

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes

A. Zielsetzung

Die grenzüberschreitende Abfallbeseitigung ist bisher nur für den Fall der Verbringung von Abfällen in die Bundesrepublik Deutschland durch besondere abfallrechtliche Vorschriften geregelt. Für die Verbringung von Abfällen in andere Staaten findet eine Überwachung nach allgemeinen abfallrechtlichen Vorschriften statt (z. B. durch Genehmigungspflicht für Abfalltransporte — § 12 AbfG). Die Durchführung von Abfällen durch den Geltungsbereich des Abfallbeseitigungsgesetzes erfolgt unter zollrechtlicher Kontrolle. Vorgänge wie der längere Zeit ungeklärte Verbleib der TCDD-Abfälle von Seveso, aber auch der Zusammenbruch der niederländischen Entsorgungsfirma UNISER, machen eine umfassende Überwachung grenzüberschreitender Abfallbeseitigung erforderlich. Diese sollte nicht nur Abfälle i. S. des § 1 Abs. 1 AbfG erfassen, sondern auch bestimmte Reststoffe, die sich auf der Grenzlinie zwischen Abfall und Wirtschaftsgut bewegen und bei unsachgemäßer Behandlung schwere Gefährdungen der Umwelt auslösen können.

B. Lösung

Auch die Verbringung von Abfällen aus oder durch den Geltungsbereich des Abfallbeseitigungsgesetzes wird einer Genehmigungspflicht unterworfen.

Für die Abfallbeseitigung wird der Grundsatz eingeführt, daß in der Bundesrepublik Deutschland angefallene Abfälle in der Regel auch dort beseitigt werden müssen.

Die Genehmigungsvoraussetzungen für grenzüberschreitende Abfallbeseitigung werden insgesamt konkretisiert und verschärft. Durch die Bestimmung der Grenzübergänge wird ein gezielter Einsatz der Überwachungsmittel ermöglicht. Die Genehmigungsbehörden informieren alle Bundesländer, die von

grenzüberschreitenden Abfalltransporten berührt werden. Abfalltransporte sind darüber hinaus auch besonders durch Warntafeln zu kennzeichnen.

Bestimmte Stoffe werden unabhängig von ihrer Abfalleigenschaft der abfallrechtlichen Überwachung nach § 11 und bei grenzüberschreitender Verbringung den in § 13 vorgesehenen Genehmigungspflichten unterworfen; das Nähere ist durch eine Ergänzung der Abfallbestimmungsverordnung festzulegen.

C. Alternativen

keine

D. Kosten

Der Vollzug der neuen Vorschriften verursacht beim Bund keine zusätzlichen Kosten.

Durch die Ausdehnung der Genehmigungspflicht des § 13 AbfG auf die Verbringung von Abfällen aus oder durch den Geltungsbereich des Abfallbeseitigungsgesetzes entstehen bei den Ländern zusätzliche sächliche und personelle Kosten, die im einzelnen nicht abschätzbar sind. Sie werden durch Gebühren und Auslagen für die Erteilung der Genehmigungen und die Durchführung von Überwachungsmaßnahmen (Entnahme und Untersuchung von Proben) gedeckt.

Den Gemeinden entstehen keine Kosten.

E. Preiswirkungen

Die Kosten der Industrie für Abfallbeseitigung können sich erhöhen, soweit bisher Abfälle kostengünstiger außerhalb des Geltungsbereichs des Abfallbeseitigungsgesetzes abgelagert oder verbrannt worden sind. Hinzu kommen die Kosten für den mit der Novelle verbundenen höheren technischen und verwaltungsmäßigen Aufwand. Hierdurch können sich zumindest Einzelpreise erhöhen. Der Umfang läßt sich im einzelnen im vorhinein nicht quantifizieren. Tendenziell können davon auch Auswirkungen auf das Preisniveau ausgehen. Wieweit sich darüber hinaus Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau ergeben, ist noch nicht abzusehen.

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (33) — 235 05 — Ab 30/83

Bonn, den 29. Dezember 1983

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 528. Sitzung am 28. Oktober 1983 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers

Genscher

Anlage 1

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Abfallbeseitigungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Januar 1977 (BGBl. I S. 41, 288), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. März 1982 (BGBl. I S. 281), wird wie folgt geändert:

1. § 2 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefaßt:

„(1) Abfälle, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes anfallen, sind dort zu beseitigen, soweit § 13 nichts anderes zuläßt. Sie sind so zu beseitigen, daß das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird, insbesondere nicht dadurch, daß

1. die Gesundheit der Menschen gefährdet und ihr Wohlbefinden beeinträchtigt,
2. Nutztiere, Vögel, Wild und Fische gefährdet,
3. Gewässer, Boden und Nutzpflanzen schädlich beeinflusst,
4. schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Lärm herbeigeführt,
5. die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Städtebaus nicht gewahrt oder
6. sonst die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet oder gestört werden.

Die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sind zu beachten.“

b) Folgender Absatz 3 wird angefügt:

„(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates für bestimmte, in einer Rechtsverordnung nach Absatz 2 aufgeführte Stoffe, die keine Abfälle im Sinne dieses Gesetzes sind, sondern als Reststoffe verwertet werden sollen, die Überwachung, Genehmigungs- und Kennzeichnungspflicht in entsprechender Anwendung von § 11 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2, 4 und 5, § 13 Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 Buchstabe b und c, Nr. 5 sowie Absatz 3 bis 6, §§ 13 a und 13 b anzuordnen, wenn von ihnen bei einem unsachgemäßen Befördern, Behandeln oder Lagern eine erhebliche Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit ausgehen kann. Die Genehmigung in entsprechender Anwendung des § 13 ist zu ertei-

len, wenn die Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2, 4 Buchstabe b und c, Nr. 5 vorliegen; sie soll in der Regel für einen Zeitraum von zwei Jahren erteilt werden. § 12 Abs. 1 Satz 4 und 5 ist entsprechend anwendbar.“

2. § 13 wird wie folgt gefaßt:

„§ 13

Grenzüberschreitender Verkehr

(1) Wer Abfälle in den, aus dem oder durch den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbringen will, bedarf der Genehmigung der zuständigen Behörde. Sie darf nur erteilt werden, wenn

1. von der Beförderung, Behandlung, Lagerung oder Ablagerung der Abfälle keine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu besorgen ist,
2. keine Tatsachen bekannt sind, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Antragstellers oder der für die Beförderung der Abfälle verantwortlichen Personen ergeben;

wenn außerdem

3. beim Verbringen der Abfälle in den Geltungsbereich dieses Gesetzes

- a) Abfallbeseitigungspläne nach § 6 Abs. 1 oder 3 nicht entgegenstehen,
- b) vom Antragsteller amtliche Erklärungen erbracht werden, daß die Beseitigung im Herkunftsstaat nicht ordnungsgemäß durchgeführt werden kann; dies gilt nicht, wenn Abfallbeseitigungspläne nach § 6 Abs. 1 oder 3 oder sonstige planerische Festlegungen der Länder unabhängig hiervon eine Beseitigung im Geltungsbereich dieses Gesetzes vorsehen,

4. beim Verbringen der Abfälle aus dem Geltungsbereich dieses Gesetzes

- a) keine geeigneten Abfallbeseitigungsanlagen in dem Land zur Verfügung stehen, in dem die Abfälle angefallen sind und die Nutzung von Abfallbeseitigungsanlagen eines anderen Landes nicht möglich ist oder für den Beseitigungspflichtigen eine unbillige Härte darstellen würde; dies gilt nicht, wenn Abfallbeseitigungspläne nach § 6 Abs. 1 oder 3 die Beseitigung von Abfällen außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes vorsehen,

- b) vom Antragsteller amtliche Erklärungen erbracht werden, daß die Abfälle im Empfängerstaat ordnungsgemäß beseitigt werden können und in den vom Transport berührten weiteren Staaten keine Bedenken gegen die Durchfuhr der Abfälle bestehen,
 - c) von der Beseitigung im Empfängerstaat keine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit im Geltungsbereich dieses Gesetzes zu besorgen ist,
5. beim Verbringen der Abfälle durch den Geltungsbereich dieses Gesetzes die in Nummer 4 Buchstabe b und c genannten Voraussetzungen vorliegen.

(2) Sollen die Abfälle mit dem Ziel ihrer Beseitigung auf Hoher See in den, aus dem oder durch den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbracht werden, so ist die Genehmigung zu erteilen, wenn der Antragsteller die Erlaubnis nach Artikel 2 des Gesetzes zu den Übereinkommen vom 15. Februar 1972 und 29. Dezember 1972 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen durch Schiffe und Luftfahrzeuge vom 11. Februar 1977 (BGBl. II S. 165), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 28. April 1980 (BGBl. II S. 606) geändert worden ist, vorlegt. In diesem Fall hat die zuständige Behörde lediglich die für die Beförderung erforderlichen Nebenbestimmungen festzulegen. Soll die Beseitigung auf Hoher See weder über einen Hafen im Geltungsbereich dieses Gesetzes noch durch ein Schiff erfolgen, das die Bundesflagge führt, darf die Genehmigung nur erteilt werden, wenn die zuständige Behörde nach Anhörung der für die Abfallbeseitigung zuständigen Behörden der anderen Länder festgestellt hat, daß eine Beseitigung an Land im Sinne von Artikel 2 Abs. 1 Nr. 1 des in Satz 1 genannten Gesetzes nicht möglich ist und der Antragsteller eine Erlaubnis des Empfängerstaates nach Maßgabe der in Satz 1 genannten Abkommen vorlegt. Die Genehmigung darf nicht erteilt werden, wenn die Beseitigung auf See von einem Staat aus erfolgen soll, der den in Satz 1 genannten Abkommen nicht beigetreten ist.

(3) Zuständig für die Erteilung der Genehmigung ist bei einer Verbringung nach Absatz 1 Nr. 3 die Behörde des Landes, in dem die Abfälle erstmals behandelt, gelagert oder abgelagert werden sollen, bei einer Verbringung nach Absatz 1 Nr. 4 oder 5 oder Absatz 2 die Behörde des Landes, in dem die Beförderung der Abfälle beginnt. Die obersten Landesbehörden der Länder, durch deren Gebiet Abfälle verbracht werden sollen, erhalten durch die Genehmigungsbehörden vor Beginn der Beförderung jeweils eine Ausfertigung der nach Absatz 1 erteilten Genehmigung.

(4) Die zuständige Behörde kann Proben der beförderten Abfälle entnehmen und untersuchen. Hierfür und für Amtshandlungen nach Absatz 1 Satz 1 werden Kosten (Gebühren und Aus-

lagen) erhoben. Kostenschuldner ist der Antragsteller, bei der Entnahme und Untersuchung von Proben daneben auch der Beförderer.

(5) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften zu erlassen über

1. die Antragsunterlagen, die Form des Antrags und der Genehmigung,
2. die Beförderung, soweit dies zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit erforderlich ist,
3. die Bestimmung der gebührenpflichtigen Tatbestände im einzelnen, die Gebührensätze sowie die Auslagenerstattung; die Gebühr beträgt mindestens hundert Deutsche Mark; sie darf im Einzelfall zehntausend Deutsche Mark nicht übersteigen; die Vorschriften des Verwaltungskostengesetzes sind anzuwenden.

(6) Der Bundesminister des Innern gibt im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen im Bundesanzeiger die Zollstellen bekannt, über die Abfälle in den, aus dem oder durch den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbracht werden können.“

3. Nach § 13 werden folgende §§ 13a und 13b eingefügt:

„§ 13a

Mitwirkung anderer Behörden

(1) Die Zollstellen wirken bei der Überwachung des Verbringens von Abfällen in den, aus dem oder durch den Geltungsbereich dieses Gesetzes mit. Besteht der Verdacht eines Verstoßes gegen Verbote und Beschränkungen, die sich aus diesem Gesetz ergeben oder auf Grund dieses Gesetzes erlassen worden sind, unterrichten sie die zuständigen Behörden. In Fällen des Satzes 2 können sie Abfälle sowie deren Beförderungs- und Verpackungsmittel auf Kosten und Gefahr des Verfügungsberechtigten zurückweisen, bis zur Behebung der festgestellten Mängel sicherstellen oder anordnen, daß sie den zuständigen Behörden vorgeführt werden.

(2) Für das Gebiet des Freihafens Hamburg kann der Bundesminister der Finanzen die in Absatz 1 genannten Aufgaben durch Vereinbarung mit dem Senat der Freien und Hansestadt Hamburg dem Freihafenamt übertragen. § 14 Abs. 2 des Finanzverwaltungsgesetzes gilt entsprechend.

§ 13b

Kennzeichnung der Fahrzeuge

Soweit eine Genehmigungspflicht nach § 12 oder § 13 besteht, müssen Fahrzeuge, mit denen Abfälle auf öffentlichen Straßen befördert werden, mit zwei rechteckigen rückstrahlenden weißen Warntafeln von 40 Zentimeter Grundlinie und mindestens 30 Zentimeter Höhe versehen

sein; die Warntafeln müssen in schwarzer Farbe die Aufschrift „A“ (Buchstabenhöhe 20 Zentimeter, Schriftstärke 2 Zentimeter) tragen. Die Warntafeln sind während der Beförderung vorn und hinten am Fahrzeug senkrecht zur Fahrzeugachse und nicht höher als 1,50 Meter über der Fahrbahn deutlich sichtbar anzubringen. Bei Zügen muß die zweite Tafel an der Rückseite des Anhängers angebracht sein. Für das Anbringen der Warntafeln hat der Fahrzeugführer zu sorgen.“

4. § 18 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Nr. 10 wird wie folgt gefaßt:

„10. entgegen § 13 Abs. 1 Abfälle ohne Genehmigung in den, aus dem oder durch den Geltungsbereich dieses Gesetzes verbringt oder einer mit einer Genehmigung nach § 13 Abs. 1 verbundenen vollziehbaren Auflage zuwiderhandelt,“.

b) Nach Absatz 1 Nr. 10 wird folgender Nummer 11 angefügt:

„11. als Fahrzeugführer entgegen § 13b die Warntafeln nicht oder nicht vorschriftsmäßig anbringt,“.

c) Die bisherige Nummer 11 wird Nummer 12.

Artikel 2

Artikel 7 Abs. 1 der Revidierten Rheinschiffahrtsakte (Mannheimer Akte) in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. März 1969 (BGBl. II S. 597) bleibt unberührt.

Artikel 3

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am ersten Tage des vierten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Begründung

I. Allgemeines

Der grenzüberschreitende Verkehr mit Abfällen hat für die Bundesrepublik Deutschland erhebliche Bedeutung bei ständig steigenden Abfallmengen.

Die Gründe für grenzüberschreitende Abfallbeseitigung sind vielfältig und unter Gesichtspunkten des Umweltschutzes nicht grundsätzlich bedenklich. Anerkennenswerte Gründe liegen etwa vor, wenn die Nutzung spezieller Behandlungsanlagen oder Beseitigungseinrichtungen, die nur aufgrund besonderer natürlicher Bedingungen betrieben werden können, außerhalb der Bundesrepublik Deutschland umweltschonender ist. Andererseits hängt beispielsweise der Export bestimmter Wirtschaftsgüter oder der Betrieb deutscher Produktionsstätten im Ausland davon ab, daß die bei ihrem Einsatz oder Betrieb anfallenden Sonderabfälle in der Bundesrepublik Deutschland beseitigt werden. Diese Gründe sind jedoch nur für einen kleinen Teil der Vorgänge grenzüberschreitender Abfallbeseitigung ausschlaggebend.

In der Regel werden Abfälle in andere Staaten verbracht, weil ihre Beseitigung für die Beseitigungspflichtigen dort billiger ist. Geringere Kosten sind allerdings häufig die Folge niedriger technischer Standards bei der Abfallbeseitigung. Dies kann im Einzelfall zu erheblichen Umweltbeeinträchtigungen führen.

Die Verbringung von Abfällen in die Bundesrepublik Deutschland ist bereits seit dem Inkrafttreten des Abfallbeseitigungsgesetzes (AbfG) im Jahre 1972 geregelt. Nach § 13 dieses Gesetzes und der 1974 erlassenen Abfalleinfuhr-Verordnung ist hierfür eine Genehmigung der zuständigen Landesbehörde erforderlich. Die Voraussetzungen für die Erteilung dieser Genehmigung sind außerordentlich streng; ein Anspruch auf ihre Erteilung besteht nicht.

Für die Durchfuhr (Transit) von Abfällen sieht § 13 Abs. 1 Satz 2 AbfG Genehmigungsfreiheit vor, wenn der Transportvorgang unter zollamtlicher Überwachung erfolgt; dies ist in der Regel der Fall.

Die Verbringung von Abfällen aus dem Geltungsbereich des Abfallbeseitigungsgesetzes ist bisher abfallrechtlich nur soweit geregelt, als dazu Beseitigungsvorgänge wie der Transport in der Bundesrepublik Deutschland stattfinden. Im Rahmen des § 12 AbfG ist für diese Transporte eine Beförderungsgenehmigung erforderlich. Die Möglichkeit einer Überwachung derartiger Beseitigungsvorgänge ergibt sich auch aus § 11 AbfG, insbesondere besteht für Sonderabfälle die Verpflichtung, Nachweise über deren Beseitigung zu erbringen. Im Falle der Verbringung von Abfällen aus dem Geltungsbereich des Abfallbeseitigungsgesetzes sind

die Zolldienststellen in das Nachweisverfahren eingeschaltet (§ 6 Abs. 1 Satz 4 Abfallnachweis-Verordnung).

Nach den seit 1972 geltenden Bestimmungen des Abfallbeseitigungsgesetzes ist die Abfallbeseitigung Hoheitsaufgabe der beseitigungspflichtigen Körperschaften. Ihnen oder den von ihnen beauftragten Dritten sind die Abfälle zur Beseitigung zu überlassen. Die Länder legen dafür in ihren Planungen die erforderlichen Anlagen fest. Im Rahmen dieser Vorschriften wurden in der Bundesrepublik Deutschland die erforderlichen Abfallbeseitigungsanlagen für eine Entsorgung der hier anfallenden Abfälle errichtet. Hiermit wurden insoweit die Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus den EG-Richtlinien zur Abfallbeseitigung erfüllt. Die Bereitstellung dieser Anlagen ist als unverzichtbare Maßnahme der Umweltvorsorge und Gefahrenabwehr zu betrachten. Beim Fehlen geeigneter Anlagen können — wie die Behandlung der Seveso-Abfälle zeigt — erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt im Entstehungsland oder in anderen Staaten entstehen. Allein schon die Beförderung giftiger und gefährlicher Abfälle als solche kann bei längeren Transportwegen über Ländergrenzen hinweg unmittelbare Gefährdungen der Umwelt auslösen. Diese Gefahren können innerhalb der EG nur dadurch verringert werden, daß alle Mitgliedstaaten ihren nach den geltenden Richtlinien bestehenden Verpflichtungen zur Planung und Errichtung eigener Abfallbeseitigungsanlagen nachkommen. Diese Politik wird gegenwärtig auch von der OECD verfolgt; internationale Rechtsexperten werden im Frühjahr 1984 im Rahmen von UNEP eine Konvention beraten, die insbesondere zum Schutz von Entwicklungsländern eine Beschränkung von Abfallausfuhren vorsieht. Gegen eine Ausdehnung des „Abfall-Tourismus“ mit allen damit einhergehenden Gefahren und für eine Beseitigung im Entstehungsland sprechen auch die Erfahrungen aus der jüngsten Vergangenheit: Für die unsachgemäße Beseitigung gefährlicher Abfälle wird — neben dem Abfallerzeuger — politisch in aller Regel das Herkunftsland verantwortlich gemacht. Hieraus wurde auch die „moralische“ Verpflichtung abgeleitet, exportierten Giftmüll zum Zwecke der Beseitigung in das Entstehungsland zurückzunehmen. Die Bundesregierung ist daher der Auffassung, daß grundsätzlich die Beseitigung von Abfällen jeweils im Herkunftsland erfolgen soll.

Regelungs- und Überwachungsbedürftig ist nicht nur die grenzüberschreitende Beseitigung von Abfällen im Sinne des § 1 Abs. 1 AbfG, sondern auch der Verkehr mit bestimmten Stoffen, die im Einzelfall verwertet werden können und insoweit nicht den Vorschriften des Abfallbeseitigungsgesetzes unterliegen. Um Mißbräuche in dieser „Grauzone“ der Abfallbeseitigung auszuschließen, hält es die Bundesregierung für erforderlich, daß auch solche

Stoffe wegen ihrer Gefährlichkeit und wegen ihrer „Nähe“ zur Abfallbeseitigung hinsichtlich Anfallort, Verbleib und ordnungsgemäßer Behandlung den Überwachungsvorschriften des Abfallrechts unterworfen werden.

Nach Ansicht der Bundesregierung ist der vorgelegte Gesetzentwurf mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaften vereinbar. Sie geht davon aus, daß die unzureichende Regelung des grenzüberschreitenden Abfalltransports im Bereich der EG eine latente Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und der Gesundheit für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland bewirkt. Bei der Beförderung und folgenden Beseitigung von Abfällen werden erhebliche Gefahren für die Umwelt in das Empfängerland oder das Transitland verlagert. Die Mitgliedstaaten müssen daher ausreichend Gelegenheit erhalten, diese Gefahren unter Beachtung der Bestimmungen des EWG-Vertrages abzuwägen, um der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen widersprechen zu können. Die Bundesregierung hält es daher nicht für vertretbar, die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen bis zur Verabschiedung des z. Z. dem Rat vorliegenden Richtlinienentwurfs über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft zurückzustellen. Der Gesetzentwurf wurde entsprechend der Vereinbarung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 5. März 1973 (ABl. EG Nr. C 9/1), ergänzt durch Vereinbarung vom 15. Juli 1974 (ABl. EG Nr. C 86/2), der Kommission zur Unterrichtung zugeleitet. Die Kommission hat mit Schreiben vom 2. August 1983 Stellung genommen und auf das in ihrem Richtlinienvorschlag enthaltene Notifizierungsverfahren hingewiesen. Hierzu vertritt die Bundesregierung die Ansicht, daß ein derartiges Verfahren mit der Möglichkeit des Widerspruchs bzw. der Bestätigung der Notifizierung nach Maßgabe des allgemeinen Verwaltungsrechts der jeweiligen EG-Mitgliedstaaten im Ergebnis ebenfalls auf ein Genehmigungsverfahren hinausläuft.

Die vorgeschlagenen Änderungen und Ergänzungen der §§ 2 und 13 AbfG waren zunächst Bestandteil eines weitergehenden Gesetzentwurfs zum Abfallbeseitigungsgesetz. Die Bundesregierung wird diesen Entwurf im Herbst 1983 vorlegen. Der Vollzug der neuen Vorschriften verursacht beim Bund keine zusätzlichen Kosten.

Durch die Ausdehnung der Genehmigungspflicht des § 13 AbfG auf die Verbringung von Abfällen aus oder durch den Geltungsbereich des Abfallbeseitigungsgesetzes entstehen bei den Ländern zusätzliche sächliche und personelle Kosten, die im einzelnen nicht abschätzbar sind. Sie werden durch Gebühren und Auslagen für die Erteilung der Genehmigungen und die Durchführung von Überwachungsmaßnahmen (Entnahme und Untersuchung von Proben) gedeckt.

Den Gemeinden entstehen keine Kosten.

Die Kosten der Industrie für Abfallbeseitigung können sich erhöhen, soweit bisher Abfälle kostengün-

stiger außerhalb des Geltungsbereichs des Abfallbeseitigungsgesetzes abgelagert oder verbrannt worden sind. Hinzu kommen die Kosten für den mit der Novelle verbundenen höheren technischen und verwaltungsmäßigen Aufwand. Hierdurch können sich zumindest Einzelpreise erhöhen. Der Umfang läßt sich im einzelnen im vorhinein nicht quantifizieren. Tendenziell können davon auch Auswirkungen auf das Preisniveau ausgehen. Wieweit sich darüber hinaus Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau ergeben, ist noch nicht abzusehen.

II. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a (§ 2 Abs. 1)

Der Gesetzgeber ging 1972 erkennbar davon aus, daß die in der Bundesrepublik Deutschland anfallenden Abfälle regelmäßig auch dort zu beseitigen sind. Dies ergibt sich vor allem aus § 3 Abs. 2 AbfG, wonach die nach Landesrecht zuständigen Körperschaften des öffentlichen Rechts „die in ihrem Gebiet anfallenden Abfälle“ zu beseitigen haben, sowie aus § 6 Abs. 1 AbfG, der die Länder „für ihren Bereich“ zur Aufstellung von Abfallbeseitigungsplänen und Festlegung geeigneter Standorte für die Abfallbeseitigungsanlagen verpflichtet. Die Länder sollen diese Pläne „aufeinander“ — also für eine geordnete Abfallbeseitigung im Geltungsbereich des Gesetzes — abstimmen. Im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde seinerzeit lediglich ein Regelungsbedarf für die Verbringung von Abfällen in den Geltungsbereich des Gesetzes (§ 13 AbfG) gesehen, die Durchführung der zollamtlichen Überwachung unterstellt, die Verbringung von Abfällen aus dem Geltungsbereich des Gesetzes allein unter dem Gesichtspunkt der Abfallbeseitigung auf der Hohen See angesprochen (Drucksache VI/2401, S. 25).

Die einschlägigen Vorschriften der EG-Richtlinien zur Abfallbeseitigung konzentrieren eindeutig die Verpflichtung und Verantwortung für eine ordnungsgemäße Behandlung und Beseitigung von Abfällen auf die einzelnen Mitgliedstaaten. Das bedeutet nichts anderes, als daß die jeweils im Inland anfallenden Abfälle grundsätzlich auch dort zu beseitigen sind. Dies ergibt sich eindeutig aus den Artikeln zur Planung, Genehmigung und Errichtung der hierfür erforderlichen Anlagen und den hierzu aufgestellten Berichtspflichten, vgl. Artikel 4 bis 6, 12 der Richtlinie des Rates über Abfälle vom 15. Juli 1975, ABl. EG Nr. 194, S. 47 und Artikel 5 bis 7, 9, 12, 15 und 16 der Richtlinie des Rates vom 20. März 1978, ABl. EG Nr. 84 vom 31. März 1978. Den Vorrang für die Beseitigung der Abfälle im Entstehungsland haben auch das Europäische Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Gemeinschaft in ihren Stellungnahmen zum Richtlinienvorschlag über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft betont, vgl. Schreiben des Rates vom 30. Juni 1983 — 8124/83.

Inzwischen hat die Verbringung von Abfällen aus dem Geltungsbereich des Gesetzes einen Umfang

angenommen, der Verfahren zur Verwertung von Abfällen verhindert, Gefährdungen für die Umwelt im Empfänger-, aber auch im Entstehungsland besorgen läßt. Diese Entwicklung stellt auch eine ordnungsgemäße Erfüllung der aus nationalem und EG-Recht folgenden staatlichen Aufgaben zur Umweltvorsorge und Gefahrenabwehr im Bereich der Abfallbeseitigung in Frage.

1982 wurden aus dem Geltungsbereich des Gesetzes 180 615 Tonnen Sonderabfälle verbracht (ohne Abfallbeseitigung auf Hoher See). Davon entfielen rd. 140 000 Tonnen auf die DDR, der Rest auf die EG-Länder Frankreich, Belgien und Italien. Für die nächste Zeit ist mit einem Steigen dieser Zahlen zu rechnen, wenn beispielsweise der Kommunalverband Ruhr oder die Stadt Ulm Pläne zur Verbringung größerer Abfallmengen in die DDR bzw. nach Frankreich verwirklichen sollten.

In den Geltungsbereich des Gesetzes wurden 1982 39 715 Tonnen Sonderabfälle verbracht; im Transit wurden im selben Zeitraum rd. 40 000 Tonnen Sonderabfälle aus EG-Ländern in die DDR befördert.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß aufgrund der vorhandenen Infrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland ein allgemein ausreichendes Entsorgungsangebot besteht. Die grenzüberschreitende Abfallbeseitigung sollte auf sachlich notwendige Ausnahmefälle beschränkt werden (vgl. hierzu Einzelbegründung zu § 13 Abs. 1 Nr. 4 a).

In § 2 Abs. 1 Satz 1 wird daher der Grundsatz aufgenommen, daß im Geltungsbereich des Gesetzes angefallene Abfälle auch dort zu beseitigen sind. Satz 2 gibt die geltende Fassung von § 2 Abs. 1 wieder, um den Standort der neuen Regelung deutlich zu machen. Aus redaktionellen Gründen wurde in Satz 2 zwischen den Worten „insbesondere“ und „dadurch“ das Wort „nicht“ eingefügt.

Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b (§ 2 Abs. 3)

Die Grenze zwischen Abfall und Wirtschaftsgut ist fließend. Ein und derselbe Stoff kann auf Grund veränderter Wirtschaftsbedingungen, beispielsweise steigender oder fallender Rohstoffpreise, Abfall oder Wirtschaftsgut sein. Dieser Tatsache trägt das Abfallbeseitigungsgesetz in § 1 Abs. 1 durch einen flexiblen Abfallbegriff Rechnung, der grundsätzlich wirtschaftlich verwertbare Stoffe von den Regelungen des Gesetzes freistellt. Allerdings hat der Gesetzgeber bereits 1972 hiervon aus dem Gesichtspunkt der Umweltvorsorge Ausnahmen in § 5 Abs. 1 (bei der Autowrackbeseitigung) und in § 15 (für die Verwertung von Wirtschaftsdüngern, Klärschlämmen und ähnlichen Stoffen) unabhängig von der jeweiligen rechtlichen Zuordnung der betroffenen Stoffe als Abfall oder Wirtschaftsgut getroffen.

Erfahrungen der jüngsten Zeit haben deutlich gemacht, daß ein Mißbrauch des Abfallbegriffs schwere Umweltgefährdungen zur Folge haben kann. Diese sind vor allem bei der Verbrennung heizwertreicher Reststoffe in dafür nicht zugelassenen Anlagen zu erwarten; allein eine unsachge-

mäßige Lagerung bestimmter Reststoffe kann zu Gefährdungen der Gewässer, bei leicht flüchtigen Schadstoffen auch zu Luftverunreinigungen führen.

§ 2 Abs. 3 soll es ermöglichen, bestimmte Reststoffe der Überwachung einzelner Vorschriften des Abfallbeseitigungsgesetzes zu unterwerfen. Bei grenzüberschreitenden Beförderungsvorgängen finden die Vorschriften der §§ 13, 13 a und 13 b entsprechende Anwendung, bei Transporten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland die Überwachung nach §§ 11 und 13 b. Diese Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Abfallbeseitigungsgesetzes steht nicht der Abfallwirtschaftspolitik der Bundesregierung entgegen, den Anfall von Abfällen durch eine verstärkte Verwertung von Abfällen und Reststoffen zu vermeiden oder spürbar zu senken. Die traditionelle Verwertung von Reststoffen im Rahmen bekannter umweltverträglicher Verfahren, beispielsweise zur Rückgewinnung von NE-Metallen, wird von den neuen Vorschriften nicht berührt. Diese zielen auch nicht darauf ab, die Verwertung bestimmter Reststoffe schlechthin zu verbieten und in die Sonderabfallbeseitigung zu lenken. Es soll vielmehr sichergestellt werden, den Weg solcher Stoffe transparent zu machen, für die nur noch die Abfallbeseitigung oder Reststoffverwertung in Betracht kommt. Durch die Überwachung nach §§ 11, 13, 13 a und 13 b können diese Stoffe künftig von Anlagen ferngehalten werden, die eine umweltverträgliche Verwertung nicht gewährleisten. Durch die enumerative Aufzählung der entsprechend anwendbaren Vorschriften des § 13 wird klargestellt, daß der Grundsatz der „Beseitigung im Entstehungsland“ nicht für die Verwertung von Reststoffen gilt. Durch Absatz 3 Satz 2 wird der Verwaltungsaufwand für Genehmigungsverfahren nach § 13 für Reststoffe, von deren Verwertung im Einzelfall keine Umweltgefahren ausgehen, gering gehalten.

Die Einbeziehung bestimmter Reststoffe soll im einzelnen durch Rechtsverordnung der Bundesregierung erfolgen. Rechtstechnisch kann dies durch eine Kennzeichnung der hier in Betracht kommenden Stoffe in der Verordnung zur Bestimmung von Abfällen nach § 2 Abs. 2 des Abfallbeseitigungsgesetzes vom 24. Mai 1977 (BGBl. I S. 773) geschehen. Angesprochen sind vor allem folgende Stoffe: Säureharze, halogenhaltige und halogenfreie organische Lösemittel, Gemische dieser Stoffe, Schlämme mit Beimischungen dieser Stoffe, Lack- und Farbschlämme, polychlorierte Biphenyle und Terphenyle.

Das Abfallbeseitigungsgesetz enthält bereits in § 11 b Abs. 1 Nr. 4 b) und Nr. 4 c) die Begriffe „Reststoffe“ und „Verwertung“. Im Rahmen der 3. Novelle zum Abfallbeseitigungsgesetz sollen diese Begriffe in § 1 AbfG definiert werden. Danach werden unter „Reststoffen“ bewegliche Sachen erfaßt, die bei der Herstellung, Be- oder Verarbeitung von Gütern in gewerblichen Anlagen oder im Rahmen sonstiger wirtschaftlicher Unternehmungen anfallen und vom Besitzer verwertet oder Dritten zur Verwertung überlassen werden können. Unter „Verwertung“ fällt das chemische, physikalische oder biologische Behandeln von Reststoffen mit dem Ziel der

Gewinnung von Wertstoffen (insbesondere Sekundärrohstoffen) oder von Energie.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 13)

In Absatz 1 wird der Anwendungsbereich von § 13 auf die Verbringung von Abfällen aus dem Geltungsbereich des Abfallbeseitigungsgesetzes und auf die Durchfuhr (Transit) ausgedehnt. Wie schon bisher bei der Verbringung von Abfällen in die Bundesrepublik Deutschland (§ 13 Abs. 2 Satz 1 geltender Fassung), besteht auch für diese Fälle grenzüberschreitender Abfalltransporte kein Anspruch auf Erteilung der Genehmigung. Daraus folgt gleichzeitig, daß die Genehmigung unter Bedingungen, Auflagen, Befristungen und unter dem Vorbehalt des Widerrufs erteilt werden kann (§ 36 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz). Eine Verweisung auf § 12 Abs. 1 Satz 4 und 5 wie in § 13 Abs. 2 Satz 2 geltender Fassung oder ein Hinweis auf die Möglichkeit dieser Nebenbestimmungen ist daher entbehrlich und wird in § 13 Abs. 1 des vorliegenden Entwurfs nicht übernommen. In den Nebenbestimmungen können vor allem die Einzelheiten zum Transportvorgang festgelegt werden. Besondere Bedeutung kommt dabei einem Verbot der Vermischung von Abfällen vor der Ablieferung bei der Abfallbeseitigungsanlage in sog. Zwischenlagern vor oder nach Überschreitung der Grenzen zu. Bei Besorgnis einer derartigen Praxis wird die Genehmigung regelmäßig nur unter der Bedingung erteilt werden, daß die Abfälle ohne Zwischenlagerung unmittelbar bei der Abfallbeseitigungsanlage angeliefert werden müssen.

Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 gibt die geltende Fassung von § 13 Abs. 3 Nr. 1 und 2 wieder, wobei der bisherige Hinweis auf Nebenbestimmungen ebenfalls im Hinblick auf § 36 Abs. 2 VwVfG gestrichen wurde.

Neben den bisher bekannten Voraussetzungen für die Erteilung der Genehmigung nach § 13 werden hierzu in Absatz 1 Nr. 3 bis 5 weitere Voraussetzungen aufgenommen.

Für die Verbringung von Abfällen in den Geltungsbereich des Gesetzes wird in Nummer 3 Buchstabe a zunächst auch auf die Vereinbarkeit mit der Abfallbeseitigungsplanung des jeweiligen Bundeslandes abgestellt. Anders als nach § 13 Abs. 3 Nr. 3 AbfG geltender Fassung wird nicht mehr die Verbindlichkeit des Planes gefordert. Diese Änderung trägt der unterschiedlichen Ausgestaltung und Umsetzung des § 6 AbfG in den Ländern Rechnung. Diese Erweiterung einschließlich der Aufnahme vorläufiger Pläne nach § 6 Abs. 3 AbfG ist nicht nur als Instrument zur Abwehr unerwünschter Abfalleinfuhren zu bewerten; sie erlaubt vielmehr Festlegungen erwünschter Einfuhren beispielsweise unter dem Gesichtspunkt der Gegenseitigkeit der Abfallbeseitigung im grenznahen Bereich oder zur Einhaltung von Umweltschutzabkommen. Die neue Nummer 3 Buchstabe b macht die Genehmigung außerdem davon abhängig, daß grundsätzlich die

ordnungsgemäße Beseitigung im Herkunftsland nicht möglich ist.

Umgekehrt sind für die Verbringung von Abfällen aus dem Geltungsbereich des Gesetzes nach Nummer 4 Buchstaben a und b ebenfalls der Stand der Planung und der Nachweis über die ordnungsgemäße Beseitigung im Empfängerland maßgebend.

Nummer 4 Buchstabe a enthält die Umsetzung des in Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a enthaltenen Grundsatzes der Beseitigung im Entstehungsland: Die Verbringung von Abfällen aus dem Geltungsbereich des Gesetzes wird auf sachlich notwendige Ausnahmefälle beschränkt. Sie kommt erst in Betracht, soweit weder geeignete Anlagen im Entstehungsland noch in den übrigen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland zur Verfügung stehen. Bei der Frage, ob für den Beseitigungspflichtigen eine „unbillige Härte“ vorliegt, sind Kostengesichtspunkte, technische Gesichtspunkte und vorhandene Entsorgungsstrukturen zu berücksichtigen. Die in der Bundesrepublik Deutschland üblichen Kosten der Abfallbeseitigung sind grundsätzlich vom Abfallerzeuger zu tragen. Beispielsweise führen daher die Kosten für die Beseitigung von Sonderabfällen in Bundesländern mit Anschluß- und Benutzungszwang gegenüber der Kostensituation in anderen Bundesländern oder in Ländern außerhalb der Bundesrepublik Deutschland nicht zu einem unverhältnismäßig hohen Aufwand, der als unbillige Härte angesehen werden kann. Beim technischen Aufwand sind vor allem Transportentfernungen zu berücksichtigen. Hier würde etwa der ständige Transport großer Mengen hausmüllähnlicher Abfälle aus Stadtstaaten über lange Transportwege in andere Bundesländer gegenüber einer Nutzung von Abfallbeseitigungsanlagen der DDR im Einzugsbereich dieser Städte als unbillige Härte zu betrachten sein. Die wirtschaftliche Verflechtung deutscher Unternehmen mit deren Filialen im westlichen Ausland hat dort in Einzelfällen zum Aufbau von Sonderabfallbeseitigungsanlagen geführt. Das Verbot einer weiteren Nutzung dieser Anlagen kann ebenfalls zu unbilligen Härten führen. Ebenso sind Rücknahmeverpflichtungen ausländischer Unternehmen zu beachten. Zu den sachlich notwendigen Ausnahmefällen gehört schließlich die Aufrechterhaltung der Beseitigung von Abfällen aus grenznahen Gebieten im sog. „Kleinen Grenzverkehr“, soweit dies durch die Planungen der Länder festgelegt ist.

§ 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe a stellt allerdings nur auf die Situation im Zeitpunkt der Entscheidung über den jeweils vorliegenden Antrag ab. Er ändert nichts an der Verpflichtung der Länder nach § 6 AbfG, für ihren Bereich die erforderlichen Anlagen zu planen und zu errichten. Eine dauerhafte Entsorgung außerhalb des Geltungsbereichs des Abfallbeseitigungsgesetzes kann daher nur in Betracht kommen, wo die räumliche Situation eines Landes die Errichtung der erforderlichen Anlagen nicht oder nur für einen Teil der anfallenden Abfälle gestattet.

Nummer 4 Buchstabe c sieht vor, daß eine Genehmigung nicht erteilt werden darf, wenn das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland durch schädliche

Umwelteinwirkungen betroffen werden kann. Die Vorschrift ist für grenznahe Abfallbeseitigungsanlagen von Bedeutung. Sie betont die Verantwortung der zuständigen Behörden, bei grenznahen Anlagen eine eigene fachliche Prüfung der Auswirkungen der Abfallbeseitigung auf die Umwelt im Geltungsbereich des Abfallbeseitigungsgesetzes vorzunehmen. Angesprochen sind hier vor allem Gefährdungen an Gewässern und Luftverunreinigungen durch mangelhaften Wirkungsgrad bei der Abfallverbrennung bzw. der Rauchgasreinigung. Entsprechendes gilt nach Nummer 5 auch für die Genehmigung des Transits von Abfällen.

Absatz 2 regelt Sonderfälle grenzüberschreitender Abfalltransporte, die mit einer Beseitigung der Abfälle auf Hoher See enden. Das Vertragsgesetz zu den Abkommen von London und Oslo kann gegenwärtig noch dadurch umgangen werden, daß Abfälle auf Hoher See mit Schiffen unter fremder Flagge aus Häfen solcher Länder beseitigt werden, die diesen Abkommen nicht beigetreten sind bzw. diese nicht vollziehen. Absatz 2 schließt bestehende Lücken. Andererseits wird in Satz 1 und 2 klargestellt, daß nicht neben dem Genehmigungsverfahren nach dem Hohe-See-Einbringungsgesetz die Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 Nr. 3 bis 5 geprüft werden müssen. Bei Vorlage der Genehmigung des Deutschen Hydrographischen Instituts ist die Genehmigung nach § 13 AbfG zu erteilen. Nebenbestimmungen können vor allem das Verbot einer Vermischung mit anderen Abfällen vorschreiben.

Die Zuständigkeitsregelung in Absatz 3 Satz 1 schließt an § 13 Abs. 1 Satz 1 AbfG geltender Fassung an. „Behörde des Landes“ ist die nach § 19 AbfG zuständige Behörde des jeweiligen Bundeslandes. Die Informationspflichten in Absatz 3 Satz 2 gehen auf einen entsprechenden Beschluß der Umweltministerkonferenz vom 24./25. Februar 1983 zurück.

Absatz 4 schließt an § 13 Abs. 4 AbfG geltender Fassung an, regelt aber zusätzlich die zur Überwachung grenzüberschreitender Abfalltransporte wichtige Entnahme und Untersuchung von Proben der beförderten Abfälle. Nach § 11 Abs. 1 Satz 1 AbfG unterliegt die Abfallbeseitigung der Überwachung durch die zuständigen Behörden. Zur Abfallbeseitigung gehört auch die Beförderung von Abfällen (§ 1 Abs. 2 AbfG). Zur Kontrolle dieses Teilschrittes grenzüberschreitender Abfalltransporte wird es nicht genügen, lediglich das Vorliegen der erforderlichen Genehmigungsbescheide und sonstigen Papiere zu überprüfen. Um beispielsweise zu gewährleisten, daß auf grenznahe Abfallbeseitigungsanlagen nur Abfälle gelangen, von denen im Geltungsbereich des Abfallbeseitigungsgesetzes keine Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu besorgen sind, müssen regelmäßig Stichproben genommen und untersucht werden. Nur auf diese Weise kann gegen falsche Deklarationen vorgegangen werden. Die Kosten dieser Untersuchungen sind nach dem Verursacherprinzip vom Antragsteller zu tragen. Genehmigungsbescheide nach § 13 Abs. 1 werden regelmäßig in den Nebenbestimmungen auf diese Untersuchungen und ihre Kosten hin-

weisen. Daneben kann der Beförderer als Kostenträger in Anspruch genommen werden. Dies ist vor allem für Transittransporte von Interesse, wo der Antragsteller seinen Wohn- oder Geschäftsort regelmäßig im Ausland hat.

Absatz 5 gibt — mit redaktionellen Änderungen in Nummern 1 und 3 — die geltende Fassung von § 13 Abs. 5 AbfG wieder.

Der neue Absatz 6 ermöglicht es, die grenzüberschreitenden Abfalltransporte über wenige Grenzübergangsstellen zu lenken, welche mit den erforderlichen personellen und sachlichen Überwachungskapazitäten ausgestattet sind und in deren Nähe sich die für die Abfallbeseitigung zuständigen Fachbehörden der Länder befinden.

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§§ 13a, 13b)

§ 13a stellt die Zuständigkeiten der an der Grenze tätigen Behörden gegenüber den Zuständigkeiten der Fachbehörden klar. Insbesondere den Zollstellen obliegt die Abfertigung der Transporte an der Grenze. Sie haben die Ladung zunächst anhand der erteilten Genehmigungen nach § 13 zu überprüfen.

§ 13a Abs. 1 Satz 1 schließt in Ausnahmefällen auch die Entnahme von Proben ein; regelmäßig obliegt diese Aufgabe jedoch den fachlich zuständigen Verwaltungsbehörden, die beispielsweise bei Verdacht von Falschdokumenten u. ä. zur weiteren Überwachung eingeschaltet werden müssen (§ 13a Abs. 1 Satz 2). Besondere Bedeutung hat die Zurückweisung oder Sicherstellung von Beförderungs- und Verpackungsmitteln.

§ 13b schreibt eine besondere abfallrechtliche Kennzeichnung für Abfalltransporte vor. Die Vorschrift lehnt sich an Vorbilder im Verkehrsrecht an, läßt dieses — insbesondere das Gefahrgutrecht — jedoch unberührt.

Die Aufschrift „A“ steht als Abkürzung für „Abfall“. Eine Beschränkung auf besondere Abfallarten oder Abfallmengen erscheint nicht angezeigt, da hier die Gefahr der Umgehung der Kennzeichnungspflicht bestünde.

Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 18)

Die Erweiterung des § 13 AbfG auf die Verbringung von Abfällen aus oder durch den Geltungsbereich des Abfallbeseitigungsgesetzes macht eine entsprechende Änderung des bisherigen § 18 Abs. 1 Nr. 10 AbfG erforderlich. Die Möglichkeit, Genehmigungen nach § 13 Abs. 1 mit vollziehbaren Auflagen zu verbinden, folgt aus § 36 Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz, vgl. Begründung zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 13).

Der Verstoß gegen die Kennzeichnungspflicht nach § 13b wird in § 18 Abs. 1 durch die neue Nummer 12 mit Bußgeld bewehrt.

§ 18 Abs. 1 Nr. 11 der bisherigen Fassung wird aus systematischen Gründen als Nummer 12 eingestellt.

Zu Artikel 2

Die Revidierte Rheinschiffahrtsakte (Mannheimer Akte) sieht grundsätzlich Transitfreiheit auf dem Rhein vor. Nach Artikel 7 Abs. 1 des Abkommens finden daher die Vorschriften dieses Gesetzes auf die Durchfuhr von Abfällen auf dem Rhein nur Anwendung, soweit „sanitätspolizeiliche Gründe“ vorliegen.

Nach der bisherigen Auslegung dieses Begriffs ist hiervon bei Abfällen auszugehen, von denen Seuchengefahren zu besorgen sind. Eine weitergehende Regelung bedarf vorheriger Absprache mit den Vertragsstaaten. Mit diesem Ziel wurden bereits Gespräche mit Frankreich und der Schweiz eingeleitet.

Zu Artikel 3

Artikel 3 enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 4

Die Bestimmung regelt das Inkrafttreten.

Stellungnahme des Bundesrates

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 2 Abs. 1 AbfG)

In Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b sind in § 2 Abs. 3 Satz 1 die Worte „von § 11 Abs. 1 Satz 1, Absatz 2, 4 und 5,“ durch die Worte „§ 11 Abs. 1 Satz 1, Absatz 3 bis 5,“ zu ersetzen.

Begründung

Die Nachweisführung für Reststoffe sollte so weit wie möglich bundeseinheitlich gehandhabt werden. Die Betroffenen sollten von vornherein wissen, für welche Stoffe eine Nachweispflicht besteht. Bei den Behörden sollte vermeidbarer Verwaltungsaufwand nicht entstehen, zumal sie keine eigenen Kenntnisse über Transporte von Reststoffen haben. Dies kann am besten durch die Einführung einer Nachweispflicht kraft Gesetzes entsprechend § 11 Abs. 3 AbfG erreicht werden. Absprachen der Länder und Kosten verursachende Anordnungen im Einzelfall wären entbehrlich.

2. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 13 Abs. 1)

Der Bundesrat begrüßt, daß die Bundesregierung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf in der Praxis zutage getretene Lücken bei der Überwachung des grenzüberschreitenden Transports gefährlicher Abfälle durch Einführung entsprechender Genehmigungserfordernisse schließen und dabei gleichzeitig den abfallbeseitigungsrechtlichen Grundsatz verwirklichen möchte, daß Abfälle grundsätzlich im Entstehungsland zu beseitigen sind.

Der Bundesrat bittet jedoch, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob nicht für bestimmte Fallgestaltungen durch eine flexiblere und differenziertere Ausgestaltung der Genehmigungsvoraussetzungen den Bedürfnissen der Praxis unter Abwägung der umweltpolitischen und wirtschaftlichen Erfordernisse besser Rechnung getragen werden kann. Dabei sollte vor allem folgende Überlegung in die Prüfungen einbezogen werden: Durch eine ausdrückliche gesetzliche Regelung sollte sichergestellt werden, daß umweltpolitisch unbedenkliche und wirtschaftlich vernünftige Abfallbeseitigung im grenznahen Bereich auch über die Grenzen hinweg unter dem Gesichtspunkt der Gegenseitigkeit oder zur Erhaltung von Umweltschutzabkommen möglich bleibt. Die strikte Fassung in § 13 Abs. 1 Nr. 3 und 4 gibt dafür zu wenig Raum und Verlässlichkeit, obwohl in der Begründung zu diesen Regelungen auf diese Fälle hingewiesen wird.

Weiter bittet der Bundesrat die Bundesregierung zu prüfen, ob in § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 Buchstabe b AbfG eine der Härteklausel des § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 Buchstabe a AbfG vergleich-

bare Härteregelung getroffen werden sollte: Die in der Begründung des Gesetzentwurfs (vgl. S. 15 f.) für die Härteregelung in Bezug auf die Ausfuhrgenehmigung angeführten Umstände können in ähnlicher Weise vorliegen, wenn eine Einfuhrgenehmigung beantragt wird. Eine unbillige Härte kann die Verweisung auf eine an sich mögliche Beseitigung von Abfällen im Herkunftsstaat insbesondere darstellen, wenn sich deutsche Unternehmen verpflichten mußten, exportierte Güter nach Gebrauch zurückzunehmen, oder wenn Unternehmen mit Betriebsstätten sowohl im Inland als auch im Ausland für ihre gesamten Sonderabfälle in der Bundesrepublik Deutschland eine Beseitigungsanlage betreiben. In solchen Fällen muß beim Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen die Erteilung einer Einfuhrgenehmigung zulässig sein.

3. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 13 Abs. 1 AbfG)

In Artikel 1 Nr. 2 ist in § 13 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 folgender Buchstabe c anzufügen:

„c) die Abfälle der für ihre endgültige Beseitigung vorgesehenen Abfallbeseitigungsanlage ohne Zwischenlagerung zugeführt werden,“.

Begründung

Die Erfahrungen der Vollzugsbehörden mit der Einfuhrgenehmigung nach § 13 Abfallbeseitigungsgesetz haben deutlich gemacht, daß vor allem das Einführen von Abfällen aus dem Ausland über ein Zwischenlager im Bundesgebiet zu erheblichen Prüfungs- und Kontrollproblemen führt. Dies gilt vor allem für die Fälle, in denen das Zwischenlager dazu dient, verschiedene Abfälle miteinander zu vermischen, so daß am Ende weder Herkunft, Identität, noch Zusammensetzung der ursprünglich eingeführten Abfälle festzustellen sind. Rückfragen bei der für das Zwischenlager zuständigen Genehmigungs- und Überwachungsbehörde haben meist keine befriedigenden Auskünfte erbracht. Da selbst die Forderung nach einer der Erteilung der Genehmigung vorausgehenden Abfallanalyse nicht zu einer ausreichenden Aufklärung führen kann, entstehen vor allem bei Abfallbeseitigungsanlagen, deren abfallrechtliche Zulassung einen Negativ-Katalog (z. B. Sonderabfallverbrennungsanlage der hessischen Industriemüll GmbH in Biebesheim) aufweist, erhebliche Unsicherheiten in der Überwachungs- und Genehmigungspraxis. Durch eine Zwischenlagerung eingeführter Abfälle könnte der § 13 unterlaufen werden, ohne daß die Vollzugsbehörden die Möglichkeit hätten, dies zu erkennen, geschweige denn zu verhindern.

4. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 13 Abs. 5) und Nr. 3 (§ 13 b und § 13 c — neu —)

- a) In Artikel 1 Nr. 3 ist § 13 b wie folgt zu fassen:

„§ 13 b
Kennzeichnung der Fahrzeuge

Soweit eine Genehmigungspflicht nach § 12 oder § 13 besteht, müssen Fahrzeuge, mit denen Abfälle auf öffentlichen Straßen befördert werden, besonders gekennzeichnet werden, soweit nicht schon eine Kennzeichnung nach den verkehrsrechtlichen Vorschriften für die Beförderung gefährlicher Güter vorgeschrieben ist.“

- b) In Artikel 1 Nr. 3 ist nach § 13 b folgender neuer § 13 c einzufügen:

„§ 13 c
Verordnungsermächtigungen

Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Vorschriften zu erlassen über

1. die Antragsunterlagen, die Form des Antrags und der Genehmigung,
2. die Beförderung von Abfällen, soweit dies zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit erforderlich ist, einschließlich der Kennzeichnung der Transportfahrzeuge,
3. die Bestimmung der gebührenpflichtigen Tatbestände im einzelnen, die Gebührensätze sowie die Auslagerstattung; die Gebühr beträgt mindestens hundert Deutsche Mark; sie darf im Einzelfall zehntausend Deutsche Mark nicht übersteigen; die Vorschriften des Verwaltungskostengesetzes sind anzuwenden.“

- c) In Artikel 1 Nr. 2 ist in § 13 der Absatz 5 zu streichen.

Begründung

zu a)

Soweit bereits eine Kennzeichnung des Transports von Abfällen nach den verkehrsrechtlichen Vorschriften für die Beförderung gefährlicher Güter vorgeschrieben ist, ist eine zusätzliche abfallbeseitigungsrechtliche Kennzeichnung entbehrlich. Die Vorschriften für die Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße im nationalen Bereich (GGVS) und im internationalen Bereich (ADR) fordern die Kennzeichnung der Fahrzeuge mit Warntafeln, wenn die beförderte Menge gefährlicher Güter bestimmte Werte überschreitet.

zu b)

Die Regelung der technischen Anforderungen für die Kennzeichnung innerhalb des Gesetzes wirkt überperfektionistisch und entspricht auch nicht der üblichen Regelungs-technik bei anderen Kennzeichnungsvor-

schriften. Die Regelung der näheren Anforderungen sollte deshalb einer Verordnung vorbehalten bleiben. Aus Vereinfachungsgründen ist diese Verordnungsermächtigung in die umfassendere einzufügen, die nach dem Gesetzentwurf in § 13 Abs. 5 vorgesehen ist. Aus rechtssystematischen Gründen ist die Verordnungsermächtigung aus § 13 herauszunehmen und als § 13 c anzufügen.

zu c)

Folge der Änderung unter Buchstabe b (Einfügung eines neuen § 13 c).

5. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 18 Abs. 1 Nr. 10 AbfG)

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a ist in § 18 Abs. 1 Nr. 10 jeweils die Angabe „§ 13 Abs. 1“ durch die Angabe „§ 13 Abs. 1 Satz 1“ zu ersetzen.

Begründung

Genauere Bezeichnung der Gebotsnorm.

6. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstaben b und c

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe b ist in den Eingangsworten die Zahl „11“ durch die Zahl „10 a“ zu ersetzen.

Als Folge ist Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe c zu streichen.

Begründung

Die bisherige Nummer 11 enthält eine Bußgeld-blankettvorschrift. Falls diese Nummer 12 werden sollte, müßten alle Verweisungen auf diese Bestimmung umgestellt werden.

7. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 18 Abs. 1 AbfG)

Die Bundesregierung wird gebeten, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zu prüfen, ob für die Zuwiderhandlung gegen eine Rechtsverordnung nach § 2 Abs. 3 AbfG in § 18 Abs. 1 AbfG eine Bußgeldvorschrift zu schaffen ist.

Begründung

Nach § 2 Abs. 3 AbfG in der Fassung des Entwurfs können für bestimmte Stoffe Genehmigungs- und Kennzeichnungspflichten in entsprechender Anwendung von Vorschriften des AbfG angeordnet werden. Die betreffenden Vorschriften des AbfG sind weitgehend mit Geldbuße bewehrt. Es könnte naheliegen, auch die entsprechenden Vorschriften der Rechtsverordnung zu bewehren, zumal eine solche nur bei erheblicher Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit erlassen werden kann. Ob und inwieweit eine solche Bewehrung angezeigt ist, muß jedoch fachlicher Beurteilung überlassen bleiben.

8. Zu Artikel 4 (Inkrafttreten)

In Artikel 4 sind die Worte „ersten Tage des vierten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats“ durch eine feste Datumsangabe zu ersetzen.

Begründung

Im Interesse einer leichteren Handhabung in der Praxis sollte das Datum des Inkrafttretens aus dem Gesetzestext ersichtlich sein.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates**Zu 1. (§ 2 Abs. 3 AbfG)**

Dem Vorschlag des Bundesrates wird nicht zugestimmt.

Eine gesetzliche Anzeige- und Nachweispflicht für Reststoffe in entsprechender Anwendung von § 11 Abs. 3 AbfG würde zu einem wesentlich höheren Aufkommen an Nachweispapieren führen, zu deren Auswertung dem Vollzug nicht das erforderliche Personal zur Verfügung steht. Hingegen erlaubt eine Nachweisführung „auf Verlangen“ in entsprechender Anwendung von § 11 Abs. 2 AbfG den zuständigen Behörden eine gezielte Überwachung in Fällen, in denen heute noch ein Durchgriff regelmäßig an § 1 Abs. 1 AbfG scheitert.

Zu 2. (§ 13 Abs. 1)

Die Bundesregierung wird im weiteren Gesetzgebungsverfahren prüfen, ob unter dem Gesichtspunkt der Gegenseitigkeit oder zur Einhaltung von Umweltschutzabkommen eine differenzierte Ausgestaltung von § 13 Abs. 1 Nr. 3 und 4 erforderlich ist.

Eine bloße Übertragung der Härteklausel aus § 13 Abs. 1 Nr. 4 Buchstabe a ist jedoch nicht unproblematisch, da der Antragsteller nach § 13 Abs. 1 Nr. 3 nicht „Beseitigungspflichtiger“ im Sinne des Abfallbeseitigungsgesetzes ist. Darüber hinaus wäre es bedenklich, die Genehmigung unter dem Gesichtspunkt der „unbilligen Härte“ von tatsächlichen Voraussetzungen im Ausland abhängig zu machen, die regelmäßig nicht durch die zuständigen Behörden in der Bundesrepublik Deutschland überprüft werden könnten.

Zu 3. (§ 13 Abs. 1)

Dem Vorschlag des Bundesrates, generell jede Zwischenlagerung von Abfällen vor ihrer endgültigen Beseitigung zu verbieten, wird nicht zugestimmt. § 13 Abs. 1 Nr. 1 erlaubt der Genehmigungsbehörde, den Transportweg in dieser Weise festzulegen und damit unerwünschte Zwischenlagerungen auszuschließen. Diese Vorschrift entspricht dem bereits geltenden Recht. Die hierzu ergangene Abfalleinfuhr-Verordnung vom 29. Juli 1974 (BGBl. I S. 1584) verlangt in Nummer 5.3 der Antragsunterlagen ge-

naue Angaben zum Beförderungsablauf, insbesondere auch zu eventuell vorgesehenen Umladungen.

Zu 4. (§ 13 Abs. 5, §§ 13 a und 13 b)

Den Vorschlägen des Bundesrates wird nicht zugestimmt.

Die Kennzeichnung nach den verkehrsrechtlichen Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter dient der Sicherheit des eigentlichen Transportvorgangs. Eine abfallrechtliche Kennzeichnung soll hingegen zur Erleichterung der Überwachung von Abfalltransporten — insbesondere im grenzüberschreitenden Verkehr und bei Transitvorgängen mit langen Transportwegen — beitragen. Die Beschränkung der Kennzeichnung auf Transporte, die nicht dem Gefahrgutrecht unterliegen, würde diesem Anliegen nicht gerecht.

Dem Nachteil der technischen Anforderungen in § 13 b des Gesetzentwurfs steht als Gewinn gegenüber, daß es sich hierbei um eine abgeschlossene Regelung handelt, zu deren Vollzug keine weiteren Ausführungsvorschriften in Verordnungen erforderlich sind. § 13 b könnte also unmittelbar mit den übrigen Vorschriften des Gesetzes in Kraft treten.

Für eine Herausnahme der Ermächtigung des § 13 Abs. 5 aus dem bisherigen Standort im geltenden Recht besteht aus Sicht der Bundesregierung kein Anlaß.

Zu 5. (§ 18 Abs. 1 Nr. 10)

Dem Vorschlag des Bundesrates wird zugestimmt.

Zu 6. (§ 18 Abs. 1 Nr. 11)

Dem Vorschlag des Bundesrates wird zugestimmt.

Zu 7. (§ 18 Abs. 1)

Die Bundesregierung wird den Vorschlag des Bundesrates prüfen.

Zu 8. (Inkrafttreten)

Dem Vorschlag des Bundesrates wird zugestimmt.