



Brüssel, den 31.1.2020
SWD(2020) 27 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

EVALUIERUNG (ZUSAMMENFASSUNG)

**der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom
14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen**

{SWD(2020) 26 final}

ZUSAMMENFASSUNG

Die Verordnung über die Verbringung von Abfällen wurde anhand von fünf Kriterien bewertet: Wirksamkeit, Effizienz, Eignung, Kohärenz und EU-Mehrwert. Auch die gemäß Artikel 37 Absatz 1 der Abfallverbringungsverordnung erlassene Verordnung (EG) Nr. 1418/2007 der Kommission wurde berücksichtigt.

Die Abfallverbringungsverordnung wurde im Jahr 2006 verabschiedet. Sie enthält umfassende Vorschriften für die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen zwischen EU-Mitgliedstaaten sowie zwischen EU-Mitgliedstaaten und Drittländern. Sie regelt die grenzüberschreitende Verbringung sowohl von gefährlichen als auch von nicht gefährlichen Abfällen, für die unterschiedliche Ebenen von Kontrollverfahren gelten. Zweck der Abfallverbringungsverordnung waren der Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit sowie die Umsetzung einschlägiger internationaler Verpflichtungen der EU im Bereich der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen (Basler Übereinkommen und diesbezüglicher OECD-Beschluss). Dies ist von großer Bedeutung, da die EU ein wichtiger Akteur im weltweiten Abfallhandel ist. Innerhalb der EU werden Millionen Tonnen Abfälle verbracht. Außerdem wurden im Jahr 2016 rund 40 Millionen Tonnen Abfälle ausgeführt, während rund 13 Millionen Tonnen in die EU eingeführt wurden.

Die Abfallverbringungsverordnung enthält Vorschriften für den Umgang mit nicht kontrollierten und illegalen Abfallausfuhren, beispielsweise in Länder, die nicht über geeignete Anlagen verfügen, um die umweltgerechte Behandlung der Abfälle sicherzustellen. Solche Ausfuhren können in den Bestimmungsländern die Umwelt und die öffentliche Gesundheit schädigen. Problematische Beispiele umfassen die unsachgemäße Handhabung bzw. Verbrennung von Elektronikabfällen in Westafrika und den Mangel an einer umweltgerechten Behandlung von Kunststoffabfällen in Südostasien.

Seit 2006 wurde die Abfallverbringungsverordnung mehrfach geändert. 2014 wurden die Mitgliedstaaten mit den jüngsten Änderungen verpflichtet, Kontrollpläne aufzustellen. Diese Änderung umfasste zudem die Vorgabe für die Kommission, bis zum 31. Dezember 2020 eine Überprüfung der Verordnung durchzuführen.¹ Zur Vorbereitung dieser Überprüfung wurde eine umfassende Bewertung im Einklang mit den Leitlinien für bessere Rechtsetzung durchgeführt, die eine öffentliche, gezielte Konsultation und den Auftrag für eine externe Studie umfasste.

Die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung sind:

Wirksamkeit

Mit der Abfallverbringungsverordnung wurde ein solider Rechtsrahmen geschaffen, der von den Mitgliedstaaten umgesetzt wurde. Sie bewirkte allgemein eine bessere Kontrolle der Abfallverbringung und trug zu einer umweltgerechten Behandlung der verbrachten Abfälle auf nationaler und auf EU-Ebene bei.

Die Abfallverbringungsverordnung hat generell ihre Ziele, die Umwelt und die menschliche Gesundheit vor den nachteiligen Auswirkungen der Abfallverbringung zu schützen und die diesbezüglichen internationalen Verpflichtungen der EU umzusetzen, wirksam erreicht.

¹ Artikel 60 Absatz 2a der Abfallverbringungsverordnung.

Ihre optimale Umsetzung in der gesamten EU wurde allerdings dadurch behindert, dass sie auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Form angewandt und durchgesetzt wird – dazu kommen oft unterschiedliche Auslegungen ihrer Bestimmungen und unterschiedliche Kontrollregelungen. Diese Faktoren bewirken, dass hochwertige Abfallstoffe in geringem Umfang oder gar nicht legal zu geeigneten Recyclingeinrichtungen verbracht werden, obwohl diese für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft in der EU wichtig sind.

Was die Ausfuhr von Abfällen und besonders von nicht gefährlichen Abfällen aus der EU anbelangt, so stellt die unzureichende Kontrolle der Bedingungen, unter denen diese Abfälle in den Bestimmungsländern und besonders in Entwicklungsländern behandelt werden, einen bedeutenden Mangel dar.

Auch die illegale Verbringung von Abfällen innerhalb und aus der EU ist nach wie vor ein erhebliches Problem, das darauf zurückgeht, dass die Bestimmungen der Abfallverbringungsverordnung allgemein gehalten sind (namentlich in Bezug auf die Elemente, die die zuständigen Behörden kontrollieren müssen, z. B. in Bezug auf die umweltgerechte Behandlung von Abfällen, und auf die Durchsetzung). Weitere Ursachen sind Mängel bei der Anwendung und Durchsetzung der Abfallverbringungsverordnung.

Effizienz

Mit der Abfallverbringungsverordnung wurde eine einzige rechtliche Regelung für die Verbringung von Abfällen innerhalb der EU sowie aus der und in die EU aufgestellt, die so Rechtssicherheit für die Wirtschaftsbeteiligten der EU schafft. Die Haupthindernisse für die effiziente Umsetzung der Abfallverbringungsverordnung sind die komplexen, zeitaufwendigen Notifizierungsverfahren (oft in Papierform) und die unterschiedlichen Auslegungen der Einstufung von Abfällen durch die Mitgliedstaaten. Dabei geht es besonders um die Frage, was Abfall ist und was nicht und was als gefährlicher bzw. nicht gefährlicher Abfall anzusehen ist. Für Wirtschaftsbeteiligte, die Abfälle innerhalb oder außerhalb der EU verbringen wollen, kann dies schwerfällige, umständliche Verfahren zur Folge haben.

Das Fehlen einer gemeinsamen Auslegung der Abfallverbringungsverordnung führt zu Verzögerungen bei der Verbringung. Bis Entscheidungen getroffen werden, können diese Verzögerungen beispielsweise zusätzliche Kosten für die Lagerung der Abfälle verursachen.

Eignung

Die ursprünglichen Ziele der Abfallverbringungsverordnung (Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit vor den nachteiligen Auswirkungen der Abfallverbringung sowie Umsetzung des Basler Übereinkommens und des OECD-Beschlusses) sind für die EU nach wie vor von großer Bedeutung.

Die Vorschriften über die Verbringung von Abfällen sind außerdem auch für den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft von Belang. Allerdings war die Abfallverbringungsverordnung nicht dafür konzipiert, den Übergang zur Kreislaufwirtschaft zu erleichtern, da sich die Kreislaufwirtschaft erst nach der Verabschiedung der Abfallverbringungsverordnung zu einer neuen übergeordneten politischen Priorität der EU entwickelte.

Kohärenz

Die Abfallverbringungsverordnung ist im Allgemeinen in sich kohärent, und es bestehen Synergien zwischen ihr und anderen EU-Abfallvorschriften, namentlich den Richtlinien über spezifische Abfallströme.

Wie bereits erwähnt, ist die Abfallverbringungsverordnung nicht vollständig kohärent mit der EU-Politik zur Kreislaufwirtschaft.

Eine besondere Inkohärenz zwischen der Abfallrahmenrichtlinie und der Abfallverbringungsverordnung besteht darin, dass letztere keine Bestimmungen enthält, mit denen der Verbringung zum Recycling der Vorrang gegenüber anderen Formen der Verwertung (z. B. Verbrennung mit Energierückgewinnung) eingeräumt und die Umsetzung der Abfallbewirtschaftungshierarchie unterstützt würde.

Kohärenz besteht auch zwischen der Abfallverbringungsverordnung und dem Basler Übereinkommen und dem OECD-Beschluss. Für die mit der Abfallverbringung befassten Behörden und Akteure wird die Lage allerdings dadurch zusätzlich kompliziert, dass in verschiedenen Rahmenwerken (Basel, OECD, EU-Abfallverzeichnis, Zollrecht) unterschiedliche Einstufungscodes verwendet werden.

Darüber hinaus besneidet die Art und Weise, wie das Basler Übereinkommen und der OECD-Beschluss in der EU durch die Abfallverbringungsverordnung umgesetzt wurden, die Möglichkeiten der EU, Vorschriften zu erlassen, die lediglich auf Verbringungen innerhalb der EU anwendbar wären.

EU-Mehrwert

Ohne eine EU-weite Regelung der grenzüberschreitenden Abfallverbringungen würden die EU-Mitgliedstaaten einfach das Basler Übereinkommen und den OECD-Beschluss anwenden. In der Abfallverbringungsverordnung sind sehr viel mehr Einzelheiten geregelt, was einen einheitlicheren Ansatz ermöglicht, und ihre Umweltvorgaben sind strenger als die der internationalen Instrumente.

In allen Mitgliedstaaten hat sich die nationale Abfallverbringungs politik im Sinne der Abfallverbringungsverordnung weiterentwickelt, wenn auch nicht immer ganz einheitlich. Ohne die Abfallverbringungsverordnung wäre diese Entwicklung wohl sehr viel heterogener verlaufen, mit negativen Folgen für die ordnungsgemäße Abfallbewirtschaftung und die Wirtschaftsbeteiligten

Der Mehrwert der Abfallverbringungsverordnung bei der Ermöglichung eines kreislaforientierten Ansatzes in der EU sollte weiter geprüft werden. Vieles spricht dafür, die Ziele der Abfallverbringungsverordnung besser auf die des laufenden Übergangs der EU zu einer Kreislaufwirtschaft abzustimmen und sicherzustellen, dass die Verordnung die Abfallbehandlungsoption mit der höchsten Kreislaufquote erleichtert.