

## **Antwort**

**der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Dr. Christian Eberl, Daniel Bahr (Münster), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 15/602 –**

### **Auswirkungen der jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshofes zur Abfallverbringung auf das deutsche Abfallrecht**

#### **Vorbemerkung der Fragesteller**

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat am 13. Februar 2003 zwei Urteile gefällt, welche die Zulässigkeit der Verbringung von Abfällen innerhalb der EU und damit zusammenhängend die Abgrenzung von Abfällen zur Beseitigung von solchen zur Verwertung betreffen (Rechtssachen C-458/00 und C-228/00). Die Unterscheidung hat Auswirkungen auf die abfallrechtlichen Anforderungen und darauf, ob Abfälle grundsätzlich im Inland beseitigt werden müssen (Abfälle zur Beseitigung), oder aufgrund des Grundsatzes der Warenverkehrsfreiheit in der EG auch im Ausland verwertet werden dürfen.

1. Sieht die Bundesregierung aufgrund der Urteile Novellierungsbedarf für das deutsche Abfallrecht?

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in zwei Urteilen nähere Festlegungen getroffen, unter welchen Voraussetzungen die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen zur Verbrennung in Industrieanlagen bzw. in Müllverbrennungsanlagen eine Verbringung zum Zwecke der energetischen Verwertung oder zum Zwecke der Beseitigung darstellt.

In seinem Urteil in der Rechtssache C-228/00 über den Export von Sonderabfällen aus Deutschland in belgische Zementwerke hat der EuGH festgestellt, dass der Einsatz von Abfällen in Zementwerken eine energetische Verwertung darstelle, da die Abfälle in der konkreten Anlage andernfalls erforderliche primäre Brennstoffe ersetzen. Die energetische Verwertung setze nicht voraus, dass die Abfälle über einen hohen Heizwert verfügten, nur geringes Schadstoffpotential aufwiesen oder unvermischt seien. Bei Anwendung der EG-Abfallverbringungsverordnung (Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft) sei die Heranziehung derar-

tiger Abgrenzungskriterien unzulässig. Allerdings können die o. g. Kriterien im Rahmen des Einwandgrundes des Artikels 7 Abs. 4(a) fünfter Spiegelstrich der EG-Abfallverbringungsverordnung berücksichtigt werden. (Einwand, dass eine Verwertung unter wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten nicht gerechtfertigt ist.)

In einem weiteren Urteil in der Rechtssache C-458/00 über den Export von Hausmüll aus Luxemburg in die Müllverbrennungsanlage (MVA) Straßburg hat der EuGH entschieden, dass die Verbrennung von Abfällen in der MVA trotz der dort vorhandenen Wärmerückgewinnung als Beseitigungsmaßnahme einzustufen sei, da Wärmenutzung lediglich einen Nebeneffekt darstelle. Eine energetische Verwertung in einer MVA könne aber dann angenommen werden, wenn etwa der Betrieb einer Müllverbrennungsanlage ohne die Versorgung mit Abfällen unter Verwendung einer Primärenergiequelle hätte fortgesetzt werden müssen oder der „Anlagenbetreiber“ den Erzeuger oder Besitzer dieser Abfälle für deren Lieferung hätte bezahlen müssen.

Wie dargelegt, betreffen die o. g. Urteile des EuGH allein die Auslegung und Anwendung der EG-Abfallverbringungsverordnung, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar, d. h. ohne weiteren nationalen Umsetzungsakt, verbindlich ist. Da das nationale Abfallrecht bei der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen nicht anwendbar ist, hat der EuGH in seinen Urteilen hierzu keine Aussagen getroffen. Ob und inwieweit die Urteile eine Ausstrahlungswirkung auf den Vollzug des deutschen Abfallrechts haben, wird gegenwärtig geprüft. Ein unmittelbarer Novellierungsbedarf des deutschen Abfallrechts ist derzeit nicht erkennbar. Die Bundesrepublik Deutschland ist allerdings verpflichtet, den Vollzug der EG-Abfallverbringungsverordnung durch ihre Behörden an den Entscheidungen des EuGH auszurichten.

2. Plant die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Urteile eine Novelle des nationalen Abfallrechts, insbesondere des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, und wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

3. Wenn ja, welches sind die Eckpunkte der geplanten Novelle?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen.

4. Wie bewertet die Bundesregierung die Erwartung, dass vor dem Hintergrund der hohen Anforderungen der im Verordnungsgebungsverfahren befindlichen Siebzehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (17. BImSchV) nun ein verstärkter „Mülltourismus“ in die Nachbarländer zur Mitverbrennung etwa in Zementwerken in Aussicht steht?
5. Für den Fall, dass die Erwartung nicht geteilt wird, weshalb nicht, und wenn sie geteilt wird, wie bewertet die Bundesregierung dieses Problem und wie gedenkt sie, mit entsprechenden Entwicklungen umzugehen?

Die Abfallverbrennungsrichtlinie 2000/76/EG führt zu einer deutlichen Angleichung der für die Abfallverbrennung gültigen Standards in Europa. Dies gilt auch, wenn die novellierte 17. BImSchV in den Vergleich einbezogen wird. Es wird deshalb kein verstärkter „Mülltourismus“ aufgrund der Anforderungen der novellierten 17. BImSchV erwartet.

Nach den Erkenntnissen der Bundesregierung hängt das Ausmaß der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen im Europäischen Binnenmarkt sehr viel stärker von ökonomischen und kapazitätsbezogenen Bedingungen ab. Die unterschiedlichen ökologischen Anforderungen tragen i. d. R. nur zu einem geringen Teil zu ökonomischen Unterschieden bei. Dies wird auch durch die neueste Abfallverbringungsstatistik des Umweltbundesamtes untermauert: Trotz der ökologisch bislang bereits vergleichsweise anspruchsvollen Anforderungen an die Abfallverbrennung in Deutschland wurden im Jahre 2001 (mit stark steigender Tendenz) ca. 2,65 Mio. Tonnen notifizierungspflichtige Abfälle importiert, davon gingen 736 218 Tonnen in die Verbrennung. Die Exporte lagen dagegen (leicht rückläufig) bei insgesamt 1,54 Mio. Tonnen, davon wurden nur ca. 161 700 Tonnen (größtenteils als Beseitigungsmaßnahme) im Ausland verbrannt.

6. Welche Auswirkungen werden die Urteile absehbar auf den Vollzug der Gewerbeabfallverordnung haben, die eine Verwertungsquote von bis zu 85 Masseprozent vorsieht?

Ziel der Gewerbeabfallverordnung ist die hochwertige Verwertung von gewerblichen Siedlungsabfällen und bestimmten Bau- und Abbruchabfällen. Hierzu sieht die Gewerbeabfallverordnung Anforderungen an die Getrennthaltung bei den Abfallerzeugern und -besitzern sowie an die Vorbehandlung von Gemischen einschließlich einer bei der Vorbehandlung zu erreichenden Verwertungsquote von 85 Masseprozent vor. Wollen Abfallerzeuger und -besitzer Gemische ohne vorherige Vorbehandlung einer energetischen Verwertung (z. B. in einer Müllverbrennungsanlage – MVA) zuführen, dürfen bestimmte Abfälle wie Glas und Metalle nicht im Gemisch enthalten sein.

In der Verordnung ist nicht vorgegeben, in welchen Anlagen im Einzelnen die nach der Vorbehandlung zur Erreichung der Verwertungsquote notwendige weitere Verwertung durchgeführt werden soll. Sowohl eine stoffliche als auch eine energetische Verwertung ist zulässig. Bisher werden gewerbliche Siedlungsabfälle auch in MVA energetisch verwertet, wobei die Gesamtmenge nicht bekannt ist. Derzeit ist noch nicht absehbar, inwieweit diese Form der energetischen Verwertung vor dem Hintergrund des EuGH-Urteils (Rs. C-458/00) noch genutzt wird, inwieweit gewerbliche Siedlungsabfälle zukünftig verstärkt in Mitverbrennungsanlagen im In- und Ausland verwertet werden können und inwieweit die stoffliche Verwertung gesteigert werden kann. Die weitere abfallwirtschaftliche Entwicklung ist abzuwarten. Abfallerzeuger und -besitzer sowie Betreiber von Vorbehandlungsanlagen sind aufgrund der Gewerbeabfallverordnung und ihrer gesetzlichen Pflicht zur Verwertung gefordert, entsprechende technische und organisatorische Anpassungen vorzunehmen. Ein Bedarf zur Änderung der Gewerbeabfallverordnung aufgrund der Urteile des EuGH ist derzeit nicht erkennbar.

7. Zu welchem Ergebnis haben die Beratungen der EG-Mitgliedstaaten am 13. und 14. Februar 2003 über mögliche Änderungen des EU-Rechts geführt?

An der informellen Sitzung in Mechelen (Belgien) nahmen Experten aus 13 EU-Mitgliedstaaten, Ungarn und Norwegen sowie Vertreter der Europäischen Kommission teil.

Ziel des Expertengesprächs war, die nationalen Probleme beim Vollzug des europäischen Abfallrechts, insbesondere im Hinblick auf Unschärfen der Abfalldefinition und der Abgrenzung der Verwertung von der Beseitigung zu erörtern. Insbesondere sollten mögliche Lösungswege mit der zuständigen

Abteilung der Europäischen Kommission diskutiert werden. Diese hat sowohl bei Änderungen des europäischen Abfallrechts, die in einem Mitentscheidungsverfahren der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedürfen, als auch bei Änderungen der Anhänge, die durch den Technischen Anpassungsausschuss (TAC) vorgenommen werden können, das alleinige Initiativrecht. Sie ist bereits durch das 5. Umweltaktionsprogramm (UAP) und inzwischen erneut durch das 6. UAP aufgefordert, das Abfallrecht zu konkretisieren; dies entspricht dem Anliegen der Mitgliedstaaten, aber auch der betroffenen Wirtschaft und der Umweltverbände.

In dem Expertengespräch wurden umfassend die Vollzugsprobleme in den einzelnen Staaten, die relevanten Urteile des Europäischen Gerichtshofes sowie verschiedene Lösungswege auf nationaler wie europäischer Ebene aufgezeigt und diskutiert. Es ist nun an der Kommission, konkretisierende und rechtsklärende Vorschläge vorzulegen.

8. Welches sind die Vorstellungen der Bundesregierung für mögliche Änderungen des EU-Rechts, und durch welche konkreten Aktivitäten gedenkt die Bundesregierung, diese Vorstellungen auf europäischer Ebene zur Geltung zu bringen?

Grundsätzliche Klarstellungen und Konkretisierungen des europäischen Abfallrechts können durch Änderungen der Abfallrahmenrichtlinie (75/442), der Anhänge der Richtlinie, insbesondere der Anhänge II A und II B (Beseitigungs- und Verwertungsverfahren), oder durch unverbindliche Leitlinien erreicht werden. Dabei geht es insbesondere um die Abfalldefinition sowie um die Abgrenzung der Beseitigung von der stofflichen und energetischen Verwertung.

Änderungen des europäischen Abfallrechts müssen von der Europäischen Kommission initiiert werden. Die Bundesregierung hat – wie andere Mitgliedstaaten auch – seit Jahren und mehrfach auf die Notwendigkeit von Konkretisierungen hingewiesen. Die Bundesregierung wird auch weiterhin alle geeigneten Schritte unternehmen, um auf die Kommission einzuwirken, ihrer politischen Verantwortung gerecht zu werden.