

BAK Positionspapier



Abteilung Umwelt und Verkehr

Werner Hochreiter

Prinz-Eugen-Strasse 20 - 22
A-1040 Wien, Österreich

Tel.: +43 1 50165 DW 2624

Fax: +43 1 50165 DW 2105

www.AKwien.at

August 2003

**Betreff: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments
und des Rates über die Verbringung von Abfällen
KOM (2003) 379 endg**

Die Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (BAK) ist die Dachorganisation der auf Ebene der Bundesländer eingerichteten neun Arbeiterkammern in Österreich. Sie ist als Körperschaft öffentlichen Rechts organisiert und als solche die gesetzliche Interessenvertretung aller unselbständig Beschäftigten Österreichs.

Als Dachorganisation vertritt die BAK insgesamt ca 3 Millionen Mitglieder in allen wirtschafts-, sozial- und bildungspolitischen Fragen, zu denen naturgemäß auch umwelt- und konsumentenpolitische Fragen gehören.

Die Abfallrahmenrichtlinie (75/442/EG), die Richtlinie über gefährliche Abfälle (91/689/EWG) sowie die Abfallverbringungsverordnung (Nr 259/93) bilden den Gesamtrahmen für Abfallbewirtschaftung in der europäischen Gemeinschaft. Besonders von den Regelungen der Abfallverbringungsverordnung gehen bedeutende Rückwirkungen auf die inländische Abfallwirtschaft, insbesondere die Bereitschaft zu Investitionen in umweltgerechte Behandlungsanlagen und die Durchsetzbarkeit von hohen Umweltstandards aus. Deshalb ergreift die BAK die Gelegenheit, wichtige Anforderungen an die Neuregelung der Abfallverbringung aus Arbeitnehmer-, Konsumenten- und Umweltsicht darzustellen.

Als Ansprechpartner für weitere Fragen steht Ihnen gerne in Wien Herr Werner Hochreiter (Telefonnummer: 0043/1/501 65/ 2624 DW, E-Mail: werner.hochreiter@akwien.at) sowie in unserem Brüsseler Büro Herr Franz Greil (Telefonnummer: 0032/2/230 62 54, E-Mail: Franz.GREIL @akeu.at) zur Verfügung.

Zusammenfassung

1. Abfälle sind kein Wirtschaftsgut wie jedes andere. Qualitativ hohe Technikstandards für die Verwertungs- und Behandlungspfade und ihre tatsächliche Durchsetzung, sowie ein System der Kontrolle der Wege der Abfälle, das auch die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen einschließt, sind eine unerlässliche Voraussetzung für eine umweltgerechte Bewirtschaftung der Abfälle.

Die Abfallverbringungsverordnung 1993 war im Hinblick auf die damaligen Verhältnisse sicherlich ein Fortschritt. Sie hat aber auch eine deutliche Marktöffnung für das „Wirtschaftsgut Abfall“ mit sich gebracht, die in der Folge nachhaltig nivellierenden Druck auf qualitativ hohe nationale Technikstandards für die diversen Verwertungs- und Beseitigungspfade entfaltet hat.

2. Eine Überarbeitung der Verbringungsverordnung muss daher in erster Linie sicherstellen, dass eine hochwertige Verwertung gefördert und eine umweltgerechte sichere Entsorgung auf hohem Niveau in den Mitgliedstaaten gewährleistet wird.

Um dies zu erreichen, stehen verschiedene Optionen zur Verfügung. Die Variante II, an die Unterscheidung zwischen Verwertung und Beseitigung keine Rechtsfolgen mehr zu knüpfen, hat die besten Argumente für sich.

Jedenfalls muss der schon heute bestehende Einwandsgrund gegen sogenannte Scheinverwertungen präzisiert und praxisnäher gefasst werden, damit auch qualitative Parameter wie der Heizwert des Abfalls, seine Schadstoffgehalte, eine etwaige Gefahr der Ausbreitung von Schadstoffen in die Umwelt oder in allfällige Produkte und die Vermischung mit anderen Abfällen für sich alleine genommen als Einwandsgründe gegen eine Verbringung zur Verwertung möglich werden.

Grundlegendes

3. Die Abfallrahmenrichtlinie (75/442/EG), die Richtlinie über gefährliche Abfälle (91/689/EWG) sowie die Abfallverbringungsverordnung (Nr 259/93) bilden als horizontale

Rechtsvorschriften den Gesamtrahmen für Abfallbewirtschaftung in den Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaft. Sie regeln Begriffsbestimmungen, allgemeine Grundsätze und allgemeine, für alle Aspekte der Abfallbewirtschaftung (zB die Genehmigung von Abfallbehandlungsanlagen) gleichermaßen geltende Anforderungen.

Sie enthalten allerdings keine gemeinschaftsweit gleichermaßen geltenden **Umwelt-Qualitätsstandards**. Solche **liegen nur für wenige Verfahren der Abfallbehandlung vor**, deren wichtigste die Richtlinien über Deponien (99/31/EG) und Verbrennungsanlagen (2000/76/EG) sind. Einige Maßnahmen zur Abfallbehandlung (Verwertung gefährlicher Abfälle, Abfallverbrennung mit oder ohne Energierückgewinnung sowie bestimmte Abfallbeseitigungsmaßnahmen, darunter die Deponierung) fallen auch unter die Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (96/61/EG). Die Vorschriften zur Regelung der Bewirtschaftung spezieller Abfallströme zielen vorrangig auf die Förderung des Recyclings und der Verwertung und enthalten nur ausnahmsweise Qualitätsstandards (Elektroaltgeräte, Altfahrzeuge).

4. Der **Stellenwert von Regelungen über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen** ergibt sich daraus, dass Abfälle – im Unterschied zu vielen anderen Umweltgütern - transportierbar sind. Anders als zB Abwässer oder Abluft, die tunlichst am Ort ihrer Entstehung behandelt werden müssen, können Abfälle über weite Entfernungen transportiert werden, da die Transportkosten im Regelfall noch immer einen relativ kleinen Anteil an den gesamten Entsorgungskosten ausmachen, und zwar insbesondere genau dann, wenn die Behandlung qualitativ hohen Technikstandards entspricht. Eine weitere Besonderheit teilen Abfälle mit den anderen „ungewollten“ Nebenprodukten von Produktion und Konsumtion (wie Abwässer, Abluft und dergleichen): Abfälle stellen sich für den Inhaber als „negative“ Wirtschaftsgüter dar. Sich ihrer zu entledigen, bringt keinen Erlös sondern kostet Geld, was entsprechend große Anreize zu normwidrigem Entledigungsverhalten birgt. Von da her wird klar, **wie sehr qualitativ hohe Technikstandards für die Verwertungs- und Behandlungspfade und ihre tatsächliche Durchsetzung, sowie ein System der Kontrolle der Wege der Abfälle, das auch die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen einschließt, eine unerlässliche Voraussetzung für eine umweltgerechte Bewirtschaftung der Abfälle sind.**

5. Versucht man nun die **Auswirkungen der EU-Abfallverbringungsverordnung** einzuschätzen, so ist dieser Regelung sicherlich zugute zu halten, dass sie im Hinblick auf

die damaligen Verhältnisse einen Fortschritt dargestellt hat. So existierten damals keinerlei Regelungen insbesondere Beschränkungen für die Ausfuhr von Abfällen aus der Gemeinschaft besonders in Dritte Welt Länder. Dies soll aber nicht den Blick darauf verstellen, dass die Abfallverbringungsverordnung auch eine **deutliche Marktöffnung für das „Wirtschaftsgut Abfall“ mit sich gebracht hat**, die in der Folge **nachhaltig nivellierenden Druck auf qualitativ hohe nationale Technikstandards für die diversen Verwertungs- und Beseitigungspfade**, insbesondere für an sich kostenintensive Verfahren wie zB chemisch-physikalische oder thermische Verfahren **entfaltet hat**.

6. Diese für den „Umweltschutz“ wie auch für einen „Wettbewerb auf *hohem* Umweltschutzniveau“ nachteiligen Auswirkungen ergeben sich aus zwei Faktoren:

- Indem die neuen Verbringungsregelungen **als "Verordnung" erlassen** worden sind, wurde nicht nur das cassis-de-Dijon-Prinzip sofort für die grenzüberschreitende Abfallverbringung "zur energetischen Verwertung" anwendbar, sondern es wurde gleichzeitig den Mitgliedstaaten auch jede Möglichkeit genommen, die nationalen Qualitätsstandards zB für thermische Behandlungsverfahren weiterhin zu regeln, zu verbessern und gegen diese Standards unterlaufende Exporte abzusichern. Was sonst bei der Umsetzung von Richtlinien möglich ist, nämlich in begründeten Fällen höhere als EU-weit gültige Umwelanforderungen vorzuschreiben, ist hier seit 1993 von vornherein völlig ausgeschlossen. Besonders ins Gewicht fällt hier, dass für viele Verwertungs- und Beseitigungspfade überhaupt keine EU-Mindestnormen bestehen, wodurch Billigst-Entsorgungspraktiken in völlig legale Konkurrenz zu umweltgerechten Praktiken treten.
- Zweiter eng damit zusammenhängender Angelpunkt der Kritik ist die **unklare Abgrenzung zwischen "Abfällen zur Verwertung" bzw "Abfällen zur Beseitigung"**: Die Abfallverbringungsverordnung trifft diese Abgrenzung im Rahmen der Begriffsbestimmungen, wobei die kritisierten Bestimmungen an sich in der Abfallrahmenrichtlinie (75/442/EG) als „Anhang II A Beseitigungsverfahren“ bzw als „Anhang II B Verwertungsverfahren“ enthalten sind; die Verbringungsverordnung verweist hier nur direkt auf diese Anhänge der Abfallrahmenrichtlinie. Durch diesen Verweis sind sie nun zu unmittelbar wirkendem EU-Recht geworden. Wie sehr auf diesem Wege „veraltetes Recht“ zum Schaden der Umwelt – aber auch zum Nach-

teil von Betreibern von Behandlungsanlagen auf hohem umwelttechnischem Niveau - thesauriert wird, lässt sich daran ermessen, dass diese Anhänge **schon fast seit 30 Jahren (!) in fast unveränderter Gestalt (!) gelten**. Sie wurden zwar mit Abl Nr L 135 vom 6. Juni 1996 geändert, doch beinhaltet diese Änderung lediglich eine Anpassung an den Anhang IV A der Basler Konvention, welcher die Verfahren in anderer Reihenfolge als der ursprüngliche Anhang II A auflistet. Wie veraltet diese Anhänge sind, zeigt sich auch daran, dass sie heute schon international de facto verbotene Formen der Abfallbehandlung so zB die Nummer „D 11 Verbrennung auf See“ enthalten oder jedenfalls solche, die heute keinesfalls mehr als dem Stand der Technik entsprechend und als umweltgerecht angesehen werden wie die Nummern „D 3: Verpressung“, „D 6: Einleitung in ein Gewässer mit Ausnahme von Meeren/Ozeanen“ oder schließlich „D 7: Einleitung in Meere/Ozeanen einschließlich Einbringung in den Meeresboden“.

7. Aus der Sicht der BAK **trifft eine wesentliche Verantwortung für diesen untragbaren Zustand die Europäische Kommission selber**. Artikel 17 der Abfallrahmenrichtlinie würde ja die „Anpassung der Anhänge an den *wissenschaftlichen und technischen Fortschritt* allein im Wege des „Ausschussverfahrens gemäß Artikel 18 Abfallrahmenrichtlinie“ gestatten. Die Kommission hat jedoch bisher keinen diesbezüglichen Vorschlag zur Anpassung der besagten Anhänge zustande gebracht.

Wenn sie tiefgreifende Meinungsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in dieser Frage dafür verantwortlich macht, so kann sie dies dennoch nicht ihrer **Verpflichtung zum Tätigwerden aufgrund der Umweltbestimmungen der Verträge** entbinden.

Es fällt aber ohnedies auf, dass die Kommission – dies kommt immer wieder in den Stellungnahmen im Rahmen von Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof zum Ausdruck – ihrerseits oft Extremstandpunkte vertritt, in dem sie zB de facto jedes thermische Verfahren als energetische Verwertung einstuft, wenn nur irgendein beliebig kleiner Teil des Energieinhalts der verbrannten Abfälle genutzt wird. Wenn dafür Bedenken aus den Gesichtspunkten des Binnenmarktes wie des Wettbewerbs geltend gemacht werden, so soll erkannt werden, dass dieser **Standpunkt der Kommission im Endeffekt die Betreiber von Anlagen, die modernen Umweltaforderungen nicht oder zu wenig entsprechen, fördert und begünstigt**, was wohl kaum dem Geist der binnenmarktbezogenen, wie der wettbewerblichen Bestimmungen der Verträge entsprechen dürfte.

8. Angesichts dieser beklagenswerten Interessens- und Rechtslage ist es daher **wenig verwunderlich, dass Abfallexporte immer wieder Gegenstand von Streitigkeiten vor dem Europäischen Gerichtshof sind und Umweltschutzanliegen dabei zu kurz kommen**. So kann gemäß dem jüngst ergangenen Urteil C-228/00 (~ Verbringung von gewerblichen Mischabfällen in die Zementindustrie) von einer "energetischen Verwertung" schon dann ausgegangen werden, wenn allenfalls erforderliche primäre Brennstoffe ersetzt werden. Kriterien wie der Heizwert des Abfalls oder sein Schadstoffgehalt, eine etwaige Gefahr der Ausbreitung von Schadstoffen in die Umwelt oder in allfällige Produkte und anderes mehr sind nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes nicht entscheidend.

Dieses Urteil bestätigt schon vielfach geäußerte **Befürchtung, dass die Verbrennung von Abfällen in nur bedingt dafür geeigneten Industrieanlagen in noch weiterem Umfang zunehmen wird als bisher**.

9. Die Bedeutung der aufgezeigten Probleme hat sich auch anlässlich der Neufassung des österreichischen Abfallwirtschaftsgesetzes (AWG 2002) im vergangenen Jahr gezeigt. Die **Gefahr von Abfallexporten in ausländischen Anlagen mit niedrigeren Umweltqualitätsstandards¹ die "Achillesferse" für Neu- oder Erweiterungsinvestitionen in moderne österreichische Behandlungsanlagen ist geblieben**. So dürfen in Österreich ab dem Jahr 2004 nur mehr vorbehandelte Abfälle auf Deponien abgelagert werden (~ Inertierungsgebot gemäß § 5 Deponieverordnung). Alleine der Bedarf für die Vorbehandlung der hausmüllähnlichen Gewerbe- und Industrieabfälle wird mit rund 500.000 t pro Jahr angegeben. Bislang ist aber weitgehend unklar, ob die Behandlung dieser Abfälle im Inland oder im Ausland erfolgen wird. Die Bereitschaft zu Investitionen in derartige Anlagen ist dementsprechend mäßig, zumal auch das Regime des österr Altlastenbeitrages² mangels Harmonisierung im europäischen Kontext beträchtliche Anreize in Richtung „(Schein-)Verwertung im Ausland“ birgt.

¹ Vergleiche dazu grundlegend das *Positionspapier der Bundesarbeitskammer zur Gesamtreform des Bundesabfallwirtschaftsgesetzes* (Juli 2001); download unter http://www.akwien.at/umw_2669.htm.

² Mit Inkrafttreten der Novelle BGBl I 2003/xx (~ Budgetbegleitgesetz 2003) wird neben der Deponierung auch die Abfallverbrennung dem Altlastenbeitrag unterliegen.

Anforderungen an die Neuregelung - Einschätzung des Vorschlags

10. Im Lichte der vergangenen Entwicklungen muss aus der Sicht der BAK eine Überarbeitung der Verbringungsverordnung in erster Linie **sicherstellen, dass eine hochwertige Verwertung gefördert und eine umweltgerechte sichere Entsorgung auf hohem Niveau in den Mitgliedstaaten gewährleistet wird.**

Dazu ist ua erforderlich, die Abgrenzung zwischen Verwertung und Behandlung insbesondere zwischen der energetischen Verwertung und der thermischen Behandlung mit qualitativen Abgrenzungsmerkmalen auf hohem Niveau zu versehen sowie entsprechende Einwandsgründe dafür zu schaffen.

11. Misst man den Vorschlag der Kommission an den oben dargestellten Problemlagen und Zielsetzungen, so fallen doch **einige Verbesserungen im Detail** auf, die auch in den gemeinsamen Standpunkt letztendlich einfließen sollten:

12. Dies sind namentlich:

- Verringerung der Anzahl der Listen und der dementsprechenden Verfahren von 3 auf 2.
Positiv ist insbesondere zu vermerken, dass das Verfahren der *stillschweigenden* Genehmigung nicht mehr vorgesehen ist.
- Zwingende Bearbeitung der Notifizierung durch die zuständige Behörde am Versandort.
- Erweiterung der Einwandsmöglichkeiten gegen Verbringungen.
- Schaffung spezieller Bestimmungen bei vorläufigen Verbringungen zur Verwertung oder Beseitigung.
- Präzisierungen und Erweiterungen der Informationspflicht im Bezug auf nicht gefährliche Abfälle gemäß der Liste in Anhang III.
- Schaffung einer präzisen Verwaltungsregelung, um Differenzen bei der Einstufung von Abfällen zwischen den Behörden auszuräumen, die erfreulicherweise vom Prinzip „im Zweifel die strengere Option“ ausgeht (Artikel 30 des Vorschlags).
- Präzisierungen, was die finanzielle Sicherstellung anlangt.
- Erstreckung der Rücknahmeverpflichtungen auch auf Abfälle der Liste in Anhang III.
- Bestimmungen zur Kommunikation mittels elektronischen Datenaustauschs.

13. Dennoch bleibt der Vorschlag insoferne deutlich hinter den berechtigten Anforderungen zurück, als **die Themen "Verhinderung von Scheinverwertungen (Ökodumping I)" sowie "Verhinderung von nicht umweltgerechten Billigexporten (Ökodumping II)" nur ungenügend bis gar nicht behandelt werden.**

14. Denn zum einen wird die **Debatte** darüber, mit welchen Maßnahmen derartiges Ökodumping verhindert werden kann, **auf die "Thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling"**, zu der die Kommission soeben eine gleichlautende Mitteilung KOM (2003) 301 endgültig mit dem Ersuchen um Stellungnahme versandt hat, **de facto vertagt:**

Dies betrifft vor allem die Frage, inwieweit die mit der Abfallrahmenrichtlinie getroffenen Begriffsbestimmungen für die "Verwertung" einerseits und die "Beseitigung" andererseits verbessert werden können. Die BAK hat schon seinerzeit eine umfangreiche Stellungnahme zur „*Mitteilung der Kommission zur Wettbewerbsfähigkeit der Recyclingindustrie*“ KOM(1998) 463 endg vorgelegt³ und sich intensiv an der um ähnliche Fragen kreisenden Debatte im „Forum Recycling“⁴ beteiligt. Angesichts der Erfahrungen mit diesem Forum dürfte auch hier weder mit baldigen Ergebnissen noch mit kaum anderen als stark interessenpolitisch motivierten, dh wirtschaftslastigen Ergebnissen zu rechnen sein. Namentlich werden die Vorschläge aus dem Bereich von Industrie und Wirtschaft kaum andere als damals sein. Umweltschutzregulierungen, wie etwa Verschärfungen des Abfallverbringungsrechts waren schon damals kein Gesprächsthema, vielmehr wird wieder das manifeste Interesse von Gewerbe- und Industrieverbänden an Deregulierungsstrategien (~ Ziel: „Kosten senken um jeden Preis“) die Debatte dominieren.

15. Zum anderen wird die Problematik von "Scheinverwertungen" bzw "Billigexporten" auch nur **ungenügend im Rahmen der Überarbeitung der** Verbringungsregelungen selber, insbesondere der **geltenden Einwandsgründe** gegen Verbringungen zur Verwertung wie zur Beseitigung aufgegriffen.

³ Stellungnahme der Bundesarbeitskammer an die Europäische Kommission vom 4.2.1999; download unter http://www3.akwien.at/pdf/uv/bakste_mitteilung_recycling.pdf.

⁴ Als Mitglied der Delegation der österr Regierung.

Forderungen und Vorschläge der BAK

16. Ist die Zielsetzung anerkannt, dass eine Überarbeitung des Verbringungsrechts in erster Linie sicherstellen muss, dass eine hochwertige Verwertung gefördert und eine umweltgerechte sichere Entsorgung auf hohem Niveau in den Mitgliedstaaten gewährleistet wird, so bieten sich unterschiedliche - zum Teil sich allerdings ausschließende - **Optionen für ein weiteres Vorgehen an, die eine Richtungsentscheidung erfordern:**

17. Die naheliegendste **Variante** besteht natürlich in der schon angesprochenen „**Anpassung der Anhänge (II A und II B der Abfallrahmenrichtlinie) an den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt (Var I).**

Argumente: Diese Variante folgt der bisherigen an der Unterscheidung Verwertung/Beseitigung orientierten EU-Abfall-gesetzgebung. Diese Variante wurde im Hinblick auf die Unterscheidung thermische Beseitigung/energetische Verwertung schon mehrfach untersucht. Ein Vorschlag der Kommission darf nicht davon abhängig gemacht werden, dass schon vorher die erforderliche Mehrheit im Ausschussverfahren feststeht.

18. Eine weitere (bislang viel zu wenig diskutierte) **Variante** besteht darin, **an die Unterscheidung zwischen Verwertung und Beseitigung keine Rechtsfolgen mehr** - jedenfalls bei grenzüberschreitenden Verbringungen – **zu knüpfen** und die derzeit auf „Verbringungen zur Beseitigung“ beschränkten Einwandsgründe generell auf alle genehmigungsbedürftigen Verbringungen anzuwenden (**Var II**):

Argumente: Die Unterscheidung zwischen Verwertung und Beseitigung ist eine juristische Fiktion. Es gibt keine greifbaren naturwissenschaftlich fassbaren Parameter, die eine klare Zuordnung ermöglichen. Es gibt auch keine Belege dafür, dass von Verwertungspfaden per se weniger Umweltgefahren ausgehen als von Beseitigungspfaden. Untersucht man den Werdegang der Unterscheidung, so stellt man rasch fest, dass an ihrer „Wiege“ das Bedürfnis nach Deregulierung gestanden ist. Die dahinterstehende Vorstellung, einer dualen Abfallwirtschaft wobei der gewinnträchtige Verwertungssektor aus dem öffentlichen Entsorgungsmonopol herausgelöst und den selbstregulierenden Kräften des Marktes überlassen werden könne, ist aber Ideologie und sucht nach einer stichhaltigen Begründung. Denn: Bei beiden Pfaden - Verwertung wie Beseiti-

gung – sind die einzuhaltenden umwelttechnischen Standards ein die Kosten wesentlich bestimmendes Element, das kein Abfallinhaber freiwillig auf sich nimmt. Wieso die Marktkräfte im Falle der Verwertung ausreichen sollen, bleibt unerfindlich.

Dann aber stellt sich konsequenterweise auch die Frage, wieso die für die Einwandsgründe des „Prinzips der Nähe“ wie der „Entsorgungsautarkie“ ins Treffen geführten Aspekte nur für die Beseitigung zutreffend sein sollen. Man blicke nur - um ein Beispiel zu nennen - auf die Problemlagen im Zuge der Umsetzung des durch § 5 der österr Deponieverordnung festgelegten Inertisierungsgebots ab 1.1.2004: Die Gefahr, dass die für die Verbrennung bestimmten Abfallfraktionen unter dem Vorwand der (Schein-)Verwertung ins Ausland abfließen, stellt sich aus der Sicht der Betreiber moderner industrieller Abfallmitverbrennungen wie klassischen Restmüllverbrennungsanlagen gleichermaßen!

19. Eine dritte **Variante** besteht darin, **den Mitgliedstaaten die Konkretisierung der Begriffe der „Verwertung“ wie „Beseitigung“ ausdrücklich zu überlassen**. Zusammen mit der im Artikel 30 des Vorschlags enthaltenen Zweifelsregel würde dies sicherstellen, dass wenigstens in den bilateralen Kontext die strengere Auslegung durchschlägt (**Var III**):

Argumente: Diese Variante trägt den kolportierten tiefgreifenden Meinungsunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten in dieser Frage und somit dem „Entscheidungsstau auf der Europäischen Ebene“ Rechnung und gibt Mitgliedstaaten einen gewissen Spielraum, gegen „Scheinverwertungen“ und „Billigexporte“ vorzugehen.

20. **Die BAK unterstützt jede der drei genannten Varianten, wenn nur eine davon ergriffen wird:**

Freilich hat Var II die deutlich besten Argumente für sich. Denn die ergänzend dazu notwendige Strategie – Angleichung der Technikstandards in den Mitgliedstaaten auf hohem Niveau - wäre im Übrigen auch aus wettbewerblicher Sicht die primär Wünschenswerte. **Am Vorsorgeprinzip orientierte technische Standards für Abfallbeseitigungs- wie -verwertungsanlagen könnten und sollten im Endergebnis die Unterscheidung zwischen Verwertung/Beseitigung mittelfristig ohnedies obsolet machen.** Alleine der Preis könnte dann über die Wege der Abfälle entscheiden, vorausgesetzt, dass diese We-

ge auch effektiv kontrollierbar sind und kontrolliert werden.

Gegen Var I spricht, dass eine Entscheidung eine Wertung schwieriger technischer Fragen erfordert und sukzessive für alle Verwertungspfade erarbeitet werden muss. Dabei geht aber der Prozess der Entscheidungsfindung unter völligem Ausschluss der Öffentlichkeit wie der nationalen Gesetzgeber vor sich.

Gegen Var III spricht, dass sie politisch als Eingeständnis der Handlungsunfähigkeit gewertet werden könnte.

21. Mit Ausnahme von Var II sollte in jedem Fall - insbesondere aber wenn keine der drei genannten Varianten ergriffen wird - der schon **heute bestehende Einwandgrund gegen sogenannte Scheinverwertungen im Artikel 7 Abs 4a fünfter Gedankenstrich der geltenden Verbringungsverordnung präzisiert und praxisnäher gefasst** werden.

Artikel 7 Abs 4a fünfter Gedankenstrich der geltenden Verbringungsverordnung lautet:

“- wenn der Anteil an verwertbarem und nicht verwertbarem Abfall, der geschätzte Wert der letztlich verwertbaren Stoffe oder die Kosten der Verwertung und die Kosten der Beseitigung des nicht verwertbaren Anteils eine Verwertung unter wirtschaftlichen und/oder ökologischen Gesichtspunkten nicht rechtfertigen.“

22. Artikel 7 Abs 4a fünfter Gedankenstrich der geltenden Verbringungsverordnung **folgt im ersten Teil einer aus umweltwissenschaftlicher Sicht nicht nachvollziehbaren „quantitativen“ Betrachtung**. Dagegen ist von wissenschaftlicher Seite schon oftmals betont worden, dass vordringlich die Belastungen von Umwelt und Gesundheit *durch Emissionen von Schadstoffen aus Abfällen und aus deren Behandlung* (Schädlichkeitsproblem) reduziert werden müssen (so zB die diversen Umweltgutachten des dt Rates der Sachverständigen für Umweltfragen). Von der *Abfallschädlichkeit* und weniger von der bloßen *Abfallmenge* gehen die Schädigungen für Umwelt und Gesundheit aus. Es werden sich daher auch keine naturwissenschaftlich begründbaren Antworten auf die von dieser Bestimmung aufgeworfene Frage finden lassen, wie hoch der Anteil an verwertbaren Stoffen (2%, 5%, 50%..?) in einer Abfallfraktion sein müsse, damit ihr Export zur Verwertung unter wirtschaftlichen und/oder ökologischen Gesichtspunkten gerechtfertigt sei.

Zweitens flößt der aus dieser Vorschrift hervorleuchtende Glaube an die Monetarisierbarkeit („*Wert der letztlich verwertbaren Stoffe*“, „*Kosten der Verwertung und die Kosten der Beseitigung des nicht verwertbaren Anteils*“) Ehrfurcht ein. Die **Behörden werden ua zu**

aufwendigsten Berechnungen fiktiver Behandlungskosten - wohlgemerkt: gemeint sind wohl die Kosten von **ordnungsgemäßen** Verwertungs- bzw Beseitigungstechniken (und nicht die einem Verbringungsverfahren *konkret* zugrundeliegenden Kosten!) - angehalten, was für sich alleine schon in der Praxis wohl kaum einlösbar ist. Zudem lässt die Bestimmung auch hier völlig offen, ab welchen wert- oder kostenmäßigen Missverhältnis eine Verwertung unter wirtschaftlichen und/oder ökologischen Gesichtspunkten nicht mehr gerechtfertigt sein soll.

Die Bestimmung ist damit insgesamt - auch **in Hinblick auf ihre Unbestimmtheit - unvollziehbar**.

23. Diese Bestimmung hat unverändert als Artikel 13 Abs 1 lit e in den vorliegenden Vorschlag Eingang gefunden. Sie sollte daher **zumindest dahingehend ergänzt werden, dass sie der schon zitierten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs C-228/00 Rechnung trägt:**

Dort hat der Europäische Gerichtshof zwar ausgesprochen, dass sich die Einstufung als Verwertung oder Beseitigung alleine nach dem „Hauptzweck der Maßnahme“ richtet. Werden Abfälle eingesetzt, um andere Materialien zu ersetzen, die sonst für diesen Zweck hätten eingesetzt werden müssen, so liegt eine Verwertung vor, *"ohne dass andere Kriterien, wie der Heizwert der Abfälle, der Schadstoffgehalt der verbrannten Abfälle oder die Frage der Vermischung der Abfälle herangezogen werden dürften"* (Randnummer 47 von C- 228/00).

24. Dessen ungeachtet hat der **Europäische Gerichtshof in diesem Erkenntnis aber auch aufgezeigt, wie Verwertungen mit Umweltqualitätsargumenten als "Scheinverwertungen"** auf der Basis der in der Verordnung schon **existierenden Einwandsgründen beeinsprucht werden können**, indem er festhält:

"49. Namentlich können die betreffenden Behörden nach dem fünften Gedankenstrich dieser Vorschrift einer Verbringung von Abfällen zur Verwertung entgegentreten, wenn der Anteil an verwertbarem und nicht verwertbarem Abfall, der geschätzte Wert der letztlich verwertbaren Stoffe oder die Kosten der Verwertung und die Kosten der Beseitigung des nicht verwertbaren Anteils einer Verwertung unter wirtschaftlichen und ökologischen Gesichtspunkten nicht rechtfertigen.

*50. Dabei können die Behörden insbesondere **Kriterien, wie die in Randnummer***

47 des vorliegenden Urteils genannten (!!!) heranziehen, um im Einzelfall darzutun, dass die Voraussetzungen des Artikels 7 Absatz 4 Buchstabe a fünfter Gedankenstrich der Verordnung für die Erhebung von Einwänden gegen eine bestimmte Abfallverbringung erfüllt sind."

25. Die Überarbeitung der Abfallverbringungsverordnung sollte daher auch zum Anlass genommen werden, das vom Europäischen Gerichtshof Angedachte im Rahmen der genannten Bestimmung zu ergänzen.

Ziel sollte sein, dass neben den schon enthaltenen quantitativen Parametern (Mengen, Anteile oder Kosten) **auch qualitative Parameter⁵ wie**

- ⇒ der Heizwert des Abfalls,
- ⇒ seine Schadstoffgehalte, insbesondere eine damit verbundene Gefahr der diffusen Ausbreitung von Schadstoffen in die Umwelt oder in allfällige Produkte und
- ⇒ die Vermischung mit anderen Abfällen

einfließen und - für sich alleine genommen - **als Einwandsgründe möglich werden.**

26. Artikel 13 Abs 1 lit f lit i sollte daher lauten:

*„i) Der Anteil an verwertbarem und nicht verwertbarem Abfall, der geschätzte Wert der letztlich verwertbaren Stoffe, ~~oder~~ die Kosten der Verwertung und die Kosten der Beseitigung des nichtverwertbaren Anteils, **der Heizwert der Abfälle, die Vermischung mit anderen Abfällen, die Schadstoffgehalte, die mit ihnen im Rahmen folgenden Verfahrensschritte verbundenen Gefahren oder die mit ihrer Ausschleusung in Produkte verbundenen Gefahren** rechtfertigen eine Verwertung unter wirtschaftlichen und/oder ökologischen Gesichtspunkten nicht.“*

⁵ Zur naturwissenschaftlichen Begründetheit dieser Parameter vergleiche aus österreichischer Sicht das Positionspapier „Abgrenzungskriterien thermische Verwertung – Beseitigung“, das 2001 im Arbeitsausschuss „Thermische Behandlung“ des Österreichischen Wasser- und Abfallwirtschaftsverbands erarbeitet worden ist, abfall- wie anlagenspezifische Kriterien vorschlägt und besonders die abfallspezifischen Kriterien - Schadstoffgehalt, Heizwert und repräsentative Beprobbarkeit - herausarbeitet.