften oder Hilfsorganisationen in Krisengebieten erzeugt wurden, sind ausgenommen. Damit werden Erleichterungen für Verbringungen z. B. für Bundeswehreinheiten im Kosovo oder in Afghanistan geschaffen.
- Verbringungen, die unter die Zulassungsanforderungen der Verordnung Nr. 1774/2002 über Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verbrauch bestimmte tierische Nebenprodukte fallen, sind ausgenommen. Gleichzeitig wurde die Kommission gebeten, die Verordnung Nr. 1774/2002 zu überprüfen und ggf. Änderungsvorschläge vorzulegen, um für tierische Nebenprodukte äquivalente Verfahren zu schaffen.

#### b) Verfahren der vorherigen schriftlichen Notifizierung und Zustimmung

##### i) Überblick

- Die gegenwärtige gelbe und rote Abfallliste wird in einem Anhang zusammengefasst (Harmonisierung mit Basel/OECD); für diese Abfälle ist eine Notifizierung erforderlich.
- Für Mischungen von grün gelisteten (ungefährlichen) Abfällen, die in einem Anhang aufgeführt sind, ist keine Notifizierung erforderlich (konkretisierende Umsetzung einer OECD-Regelung) – der Inhalt dieses Anhangs ist noch im Ausschussverfahren zu schaffen. Ein weiterer Anhang, der noch im Ausschussverfahren zu füllen ist, soll diejenigen ungefährlichen (grünen) Abfälle aufführen, die auf Basel/OECD-Ebene nicht gelistet sind, die aber zwischen Mitgliedstaaten ohne Notifizierung verbracht werden können.
- Verbringungen von Abfällen zu einer Laboranalyse sind bis zu einer bestimmten Menge nicht notifizierungsbedürftig (Harmonisierung mit OECD).

##### ii) Notifizierung

- Die Notifizierung ist zunächst nur an die zuständige Versandbehörde zu übermitteln, die die Unterlagen prüft und erst dann an die anderen beteiligten Behörden sendet (so genannte Behördennotifizierung) – dies war in Deutschland bereits Praxis.
- Bei der Notifizierung sind neue (mit OECD harmonisierte) Formblätter auszufüllen. Weiterhin wurden „Muss-Angaben“ in einem Anhang abschließend angegeben; auch weitere „Kann-Angaben“, die von den Behörden erbeten werden können, sind in einem Anhang aufgeführt. Damit wird Klarheit für alle Beteiligten erreicht. Im Ausschussverfahren ist noch eine Anleitung zum Ausfüllen der Formblätter zu vereinbaren.
- Die Regelungen zur Hinterlegung einer Sicherheitsleistung sind wesentlich klarer, u. a. welche Behörde diese festlegt und welche Behörden Zugriff hierauf haben sowie wann diese freigegeben wird (in der Regel nach Abschluss des notifizierten Entsorgungsverfahrens). Im Ausschussverfahren soll noch eine einheitliche Methode zur Berechnung der Sicherheitsleistung festgelegt werden.
- Die Frist für die zuständigen Behörden für die Zustimmung zu einer Verbringung wurde einheitlich auf 30 Tage festgelegt; die Entsorgung ist innerhalb eines Jahres abzuschließen (Harmonisierung mit OECD).
- Die Einwandmöglichkeiten, die Behörden gegen eine Verbringung erheben können, wurden erweitert. Zusätzlich zu den o. g. Einwandmöglichkeiten zum Schutz nationaler Standards

- und wenn die Behandlung nicht EG-Standards entspricht können Einwände u. a. erhoben werden, wenn die Verbringung zur Beseitigung und nicht zur Verwertung bestimmt ist, wenn die Entsorgungsanlage nicht mit der so genannte Besten Verfügbaren Technik gemäß der Anlagengenehmigung betrieben wird oder wenn die Entsorgung nicht entsprechend bestehender Abfallwirtschaftspläne erfolgen soll.
- Für Anlagen mit einer so genannten Vorab-Genehmigung kann die Gültigkeit der Zustimmung von einem auf drei Jahre erhöht werden (Harmonisierung mit OECD).
  - Für Verbringungen in so genannte Zwischenverfahren (u. a. Vorbehandlung, z. B. Sortierung oder Mischung, und Zwischenlagerung) wurden folgende OECD-Regelungen übernommen: Alle Anlagen, in denen weitere Entsorgungsverfahren vorgesehen sind, sind anzugeben. Eine Zustimmung zu einer Verbringung in ein Zwischenverfahren darf nur erteilt werden, wenn keine Einwände gegen diese weitere Entsorgungsverfahren bestehen – dadurch kann die Einhaltung des Exportverbots für gefährliche Abfälle in Nicht-OECD-Länder kontrolliert werden. Wenn eine weitere Entsorgung nach einem Zwischenverfahren in einem dritten Land außerhalb der EU stattfindet, ist die ursprüngliche Versandbehörde mit in die Notifizierung einzubeziehen – auch dadurch kann die Einhaltung des o. g. Exportverbots kontrolliert werden
- c) Regelungen für die Verbringung grüner Abfälle und von Abfällen zu einer Laboranalyse
- Bei der Verbringung sind bestimmte Informationen gemäß eines Formblatts mitzuführen.
  - In einem Vertrag sind Regelungen zur Rücknahme der Abfälle, falls die Entsorgung nicht wie vorgesehen stattfindet, aufzunehmen.
- d) Regelungen für die Rücknahme von Abfällen
- Notifizierungsbedürftige Abfälle sind durch den Notifizierer oder notfalls durch die Versandbehörde zurück zu nehmen oder anderweitig zu entsorgen, falls die Entsorgung nicht wie vorgesehen stattfindet. Die Regelungen hierzu sind klarer und die Behörden haben, falls solche Abfälle entdeckt werden, eine Zwischenlagerung zu veranlassen.
  - Notifizierungsbedürftige Abfälle sind durch den Notifizierer oder notfalls durch die Versandbehörde zurück zu nehmen oder anderweitig zu entsorgen, falls die Verbringung sich als illegal herausstellt. Auch die Regelungen hierzu sind klarer und die Behörden haben, falls solche Abfälle entdeckt werden, eine Zwischenlagerung zu veranlassen. Diese Regelungen gelten auch bei illegalen Verbringungen von grünen Abfällen (die in der Praxis jedoch kaum vorkommen) – hier gibt es jedoch keine Sicherheitsleistung.
- e) Allgemeine Verwaltungsbestimmungen
- Alle Dokumente und Informationen können auch elektronisch (per E-Mail oder mit so genanntem elektronischen Datenaustausch) übermittelt bzw. mitgeführt werden – dies dürfte in einigen Jahren die Regel werden. Für den elektronischen Datenaustausch sind noch im Ausschussverfahren einheitliche Anforderungen festzulegen.
  - Im Fall unterschiedlicher Auffassungen von Behörden, z. B. ob ein Abfall gefährlich ist oder nicht, gelten die strengeren Regelungen.
  - Mitgliedstaaten können bilaterale Übereinkommen bezüglich Grenzgebieten wie z. B. das Kleinalpertschental abschließen, in denen Erleichterungen für Verbringungen zwischen den beiden Mitgliedstaaten vereinbart werden können. Gleiches gilt auch, wenn die Verbringung von einem Mitgliedstaat ausgeht und die Entsorgung in diesem stattfindet, jedoch ein Transit durch einen anderen Mitgliedstaat erfolgt (z. B. so genanntes Deutsches Eck in der Nähe von Salzburg).
- f) Exporte aus der Gemeinschaft
- Alle Exporte zur Beseitigung sind verboten mit Ausnahme in EFTA-Länder.
  - Das Exportverbot für gefährliche Abfälle zur Verwertung in Nicht-OECD-Länder wurde erweitert insbesondere um ungelistete Abfälle und Hausmüll.
  - Die bisherige Rats- und die Kommissionsverordnung für Verbringungen von grünen Abfällen in Nicht-OECD-Länder werden durch eine Kommissionsverordnung ersetzt werden.
  - Falls Zollbehörden Verbringungen entdecken, die sich als illegal herausstellen, haben diese eine Zwischenlagerung der Abfälle zu veranlassen.
- g) Importe in die Gemeinschaft
- Für bilaterale Übereinkommen mit Nicht-Vertragsparteien des Basler Übereinkommens sollen weitgehend gleiche Regeln für Verbringungen zur Verwertung und zur Beseitigung gelten.
  - Falls Zollbehörden Verbringungen entdecken, die sich als illegal herausstellen, haben diese eine Zwischenlagerung der Abfälle zu veranlassen.
- h) Übergangsregeln für die zehn neuen Mitgliedstaaten
- Die Regelungen und Abfalleinträge aus den Beitrittsverträgen wurden an die der neuen Verordnung angepasst.
  - Die Regelungen sind klarer gefasst.
- ### 3. Weiteres Vorgehen
- Der Gemeinsame Standpunkt für die 1. Lesung dürfte im Herbst 2004 verabschiedet werden. Nach der politischen Einigung über den Verordnungstext sind noch die Erwägungsgründe zu verabschieden und die sprachjuristische

Prüfung durchzuführen. Nach Abschluss der 1. Lesung der Verordnung im Rat werden das Europäische Parlament und anschließend der Rat die Verordnung in 2. Lesung behandeln. Mit dem Inkrafttreten der Verordnung ist frühestens Ende 2005, mit der Anwendung Ende 2006 zu rechnen. Nach Verabschiedung in Brüssel sind noch deutsche Regelungen wie das Abfallverbringungsgesetz von 1994 anzupassen.

## II. Weiterentwicklung der europäischen Abfallpolitik

### 1. Einleitung

Der Umweltrat hat am 28. Juni 2004 Schlussfolgerungen zu einer europäischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling verabschiedet, nachdem bereits eine politische Diskussion beim Informellen Umweltrat vom 14. bis 16. Mai 2004 geführt worden war. Die Kommission hatte im Mai 2003 eine erste Mitteilung für eine solche Strategie verabschiedet. Die Bundesregierung hatte ihre Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission im Dezember 2003 an die Kommission gesandt.

### 2. Wesentliche Inhalte der Ratsschlussfolgerungen

Die EU hat mit der Deponierichtlinie und der Verbrennungsrichtlinie bereits Standards für die Beseitigung und die energetische Verwertung von Abfällen festgelegt. Als zentrales Element der Schlussfolgerungen konnte von Deutschland durchgesetzt werden, dass die Kommission zur Vorlage zusätzlicher EU-weiter Verwertungsstandards für bestimmte Abfälle und bestimmte Anlagen aufgefordert wird. Diese sollen auf hohem Umweltschutzniveau liegen sowie gleichzeitig Ökodumping und Wettbewerbsverzerrungen verhindern.

Ein Beispiel: In Deutschland gilt die Altholzverordnung seit 1. März 2003. Diese enthält u. a. Anforderungen an die Getrennthaltung, ein Deponieverbot für Altholz und Grenzwerte für den Gehalt z. B. von PCB (5 mg/kg) und Schwermetallen, oberhalb derer eine stoffliche Verwertung von Altholz nicht erlaubt ist. Damit sollen Gefährdungen für Umwelt und Gesundheit ausgehend von Holzprodukten wie z. B. Möbeln verhindert werden. Ohne europaweite Vorgaben wie z. B. strenge Grenzwerte können weiterhin im Ausland Produkte wie Möbel unter Verwendung von Altholz, das die strengen Grenzwerte der Altholzverordnung nicht einhalten muss, hergestellt und nach Deutschland importiert werden, was zu Umwelt- und Gesundheitsgefährdungen führen kann.

Weitere wesentliche Inhalte:

- Bitte an die Kommission, die Thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling im Juni 2005 vorzulegen, und zwar gemeinsam mit der Thematischen Strategie für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen.
- Aufforderung an die Kommission, einen Vorschlag zur Änderung bestimmter Aspekte der EG-Abfallrahmenrichtlinie vorzulegen, u. a. hinsichtlich der begriffli-

chen Definitionen (Abgrenzung Verwertung/Beseitigung sowie Abfall/Nichtabfall).

- Aufruf an die Kommission, folgenden Aspekten der Abfallvermeidung Rechnung zu tragen: Verlängerung der Lebensdauer von Produkten, Möglichkeiten der Wiederverwendung wie Pfand-/Rücknahmesysteme und Märkte für Gebrauchsgüter.
- Betonung der großen Bedeutung der Produktkonzeption und der Material- und Stoffauswahl für die Abfallvermeidung
- Würdigung der potenziell nützlichen Rolle von Abfallvermeidungsmaßnahmen und der Wichtigkeit eines Informationsaustauschs hierüber auf EU-Ebene.
- Aufforderung an die Kommission, angemessene Abfallvermeidungsziele und -instrumente weiter zu prüfen.
- Aufforderung an die Kommission zu prüfen, wie der bestehende abfallstrombezogene Ansatz am besten durch einen materialspezifischen Ansatz ergänzt werden kann.
- Bestätigung der Aufforderung an die Kommission, Rechtsetzungsvorschläge für Bioabfälle und Klärschlamm so bald wie möglich vorzulegen.
- Aufruf an die Kommission, den optimalen Ansatz für eine Ausdehnung der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) zu ermitteln, wobei insbesondere Abfallvermeidung und -recycling zu betrachten sind.
- Aufruf an die Kommission, in der Strategie auch auf die Minimierung der zu beseitigenden Abfälle einzugehen.
- Feststellung, dass die Entscheidung über den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.
- Verursacherbezogene Abfallgebühren sollten auf regionaler/lokaler Ebene und nicht auf Gemeinschaftsebene entwickelt werden.

### 3. Wesentliche Inhalte der Entschließung des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat eine Entschließung zu der Mitteilung im April 2004 gefasst. Wesentliche Forderungen:

- Die Abfallstrategie soll zeitgleich mit der Ressourcenstrategie vorgelegt werden.
- Klare Abgrenzung Verwertung/Beseitigung.
- Reduktion gefährlicher Stoffe in Produkten, um mit Blick auf 2010 zu einer Vermeidung von gefährlichen Abfällen um 20 Prozent beizutragen.
- Ablehnung obligatorischer und Unterstützung freiwilliger Abfallvermeidungspläne.

- Die Kommission soll innerhalb von zwei Jahren Vorschläge für harmonisierte Standards für Verwertungsanlagen auf hohem Niveau sowie für zur Festlegung von Qualitätsstandards für aus Abfallrecycling gewonnene Materialien vorlegen.
- Festlegung weiterer Recycling-Zielvorgaben und -Standards für bestimmte Abfälle, insbesondere Bau- und Abbruchabfälle.
- Möglichst umfassendes Deponieverbot für verwertbare Abfälle bis 2025 in vier Stufen ab 2010.
- Vereinheitlichung der Deponiegebühren und strengere Vorgaben für Deponien.
- Herstellerverantwortung ist wichtig, auch bei Möbeln, Papier und Reifen.
- Leitlinien für verursacherbezogene Abfallgebühren.

#### 4. Weiteres Vorgehen

Die Kommission hat angekündigt, die Strategie für Abfallvermeidung und -recycling zeitgleich mit der Ressourcenstrategie Mitte 2005 vorzulegen; Bestandteil der Abfallstrategie soll auch ein Vorschlag zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie sein.

Die Kommission wird den Anfang 2004 begonnenen Konsultationsprozess mit Mitgliedstaaten und beteiligten Kreisen, im Rahmen dessen u. a. Expertensitzungen zu bestimmten Themen stattfanden, fortsetzen<sup>1</sup>. Die Bundesregierung beteiligt sich aktiv an diesem Prozess.

---

<sup>1</sup> Näheres siehe Web-Seite der Kommission unter <http://europa.eu.int/comm/environment/waste/strategy.htm>





