

Einheitliche Regeln in der EU – Was wurde erreicht?

(20 Jahre EU-Regeln über das Verbringen von Abfällen)

Prof. Dr. Ludwig Krämer

I. Schrittweise Annäherung der Regelungen

I.1 Die ersten Regelungen auf EU-Ebene

Die Europäische Union, 1958 als Wirtschaftsgemeinschaft gegründet, beschäftigte sich mit Fragen der Abfallbewirtschaftung erst, als sie das Ausarbeiten einer europäischen Umweltpolitik in Angriff nahm, also erst seit Beginn der siebziger Jahre. Zunächst hatte die Abfallwirtschaft es erreicht, Abfälle nicht unter den gemeinsamen Zolltarif der EU fallen zu lassen, mit der Begründung, Abfälle seien keine Waren, für die der freie Warenverkehr in der EU(EG) herzustellen sei. Die sich in den sechziger und siebziger Jahren herausbildenden Strukturen der Abfallbewirtschaftung - überörtliche Planung und Gesetzgebung, Bau von Entsorgungsanlagen, Maßnahmen zur Förderung der Verwertung usw. - bildeten sich infolgedessen in den damaligen EU-Mitgliedstaaten auf einzelstaatlicher Ebene heraus, fast gänzlich ohne Bezug oder Berührung zu dem sich entwickelnden europäischen Gefüge.

So war es nur folgerichtig, dass sich der erste Vorschlag der Kommission über ein Umweltschutzprogramm der EG¹ zwar kurz mit dem Problem der Abfälle befasste und Fragen der Vermeidung und Wiederverwertung von Abfällen ansprach, aber das Verbringen von Abfällen mit keinem Wort erwähnte². Das erste umweltpolitische Aktionsprogramm der Gemeinschaft³ stellte ebenfalls die Beseitigung von Abfällen in den Mittelpunkt seiner Überlegungen zu den Abfällen, deutete aber vorsichtig an, dass das Beseitigen bestimmter Abfälle auch grenzüberschreitende Lösungen und eine "Harmonisierung der Rechtsvorschriften" erfordern könnten⁴. Als die EU-Kommission kurz nach Annahme dieses Umweltprogramms von Frankreich benachrichtigt wurde, dass man ein Gesetz über die Abfallbeseitigung und die Wiedergewinnung und Rückführung von Abfällen vorbereite⁵, ergriff sie die Initiative und legte im September 1974 den Vorschlag für eine Richtlinie über Abfälle vor, der nach acht Monaten vom Rat angenommen wurde⁶. Auch diese Richtlinie

¹ ABl. EG 1972, C 52 S.1(S.13)

² Die drei von der Kommission vorrangig zu behandelnden Fragen sollten Verpackungsabfälle, sperrige Abfallprodukte (Altfahrzeuge, elektrische Haushaltsgeräte) sowie öl- und teerhaltige Abfälle betreffen, a.a.O.S.13.

³ Erstes umweltpolitisches Aktionsprogramm, ABl. EG 1973, C 112, S.1.

⁴ Erstes umweltpolitisches Aktionsprogramm (Fn 3), S.28: "(Bei der Beseitigung von Abfällen handelt es sich größtenteils) um Schwierigkeiten rein regionaler Art, die auch auf dieser Ebene bewältigt werden müssen. Für die Gemeinschaft sind einmal die Abfälle von Bedeutung, deren Beseitigung wegen ihrer Toxizität, ihrer mangelnden Abbaufähigkeit, ihrer Sperrigkeit oder aus anderen Gründen eine überregionale, gegebenenfalls sogar eine grenzüberschreitende Lösung erfordert".

Zu beachten ist, dass nach der damals üblichen Terminologie der Begriff "Beseitigung" auch die Beförderung und die Wiederverwertung erfasste.

⁵ Vgl. Kommission, Stand der Umweltaarbeiten. Erster Bericht. Luxembourg 1977, S.131f.

⁶ Richtlinie 75/442 über Abfälle, ABl. EG 1975, L 194 S.39; später geändert durch Richtlinie 91/156, ABl. EG 1991, L 78, S.32.

enthielt keine Vorschriften über das Verbringen von Abfällen, mit Ausnahme der Angabe, dass die "Beseitigung" von Abfällen auch deren Beförderung einschloss.

Während die etwa gleichzeitig angenommenen Richtlinien über Altöle und PCB/PCT⁷ keine Vorschriften über das Verbringen enthielten, befasste sich erstmals die Richtlinie von 1978 über giftige und gefährliche Abfälle⁸ mit Fragen der Verbringung von Abfällen. Die Beförderung von giftigen und gefährlichen Abfällen wurde erlaubnispflichtig, ihre unkontrollierte - wohl: ungenehmigte - Beförderung verboten. Für den Transport gefährlicher Abfälle wurde ein Kennzeichnungsblatt eingeführt, mit dem die Abfälle identifiziert und der Ort ihrer Beseitigung, "sofern er bekannt ist", angegeben werden sollten. Weitere Vorschriften für das Verbringen enthielt die Richtlinie nicht.

1.2 Die Verordnung von 1984 über das Verbringen von Abfällen

Überlegungen innerhalb der OECD, das zunächst ungeklärte Verschwinden giftiger Unfälle aus einem Unfall in Seveso/Italien sowie die international beginnende Diskussion über ein globales Übereinkommen zur Verbringung von Abfällen veranlassten die EU, 1984 eine Richtlinie über die Verbringung von Abfällen anzunehmen⁹. Die Richtlinie erfasste lediglich die grenzüberschreitende Verbringung in der EU und sah vor, dass ein Verbringen gefährlicher Abfälle nur zulässig sei, wenn die zuständigen Behörden des für die Entsorgung ins Auge gefassten Mitgliedstaates von dem Verbringen benachrichtigt wurden und den Eingang der Benachrichtigung bestätigten; bei einem Verbringen in einen Drittstaat musste zudem die Zustimmung des Drittstaates zur Verbringung eingeholt werden¹⁰. Einwände gegen eine Verbringung waren zu begründen, und darauf zu gründen, dass das Verbringen gegen Regeln zum Schutz der Umwelt oder der Gesundheit, gegen innerstaatliche Abfallbewirtschaftungspläne oder gegen internationale Übereinkommen verstoße. Die Abfälle mussten jeweils von einem einheitlichen Begleitschein begleitet sein, der über Zusammensetzung, Ziel und andere Umstände unterrichtete.

1987 beschloss der Governing Council des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) die Ausarbeitung eines globalen Übereinkommens über die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle, das 1989 zur Zeichnung aufgelegt wurde¹¹. Insbesondere auf Drängen der USA, die auf die Aufrechterhaltung des internationalen Handels mit Abfällen Wert legte, nahm die OECD 1992 einen Beschluss über die Überwachung der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen an¹². Dieser Beschluss wurde für die EU, deren Mitglieder alle auch der OECD angehörten, sehr maßgeblich. Er teilte Abfälle in drei Listen - grüne, gelbe und rote Liste - ein. Für Abfälle der grünen Liste sollten praktisch keine Beschränkungen für das Verbringen gelten, während für Abfälle der gelben und roten Liste das sogenannte PIC-Verfahren vorgesehen war: vor dem Verbringen von Abfällen war der Emp-

⁷ Richtlinie 75/439 über die Altölbeseitigung, ABl. EG 1975, L 194, S.31; Richtlinie 76/403 über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und polychlorierter Terphenyle, ABl. EG 1976, L 108, S.41.

⁸ Richtlinie 78/319 über giftige und gefährliche Abfälle, ABl. EG 1978, L 84, S.43. Diese Richtlinie wurde später durch die Richtlinie 91/689 über gefährliche Abfälle, ABl. G 1991, L 371, S.20, ersetzt.

⁹ Richtlinie 84/631 über die Überwachung und Kontrolle - in der Gemeinschaft - der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle, ABl. EG 1984, L 326, S.31.

¹⁰ Richtlinie 84/631 (Fn 9), Artikel 3 Abs.4 in der Fassung der Richtlinie 86/279, ABl. EG 1986, L 181, S.13.

¹¹ Die EU trat dem Übereinkommen mit Entscheidung 93/98, ABl. EG 1993, L 39 S.1, bei.

¹² OECD, Beschluss vom 30.März 1992 über die Überwachung der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen zur Verwertung.

fängerstaat zu unterrichten und hatte dem Verbringen zuzustimmen oder jedenfalls nicht zu widersprechen.

1.3 Die Verbringungsverordnung von 1993

Das Übereinkommen von Basel und der genannte OECD-Beschluss beeinflussten die Überarbeitung des EU-Rechts erheblich. 1993 nahm die EU eine auf die Umwelt-Vorschrift des Artikels 175 EG-Vertrag gestützte Verordnung an, die die Richtlinie von 1984 ablöste¹³. Die Verordnung übernahm die Einteilung der Abfälle in grüne, gelbe, und rote Listen, wich aber in einzelnen Fällen von der Einstufung der internationalen Regelungen ab. Das Verbringen von Abfällen zur Beseitigung konnte der Versandmitgliedstaat allgemein oder im Einzelfall verbieten. Gegen das Verbringen von Abfällen zur Verwertung in einem anderen Mitgliedstaat konnte in fünf, genau festgelegten Fällen Einwendungen erhoben werden. Ein Verbringen in einen anderen Mitgliedstaat war notifizierungspflichtig und bedurfte der Rückkopplung der zuständigen Behörden in Versand- und Bestimmungsstaat. Die Ausfuhr von Abfällen zur Beseitigung in einem Nicht-Mitgliedstaat wurde grundsätzlich verboten, die Ausfuhr von Abfällen, die in einem eigens aufgestellten Anhang V aufgezählt waren, zur Verwertung in einem Drittstaat grundsätzlich dann, wenn dieser Drittstaat nicht dem OECD-Beschluss unterfiel¹⁴.

Gegenwärtig diskutiert die EU einen Vorschlag der Kommission für eine Verordnung, die die Verordnung 259/93 ablösen soll¹⁵. Besondere Regeln gelten zudem für das Verbringen radioaktiver Abfälle¹⁶.

II. Unvollkommenheit der Angleichung

Die vorstehend angeführten Regelungen, die nur im Überblick dargestellt werden konnten, haben zu einer Angleichung der in der Europäischen Union geltenden Bestimmungen über das Verbringen von Abfällen beigetragen.

An erster Stelle sind insoweit die Definitionen anzuführen. Für alle Mitgliedstaaten gilt die Abfall-Definition des Artikels 1(a) der Richtlinie 75/442¹⁷, trotz wiederholter Versuche einzelner Mitgliedstaaten, von dieser Regelung abzuweichen¹⁸. Diese Definition gilt auch für das Verbringen von Abfällen. Angeglichen sind ferner die Vorschriften über Genehmigungen,

¹³ Verordnung 259/93 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft, ABl. EG 1993, L 30, S.1.

¹⁴ vgl. zu Einzelheiten Artikel 14-16 der Verordnung 259/93 in der Fassung der Verordnung 120/97, ABl. EG 1997, L 22, S.14. Dieses Ausfuhrverbot auch für zur Verwertung bestimmte Abfälle erging aufgrund einer entsprechenden Entscheidung der Vertragsstaatenkonferenz des Baseler Übereinkommens, das indessen Anfang 2005 noch nicht in Kraft getreten war.

¹⁵ Vorschlag für eine Verordnung über die Verbringung von Abfällen, KOM(2003) 379 vom 30.6.2003.

¹⁶ Richtlinie 92/3 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung radioaktiver Abfälle von einem Mitgliedstaat in einen anderen, in die Gemeinschaft und aus der Gemeinschaft, ABl. EG 2003, L 35, S.24. Zu beachten ist, dass hier das innerstaatliche Verbringen von vorneherein ausgenommen ist.

¹⁷ Richtlinie 75/442 (Fn 6), Artikel 1(a): "Abfälle: alle Stoffe oder Gegenstände, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss".

¹⁸ Vgl. etwa EuGH, Rechtssachen C-359/88 Zanetti, Slg.1990, I-1509 (wieder verwertbarer Abfall ist Abfall, kein Wirtschaftsgut), C-422/92 Kommission gegen Deutschland, Slg.1995, I-1097 (Wieder verwertbare Stoffe sind Abfall); C-304/94 Tombesi, Slg.1997, I-3561 (Wieder verwertbarer Abfall ist Abfall); C-444/00 Mayer Parry, Slg.2003, I-6163 (Produktionsrückstände sind Abfall).

Notifizierungspflichten, Versagungsgründe und Einwendungen, die Vorschriften über Exporte in Drittstaaten, die Listen grüner, gelber und roter Abfälle sowie insbesondere auch die Formulare, Begleitscheine und anderen Dokumente, die für ein ordnungsgemäßes Verbringen erforderlich sind. Im Einzelnen kann für den Umfang der Angleichung auf die Verordnung 259/93 und ihre umfangreichen Anhänge verwiesen werden.

Das 1997 beschlossene Verbot des Exports von gefährlichen Abfällen - nicht indessen: der gefährlichen Abfälle! - in Nicht-OECD Staaten auch wenn der Export zu Verwertungszwecken erfolgt, haben zu einem mengenmäßigen Rückgang solcher Exporte geführt. Genaue Angaben über den Umfang solcher Exporte, den Rückgang usw. lassen sich nicht machen, weil die Dunkelziffer besonders hoch und die Datenlage unsicher ist; auf weitere Gründe wird nachstehend eingegangen.

Die Vorschriften der EU über das Verbringen von Abfällen sind durch internationale Arbeiten gefördert und beeinflusst worden. Regelungen der Mitgliedstaaten bestanden dagegen kaum und haben auf europäischer Ebene keine wesentliche Rolle gespielt.

Dennoch haben alle EU-Transportbestimmungen, auch gemeinsam mit den Vorschriften der Richtlinien über Abfälle, gefährliche Abfälle und einzelne Abfallströme, eine Vereinheitlichung der Vorschriften in der Europäischen Union über die Abfallverbringung nicht erreicht. Dies ist an mehreren Beispielen aufzuzeigen.

II.1 Ausnahmeregelungen für Kernenergie, Bergbau und Landwirtschaft

Artikel 2 der Richtlinie 75/442 gilt nicht für bestimmte Abfallströme - genannt sind radioaktive Abfälle, Bergbauabfälle, ausgesonderte Sprengstoffe, bestimmte landwirtschaftliche Abfälle und Abwässer, "soweit für diese bereits andere Rechtsvorschriften gelten". Die Tragweite dieser Vorschrift ist umstritten. Der Gerichtshof will diese Regelung nicht nur auf andere EU-Rechtsvorschriften beschränken und auch zulassen, dass die EU Mitgliedstaaten auch durch zeitlich spätere, also der EU-Richtlinie nachfolgende einzelstaatliche Rechtsvorschriften Abfälle aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie herausnehmen können, sofern das mitgliedstaatliche Gesetz inhaltlich einen gleichwertigen Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vorsieht¹⁹. Ich halte diese Entscheidung für unrichtig, weil damit der Anwendungsbereich der Richtlinie durch (spätere) nationale, oder gar regionale oder örtliche Regelungen verändert werden kann²⁰. Jedenfalls aber haben nach dieser Rechtsprechung des Gerichtshofs die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, durch einzelstaatliche Regelungen auch den Anwendungsbereich der Verordnung 259/93 zu beschränken.

Bereits erwähnt wurde, dass für den Transport radioaktiver Abfälle besondere Vorschriften gelten. Die Richtlinie 92/3²¹ - die also nicht unmittelbar galt, sondern jeweils in mitgliedstaatliches Recht umzusetzen war - geht viel weniger weit als die Verordnung 259/93. Als die beiden wichtigsten Abweichungen sind zu nennen die unterschiedliche Definition für Abfälle: radioaktive Abfälle, die wiederverwertet werden können, sind keine Abfälle; ferner kennt die Verordnung 259/93 ein Verbot des Exports gefährlicher Abfälle in Nicht-OECD Länder, während die Richtlinie 92/3 derartige Exporte zulässt, sofern der Empfängerstaat zustimmt.

¹⁹ EuGH, Rechtssache C-114/01 Avesta Polarit, Urteil vom 11. September 2003.

²⁰ Vgl. näher L. Krämer, Comment on C-114/01, Environmental Liability 2004, 231.

²¹ Richtlinie 92/3 (Fn 16).

Auch landwirtschaftliche Abfälle unterfallen de facto nicht mehr der Verordnung 259/93. Die Verordnung 1774/2002²² erfasst zwar nicht alle, sondern nur bestimmte tierische landwirtschaftlichen Abfälle. Dennoch wenden die Mitgliedstaaten de facto die Regelungen der Richtlinie 75/442 und der Verordnung 259/93 auf landwirtschaftliche Abfälle nicht an, ohne dass die Kommission insoweit eingeschritten wäre.

II.2 Innerstaatliche Verbringung von Abfällen

Gemäß Artikel 13 der Verordnung gelten Teile der Verordnung nicht für das Verbringen von Abfällen innerhalb eines Mitgliedstaates. Allerdings sollen die Mitgliedstaaten innerstaatlich eine geeignete Regelung für die Überwachung und Kontrolle der Abfälle in ihrem Zuständigkeitsbereich festlegen und dabei Bestimmungen annehmen, die an der Verordnung 259/93 ausgerichtet waren; sie sollten diese Vorschriften der Kommission mitteilen.

Indessen entziehen sich die Einzelheiten der innerstaatlichen Verbringung von Abfällen weitgehend der Transparenz; die mitgliedstaatlichen Regelungen wurden der Kommission nicht mitgeteilt, ebenso wenig wie Einzelheiten über das innerstaatliche Verbringen von Abfällen. Erneut ging die Kommission diesen Umständen nicht nach.

II.3 Strengere Regelungen der Mitgliedstaaten

Inwieweit die Mitgliedstaaten nach Artikel 176 EG-Vertrag strengere Regelungen als die von der Verordnung 259/93 vorgesehenen einführen oder beibehalten können, ist streitig. Für die Richtlinie 84/631 hatte der Gerichtshof festgestellt, dass es sich um eine vollständige Harmonisierung handele und die Mitgliedstaaten daher zu Abweichungen nicht befugt seien²³. Artikel 176 EG-Vertrag hatte er in jener Entscheidung indessen nicht erörtert. Und in der Rechtssache C-203/96²⁴ ließ er die Frage unbeantwortet. Meine eigene Auffassung geht dahin, dass die Verordnung 259/93 eine abschließende Regelung darstellt, die Mitgliedstaaten also nicht andere als in der Verordnung genannte Gründe anführen dürfen, um sich gegen eine Verbringung zu wehren. Sonst wäre nicht erklärlich, warum die einzelnen Versagungsgründe - für ein Verbringen von Abfällen, die verwertet werden sollen -, in Artikel 7 der Verordnung so ausführlich aufgeführt sind²⁵. Wie dem auch sei, Mitgliedstaaten nehmen das Recht für sich in Anspruch, neben den Versagungsgründen nach der Verordnung 259/93 auch neue Versagungsgründe einzuführen²⁶. Da ein Rechtsstreit mit der Kommission wenigstens fünf Jahre dauert, bis es zu einer Entscheidung des Gerichtshofs kommt, ist dieses einzelstaatliche Handeln wenn auch nicht rechtlich zulässig, so doch realiter ein desintegrierender Tatbestand.

²² Verordnung 1774/2002 mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte, ABl. EG 2002, L 273, S.1

²³ EuGH, Rechtssache C-2/90 Kommission gegen Belgien, Slg. 1992, S.I-4431.

²⁴ EuGH, Rechtssache C-203/96 Dusseldorp, Slg. 1998, S.I-4075.

²⁵ Vgl. näher L. Krämer, Casebook on EU environmental law. Oxford 2002, S.22ff.

²⁶ Vgl. hierzu die Sachverhalte, die den Rechtssachen EuGH, C-203/96 (Fn 24) und C-228/00, Kommission gegen Deutschland, Slg. 2003, S.I-1439 zugrunde lagen; es ging um einzelstaatliche Maßnahmen seitens der Niederlande und Deutschlands. Vgl. auch C. Backes und B. Veldhoven, Grosser Grenzverkehr? Rechtsfragen der Abfallverbringung zwischen den Niederlanden und Deutschland, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 2004, 231.

II.4 Verbringung nicht gefährlicher Abfälle

Nichtgefährliche Abfälle²⁷, die verbracht werden, um verwertet zu werden, sind von den Überwachungsbestimmungen der Verordnung 259/93 weitgehend ausgenommen; für sie gelten auch keine Berichtspflichten an die Kommission. Sie dürfen also im Wesentlichen wie Waren gehandelt und transportiert werden. Da auch eine Benachrichtigung der zuständigen Behörden vor einem Transport nicht notwendig ist, kommt es bei Abfällen der grünen Liste besonders häufig zu Unklarheiten, Überschneidungen mit den Regelungen für gefährliche Abfälle und anderen Unterschieden in der Auslegung der Verordnung - in anderen Worten zu Grauzonen.

Bei der Ausfuhr derartiger Abfälle in Nicht-OECD Länder hat die Gemeinschaft ein hochkompliziertes System eingerichtet²⁸: jeder Drittstaat wird für jeden einzelnen der in der grünen Liste aufgeführten Abfälle gefragt, ob er einer etwaigen Einfuhr zustimmt und welches Kontrollverfahren er angewandt wissen will, das für Abfälle der grünen, gelben oder roten Liste geltende Verfahren. Da sich die Auffassungen der über 140 Drittstaaten auch ändern, für einzelne Abfälle unterschiedlich ausfallen und nicht selten Antworten nicht oder nur verzögert gegeben werden, mag man sich auch die verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten in den EU-Mitgliedstaaten vorstellen. Wenn auch Deutschland und einige andere Mitgliedstaaten mit einer leistungsfähigen Abfall-Verwaltung diese Schwierigkeiten bewältigen mögen, so muss bezweifelt werden, dass dies bei allen Verwaltungen der 25 EU-Mitgliedstaaten der Fall ist.

II.5 Grüne, gelbe und rote Listen für Abfälle

Gefährliche Abfälle sind in Anhang III der Verordnung 259/93 aufgeführt (gelbe Liste), besonders gefährliche Abfälle in Anhang IV (rote Liste). Diese Listen stimmen indessen nicht mit der Liste für gefährliche Abfälle nach der Richtlinie 91/689 überein. Es gibt also Abfälle, die an sich gefährlich sind (Richtlinie 91/689) und Abfälle, die hinsichtlich der Verbringung gefährlich sind (Verordnung 259/93).

Damit nicht genug: Anhang V der Verordnung 259/93 legt eine Liste von Abfällen fest, die in Nicht-OECD Länder nicht ausgeführt werden dürfen²⁹. Dieser Anhang übernimmt Listen des Baseler Übereinkommens, das seinerseits gefährliche Abfälle in zwei Listen unterteilt hatte, nämlich eine Liste A mit gefährlichen Abfällen, die unter das Ausfuhrverbot fallen, und eine Liste B mit gefährlichen Abfällen, die nicht unter das Ausfuhrverbot fallen. Anhang V folgt dieser Aufteilung, führt aber weiter gefährliche Abfälle nach der Richtlinie 91/689 an, ferner die gefährlichen Abfälle nach der Verordnung 259/93 selbst. Damit ergibt sich insgesamt folgendes Bild:

²⁷ Nach der Verordnung 259/93 (Fn 13) sind nichtgefährliche Abfälle die in Anhang II der Verordnung, der so genannten grünen Liste, aufgeführten Abfälle. Im Eingang des Anhangs II steht allerdings folgender Zusatz, der das Problem der Überwachung im Einzelfall verdeutlicht: "Unabhängig davon, ob gewisse Abfälle in dieser Liste aufgeführt sind, dürfen sie nicht als Abfälle der Grünen Liste befördert werden, falls sie mit anderen Materialien in einem Ausmaß kontaminiert sind, dass a) sie die mit dem Abfall verbundenen Risiken soweit erhöhen, dass sie auf die gelbe oder die Rote Liste gesetzt werden müssten, oder b) die umweltverträgliche Verwertung des Abfalls unmöglich geworden ist".

Berücksichtigt man weiter, dass die Grüne Liste etwa auch Abfälle aus Blei, Cobalt, Cadmium und Chrom aufgeführt, werden die Einstufungs- und Überwachungsprobleme noch deutlicher.

²⁸ Vgl. im einzelnen Verordnung 259/93 (Fn 13), Artikel 17 und 18.

²⁹ Siehe näher Verordnung 259/93 (Fn 13), Artikel 16.

- (1) gefährliche Abfälle nach Anhang V Teil 1 A: Ausfuhrverbot
- (2) gefährliche Abfälle nach Anhang V Teil 1 B: kein Ausfuhrverbot
- (3) gefährliche Abfälle nach der Richtlinie 91/689: Ausfuhrverbot, es sei denn, der Abfall ist auch in Anhang V Teil 1 B aufgeführt, dann kein Ausfuhrverbot
- (4) gefährliche Abfälle nach Anhang III und IV der Verordnung 259/93: Ausfuhrverbot, es sei denn, der Abfall ist auch in Anhang V Teil 1 B aufgeführt, dann kein Ausfuhrverbot.

Berücksichtigt man nun noch, dass die unter (3) aufgeführte Liste gefährlicher Abfälle seit dem Jahr 2000 durch eine neue Liste ersetzt wurde³⁰, ohne dass die Verordnung 259/93 entsprechend angepasst wurde, und dass ferner die Ausfuhr aller Abfälle in AKP-Staaten ohne Rücksicht auf die unter (1) bis (4) genannten Listen und Gruppen verboten ist³¹, dann wird deutlich, wie wenig kohärent und übersichtlich das gesamte System der Überwachung und Verbringung von Abfällen ist. Erneut mögen einzelne EU-Mitgliedstaaten imstande sein, die Übersicht über die Regelungen für einzelne Abfälle zu behalten; erneut wird indessen bezweifelt, dass alle Verwaltungen in allen Mitgliedstaaten hierzu in der Lage sind.

II.6 Ermächtigung an die Mitgliedstaaten

Neben diesen größeren Regelungen enthalten die Vorschriften der Verordnung 259/93 eine große Zahl von Ermächtigungen an die Mitgliedstaaten, abweichende Regelungen zu treffen. Nur einige seien hier angeführt:

- die Mitgliedstaaten können in Ausnahmefällen die nichtgefährlichen Abfälle der grünen Liste "aus Gründen des Umweltschutzes oder der öffentlichen Gesundheit" wie gefährliche Abfälle überwachen³²;
- die Mitgliedstaaten können das Verbringen von Abfällen zum Zwecke der Beseitigung allgemein oder teilweise verbieten oder gegen jede Verbringung Einwände erheben³³;
- in bestimmten Fällen kann eine Zustimmung zu einer Verbringung stillschweigend erfolgen³⁴, was zu Auslegungsunterschieden zwischen den Mitgliedstaaten geführt hat und führt;
- die Mitgliedstaaten dürfen gesonderte bilaterale Übereinkommen zur Einfuhr bestimmter Abfälle schließen, die beseitigt werden sollen, wenn die Entsorgung der Abfälle im Versandland nicht in umweltverträglicher Weise erfolgen würde³⁵;
- die Mitgliedstaaten dürfen gesonderte bilaterale Übereinkommen über die Einfuhr bestimmter Abfälle schließen, die verwertet werden sollen, um zu vermeiden, dass es zu einer Unterbrechung bei der Abfallentsorgung kommt³⁶.

Ob und wie viele Mitgliedstaaten von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht haben, ob insoweit für alle Abfallarten oder nur für einige derartige Regelungen eingeführt wurden oder nicht, ob einzelne Regionen Sonderregelungen eingeführt haben - jedenfalls in Spanien und in Belgien fallen Fragen der Verbringung von Abfällen in die Zuständigkeit der Regionen - ist im einzelnen nicht bekannt.

³⁰ Für die Richtlinie 91/689 (Fn 8) wurde ursprünglich eine Liste gefährlicher Abfälle mit der Entscheidung 94/904, ABl. EG 1994, L 356, S.14, aufgestellt; diese Liste wurde durch Entscheidung 2000/532, ABl. EG 2000, L 226 S.3 durch eine neue Liste ersetzt.

³¹ Verordnung 259/93 (Fn 13) Artikel 18.

³² Verordnung 259/93 (Fn 13), Artikel 1 Abs.3(d).

³³ Verordnung 259/93 (Fn 13), Artikel 4 Abs.3

³⁴ Verordnung 259/93 (Fn 13) Artikel 8.

³⁵ Verordnung 259/93 (Fn 13) Artikel 19 Abs.2

³⁶ Verordnung 259/93 (Fn 13) Artikel 21 Abs.2.

Zu diesen Ermächtigungen der Verordnung 259/93 kommen selbstverständlich die allgemeinen Befugnisse der Mitgliedstaaten, etwa die, Art und Höhe der Strafsanktionen für illegales Handeln vorzusehen, Schadensersatzregelungen zu treffen usw.

III. Abfallverbringung, EU-Regelungen und nationale Befugnisse

Die Bilanz der Regelungen ist nach alledem, dass mit den Vorschriften der Verordnung 259/93 ein sehr verwaltungsaufwendiges, oft auch (über)bürokratisches System mit Bescheinigungen über Benachrichtigungen, Bestätigungen, Begleitdokumente, und andere Papiere geschaffen wurde. Wo die örtliche, regionale oder nationale Verwaltung den politischen Willen und die nötige sachliche und personelle Ausstattung besitzt, diese Regeln auch vollständig anzuwenden, mag das System auch zu einer wirksamen Kontrolle von Abfallverbringungen führen. Es hat EU-weit wohl zu einer Verminderung des Verbringens gefährlicher Abfälle von einem Mitgliedstaat in andere geführt; Belege hierfür können nicht erbracht werden, weil weder national noch EU-weit zuverlässige Daten über Abfallentstehung und -verbringung, über -entsorgung, illegale Tätigkeiten, Sanktionen usw. vorliegen, offensichtlich bisher auch nicht einmal erhoben werden.

Ob die Verordnung 259/93 in dessen wirklich effektiv ist, muss bezweifelt werden. Zunächst fehlt es in jedenfalls einigen Mitgliedstaaten an dem politischen Willen, das von der Verordnung geschaffene bürokratische Verwaltungssystem auch wirklich in vollem Umfang einzusetzen, in anderen Worten also, die notwendigen sachlichen und personellen Aufwendungen zu tätigen, um die geltenden Regelungen überall bekannt zu machen, die erforderlichen Dokumente bereitzustellen, Kontrollen, Inspektionen und Stichproben vorzunehmen, angemessene Sanktionen auszusprechen, insbesondere das bewusste illegale Verbringen ("Verschieben") von Abfällen zu unterbinden und mit allen Behörden im eigenen Land wie in den Nachbarländern zum Erreichen der Ziele der Verordnung 259/93 zusammenzuarbeiten. Abfall als Wirtschaftsgut ist die eine Sache. Eine andere ist es, ob nicht doch der Besitzer gefährlicher Abfälle ein größeres Interesse daran hat, sie entsorgt zu sehen als sie einer Verwertung zuzuführen, weil ihm anderenfalls höhere Kosten drohen. Eine Grundregel der Abfallbewirtschaftung überall in der Gemeinschaft ist nämlich, dass Abfall dorthin geht, wo er am billigsten entsorgt werden kann.

III.1 Datenlage

Eine erste Ursache für den Zustand der Abfallverbringung liegt in dem Umstand, dass es keine gesicherten Daten über die EU-weite Entstehung von Abfällen und gefährlichen Abfällen sowie ihre Verbringung gibt. Es gibt nicht einmal eine EU-Behörde, ein Gremium, Universitäts-Institut oder eine sonstige öffentliches oder private Stelle, die Abfalldaten EU-weit sammelt. Die Europäische Umweltagentur verweist hinsichtlich der Daten auf das Statistische Amt der EU-Kommission³⁷; dieses Amt beruft sich darauf, dass die Mitgliedstaaten überhaupt erst seit 2002 zum Bereitstellen von Daten über Abfälle verpflichtet sind³⁸. Die themenspezifische Anlaufstelle für Abfall, zur Ergänzung der Tätigkeiten der Umweltagentur eingesetzt³⁹, richtet sich an eigenen Daten aus, die sie von den

³⁷ Vgl. etwa Europäische Umweltagentur, EEA Signals 2004. Kopenhagen 2004, S.6.

³⁸ Vgl. hierzu die Verordnung 2150/2002 über Abfallstatistiken, ABl. EG 2002, L 332, S.1.

³⁹ Vgl. Verordnung 1210/90 zur Errichtung einer Europäischen Umweltagentur und eines Europäischen Umweltinformations- und Umweltbeobachtungsnetzes, ABl. EG 1990, L 120, S.1, Artikel 2 Abs.4: "Die Mit-

Mitgliedstaaten erhält. Das Sekretariat des Baseler Übereinkommens, mit anderen Arbeiten im Rahmen des Übereinkommens mehr als ausgelastet, ist hinsichtlich der Daten weitgehend auf die Vertragsstaaten angewiesen, die jedoch sehr häufig nur unvollständige und unzuverlässige Daten übermitteln.

Vorstehende Ausführungen zielen nicht auf eine Kritik der genannten Gremien und Einrichtungen ab, die sich oft genug mehr als möglich um zuverlässige Ergebnisse bemühen, aber in ihren eigenen Möglichkeiten, Verbesserungen herbeizuführen, sehr beschränkt sind. Insgesamt scheint es bei Abfallerzeugern und -entsorgern öffentlichen wie privaten Rechts häufig an einem Interesse zu fehlen, Daten vollständig und richtig bereitzustellen und damit den Markt transparent zu machen.

III.2 Verantwortlichkeit für Anlagen und für Abfälle

Eine zweite Ursache für eine fehlende Einheitlichkeit der Regelungen liegt in der Arbeitsteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten (und in diesen den Regionen und Gemeinden) im Bereich der Abfallbewirtschaftung. Anlagen zur Beseitigung und Verwertung von Abfällen werden von den Gemeinden, Bezirken, Kreisen, Regionen oder den Zentralstaaten, aber nicht von der EU bereitgestellt und unterhalten. Das Entsorgen jedenfalls gemeindlicher Abfälle, zu denen oft genug auch Abfälle von kleinen und mittleren Unternehmen, Händlern, Freiberuflern und anderen gewerblichen Abfällen kommen, ist eine im Allgemeininteresse liegende Aufgabe, zu denen öffentliche Stellen verpflichtet sind. Die für Entsorgungsanlagen erforderlichen Investitionen müssen getätigt und dann später amortisiert werden. Da Anlagen langlebig sind, besteht von Seiten des Trägers der Anlage ein Interesse daran, sie auch ausgelastet zu sehen - was zu Überlegungen führt, wie vermieden werden kann, dass Abfälle zu anderen, weniger teuren Anlagen verbracht werden. Der in Deutschland weit verbreitete Anschluss- und Benutzungszwang findet hier seine Ursache. Andere Möglichkeiten bestehen darin, alle Sammel- und Entsorgungsleistungen in der - öffentlichen oder beliebigen - Hand zu lassen, die auch die Entsorgungsanlage trägt; dies verhindert Innovationen ebenso wie Privatisierungen oder neue Sammel- und Verwertungstechniken.

Auch das Entsorgen von Abfällen, auf nichtgenehmigten Deponien, im Wege der Mitverbrennung in Produktionsanlagen, durch Verklappen ins Meer oder auf andere Weise, vermindert die Notwendigkeit von Investitionen in Anlagen und kommt so dem Träger von Anlagen entgegen. Die besonders in (Ost)Deutschland populär gewordene Form der Entsorgung, Abfälle in stillgelegten Bergwerken einzulagern und dies als "Verwertung" zu qualifizieren, ist ebenfalls hierher zu rechnen. Obwohl der Gerichtshof eine solche Einstufung je nach Lage des Einzelfalls für möglich erklärt hat⁴⁰, bleiben die Bedenken bestehen, weil im Allgemeinen weder die Bergwerke für das Aufnehmen von Abfällen geeignet sind, noch die erforderlichen Überwachungsmaßnahmen durchgeführt werden - und weil die EU voller stillgelegter Bergwerke ist.

gliedstaaten können festlegen, welche Stellen oder sonstigen Einrichtungen in ihrem Hoheitsgebiet eigens damit betraut werden können, mit der Agentur hinsichtlich bestimmter Themen von besonderem Interesse zusammenzuarbeiten. Eine auf diese Weise bestimmte Stelle sollte mit der Agentur eine Vereinbarung darüber treffen können, dass sie als themenspezifische Anlaufstelle des Netzes besondere Aufgaben wahrnimmt."

⁴⁰ EuGH, Rs C-6/00 Abfall Service, Slg.2002, S.I-1961. Damit ist die deutsche Praxis des Verbringens von Abfall in Bergwerke weitgehend akzeptiert, weil deutsche Behörden eine Prüfung im Einzelfall kaum vornehmen. Umweltpolitisch ist diese Praxis meines Erachtens eine Katastrophe.

III.3 Regelungszuständigkeit für Abfallverbringung

Diese Ausgangslage führt zu einem ständigen, stillen Konflikt innerhalb der EU, wer denn Regelungen über das Verbringen von Abfällen treffen soll, die EU oder die Mitgliedstaaten. Die Grundentscheidung des EU-Vertrages, so wie ihn der Gerichtshof ausgelegt hat, lautet, dass Abfälle den Regeln über den freien Warenverkehr der Artikel 28 bis 30 unterliegen⁴¹. Der Gerichtshof selbst hatte indessen diesem Grundsatz hinzugefügt, dass Abfälle Waren besonderer Art seien, weil sie allein wegen ihrer Menge Umweltprobleme hervorriefen. Aufbauend auf diesem Urteil haben die Mitgliedstaaten im Rat die Möglichkeit geschaffen, die Grundsätze der Artikel 28 bis 30 EG-Vertrag für Abfälle für unanwendbar zu erklären, die beseitigt werden sollen. Bisher sind die Versuche, die Artikel 28 bis 30 für Abfälle, der verwertet werden sollen, ebenfalls einzuschränken oder ganz für unanwendbar zu erklären, nur sehr eingeschränkt erfolgreich gewesen. Es bleibt abzuwarten, wie die erwähnten EU-Diskussionen um eine neue Verbringungsverordnung letztlich ausgehen werden.

III.4 Versuche zum Ausnutzen von Lücken und Unklarheiten

Dieses Ringen um die Zuständigkeit für Abfall-Regelungen bleibt nicht auf die Fragen der Verbringung beschränkt. Es schlägt durch auf die Definition, wann ein Produkt zum Abfall wird, und wann, bei einem Verwertungsvorgang, die Abfalleigenschaft endet. In beiden Fällen gilt entweder Produktrecht oder Abfallrecht. Da gegenwärtig Abfallrecht strenger ist und strenger kontrolliert wird als Produktrecht, haben Abfallerzeuger, -händler, -besitzer usw. möglicherweise ein erhebliches Interesse daran, Abfälle entweder weiter als Produkte zu behandeln, Abfälle möglichst den "grünen" Abfällen zuzuordnen, womit sich etwa weitgehende Exportmöglichkeiten eröffnen, oder die Abfalleigenschaft möglichst bald wieder erlöschen zu lassen.

Beispiele der ersten Gruppe betreffen insbesondere Gebrauchsgüter. Ein Auto, das in Deutschland oder in den Niederlanden als Altfahrzeug eingestuft wird und damit als Abfall zu behandeln ist, kann als Gebrauchtfahrzeug nach Osteuropa oder Afrika exportiert werden; als Altfahrzeug dürfte es nur exportiert werden, wenn es weder Flüssigkeiten noch andere gefährliche Bestandteile enthält⁴². Ähnliches gilt für Schiffe: nach der Verordnung 259/93 gehören "Schiffe und andere schwimmende Vorrichtungen, zum Abwracken, ohne Ladung und andere aus dem Betreiben des Schiffes herrührende Stoffe, die als gefährlicher Stoff oder Abfall eingestuft werden könnten" zu Abfällen der grünen Liste⁴³; im Gegenschluss sind also Schiffe, die noch gefährliche Stoffe wie Asbest, Blei, PVC usw. enthalten, als gefährliche Abfälle einzustufen, die nicht exportiert werden dürfen. Wird dagegen ein Schiff samt Ladung als "Produkt" etwa nach Südasiens verkauft und erst dort zum Abwracken auf einen der großen Schiffshöfe nach Indien, Pakistan, China oder Bangladesch veräußert, dann ist der EU-Eigner abfallrechtlich nicht zu belangen, weil er ja ein Produkt, nicht Abfall verkauft hat.

Diese Kreativität erstreckt sich sogar auf Textilien: die in Großbritannien tätigen Organisation Oxfam und andere haben es fertiggebracht, die britische Regierung davon zu überzeugen, dass Altkleider und andere Textilien, die von den entsprechenden karitativen Organisationen gesammelt werden, nicht als Abfälle sondern als Gebrauchstextilien eingestuft werden.

⁴¹ EuGH, Rs 2/90 (Fn 23)

⁴² Vgl. Beschluss 2000/532 (Fn 30), Kapitel 16, Nr. 160104 und 160106. Danach sind Altfahrzeuge gefährliche Abfälle, Altfahrzeuge, "die weder Flüssigkeiten noch andere gefährliche Bestandteile enthalten" nichtgefährliche Abfälle.

⁴³ Verordnung 259/93 (Fn 13), Anhang II, GC 030.

Damit ist der Export in die Dritte Welt weitgehend unbeschränkt möglich, und zwar auch dann, wenn im Drittland der örtliche Handel mit Textilien durch die Einfuhren von Alttextilien erheblich beeinträchtigt wird⁴⁴.

Zur zweiten Gruppe gehören alle Bemühungen, durch Vermischen und Vermengen von Abfällen ungefährlichere Abfälle entstehen zu lassen, im weiteren Sinn auch der Versuch, den Heizwert von Abfällen durch Beimischungen heraufzusetzen. Beispiele der dritten Gruppe sind bisher seltener. Die Papierindustrie bemüht sich, die Abfalleigenschaft schon dann enden zu lassen, wenn Altpapier sortiert ist. Sie war in Österreich erfolgreich und hat sogar eine europäische CEN-Norm für sortiertes Altpapier erstellen lassen. Die Präzedenz-Wirkungen liegen indes auf der Hand: wenn die Abfalleigenschaft schon dann endet, sobald mit einem Verwertungsvorgang begonnen wurde, kann auch das Sammeln von Abfällen schon als ein solcher Beginn eingestuft werden.

III.5 Das Ausfüllen von Lücken

Der Kampf um die Zuständigkeit zur Regelung zeigt sich auch etwa an Fragen, wer Regelungen treffen soll, falls die EU-Vorschriften keine Bestimmungen enthalten. Dies hatte Deutschland zum Anlass genommen, Abfälle mit einem Heizwert von weniger als 11.000 kJ als unfähig zur Verwertung anzusehen; damit waren es Abfälle, die zu beseitigen waren und deren Export also verboten werden konnte. In einem von der Europäischen Kommission angestregten Verfahren berief sich Deutschland darauf, es fehle an einer EU-Regelung zur Abgrenzung des Verbrennens als Beseitigungsvorgang und als Verwertungsvorgang; Deutschland sei solange zum Erlass nationaler Regeln befugt. Erst 2003 erklärte der Gerichtshof, Deutschland sei zur Lückenausfüllung nicht berechtigt⁴⁵.

III.6 Der Kampf um Zuständigkeiten

Geht man einen Schritt weiter zurück für die Überlegung, warum dieser Zuständigkeitskonflikt zwischen EU und Mitgliedstaaten besteht, dann stößt man auf den Gesichtspunkt, der meines Erachtens der Kern der Schwierigkeiten ist: wegen der Bau und des Unterhalts von Abfall-Entsorgungsanlagen und der Notwendigkeit, das Einsammeln und Entsorgen von Abfällen sicherzustellen, hat sich auf örtlicher und überörtlicher Ebene Macht angehäuft. Diese Machtpositionen würden zerbrechen, wenn Fragen der Abfallbewirtschaftung in Zukunft von der EU geregelt würden. Zu einem solchen Machtverlust oder Machttransfer sind weder die Träger der staatlichen Gewalt, also die Verwaltungen, noch die Abfallerzeuger bereit, die sich in dem bisherigen Koordinatensystem der Machtverteilung arrangiert haben.

Der Macht-Kampf um die Regelungshoheit für die Abfallbewirtschaftung hat unter anderem zu zwei Konsequenzen geführt, die letztlich weder der Europäischen Union dienen noch die Abfallbewirtschaftung optimieren, noch umweltpolitisch interessengerecht sind:

Zum einen fehlt es einer Verwaltungs-Infrastruktur für eine EU-weite Abfallbewirtschaftung. Der bereits 1976 von der Kommission eingesetzte Ausschuss für Abfallwirtschaft⁴⁶, der auch gegenwärtig noch besteht und in den jeder Mitgliedstaat zwei Vertreter entsendet, sollte eine

⁴⁴ Vgl. zum Problem auch Kommission schriftliche Anfrage 98/C 223/106 (Bébéar) ABl. EG 1998, C 223 S.84.

⁴⁵ EuGH, Rs C-228/00 Kommission gegen Deutschland, Slg.2003, S.I-1439.

⁴⁶Beschluss 76/431, ABl. EG 1976, L 115, S.73.

solche EU-weite Abfallwirtschaftspolitik gestalten⁴⁷. Diese Aufgabe hat der Ausschuss nie erfüllen können. Er wurde meist von jüngeren Beamten besetzt, die im Wesentlichen die Ausführungen der EU-Kommission zur Kenntnis nahmen, um daraus gegebenenfalls für die nationale Politik Folgerungen zu ziehen. Initiativen, neue Gedanken oder Vorschläge kamen aus seiner Mitte so gut wie nicht. Auch andere Gremien, wie der Ausschuss der Richtlinie 75/442⁴⁸, haben keine integrierenden Einfluss auf das Erarbeiten und Durchführen einer integrierten, EU-weiten Abfallbewirtschaftung auszuüben vermocht.

Zum anderen ist es im Bereich der Abfallbewirtschaftung nicht gelungen, zu einer grenzüberschreitenden, integrierten Planung zu gelangen. Abfallpläne werden nach wie vor entlang nationaler Grenzen geplant, erarbeitet und durchgeführt. Grenzüberschreitende Planungen über Abfallanlagen, Abfallentsorgung und Abfallbewirtschaftung sind mehr als selten, weil schon im innerstaatlichen Bereich, aber noch mehr im Verhältnis zu ausländischem Abfall sehr häufig das NIMBY-Prinzip⁴⁹ gilt. Die weitgehend emotional bedingten Vorbehalte gegen Abfälle spielen im Verhältnis zu Abfall, der aus einem anderen Mitgliedstaat stammt, selbstverständlich noch eine erheblich größere Rolle. Frankreich etwa ist sogar soweit gegangen, zu verlangen, dass Gespräche zwischen elsässischen und baden-württembergischen Behörden über Abfallplanungen und andere Abfallfragen über die Hauptstadt Paris laufen müssten.

Diese Konzentrierung auf die mitgliedstaatlichen Grenzen ist in der europäischen Umweltpolitik eher die Ausnahme: die Planung, Ausarbeitung und Durchführung von Umweltpolitik wird weitgehend über die europäischen umweltpolitischen Aktionsprogramme gestaltet⁵⁰. Im Bereich des Naturschutzes arbeiten die einzelstaatlichen Naturschutz-Verwaltungen zum Aufbau des europäischen Netzwerkes "Natura 2000"⁵¹ sowie zur Durchführung von europäischen oder gar internationalen Programmen zum Schutz der biologischen Vielfalt zusammen. Und im Gewässerschutz bemüht sich die Richtlinie 2000/60, in den nächsten zehn Jahren schrittweise zu grenzüberschreitenden Bewirtschaftungsplänen nach Flusseinzugsgebieten zu gelangen⁵², nach dem Vorbild von Rhein, Donau und Oder, für die diese Zusammenarbeit bereits vor Jahrzehnten vereinbart wurde.

⁴⁷ Der Ausschuss hat nach Artikel 2 die Aufgabe, die Kommission "auf Ersuchen oder von sich aus in folgenden Fragen zu beraten: a) Entwicklung einer Abfallwirtschaftspolitik, die der Notwendigkeit einer besseren Nutzung der Rohstoffquellen und der sicheren, wirksamen Abfallbeseitigung Rechnung trägt; b) Maßnahmen technischer, wirtschaftlicher, behördlicher und rechtlicher Art zur Verringerung des Abfallaufkommens, zur Abfallverwertung und zur Abfallbeseitigung; c) Anwendung der Richtlinien auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft und Ausarbeitung neuer einschlägiger Richtlinienvorschläge".

⁴⁸ Vgl. Richtlinie 75/442 (Fn 6), Artikel 18. Dieser Ausschuss ist auch für die erforderlichen Anpassungen der Richtlinien über gefährliche Abfälle (Fn 8, Artikel 9) und über Batterien (Richtlinie 91/157, ABl. EG 1991, L 78, S.38, Artikel 10) zuständig, nicht aber für Anpassungen der Verordnung 259/93 (Fn 13); hier gibt es lediglich regelmäßige Versammlungen der Anlaufstellen der Mitgliedstaaten, vgl. Artikel 37 Abs.2.

⁴⁹ NIMBY: Not In My Backyard (nicht in meinem Hinterhof) soll Abfall entsorgt werden, sollen Abfall-Anlagen stehen usw.

⁵⁰ Vgl. zuletzt Beschluss 1600/2002 über das sechste umweltpolitische Aktionsprogramm der Gemeinschaft (2002-2012), ABl. EG 2002, I 242, S.1.

⁵¹ Vgl. Richtlinie 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG 1992, L 206, S.7, Artikel 3: "Es wird ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung "Natura 2000" errichtet. Jeder Staat trägt im Verhältnis der in seinem Hoheitsgebiet vorhandenen natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten zur Errichtung von Natura 2000 bei.."

⁵² Richtlinie 2000/60 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. EG 2000, L 327, S.1, Artikel 13 Abs.2: "Liegt eine internationale Flussgebietseinheit vollständig im Gemeinschaftsgebiet, so sorgen die Mitgliedstaaten für eine Koordinierung im Hinblick auf die Erstellung eines einzigen internationalen Bewirtschaftungsplans für die Einzugsgebiete..."

IV. Schlussbemerkungen

Weil Abfallverbringung nur ein Teilbereich des Sachgebiets "Abfallbewirtschaftung" ist, kann die EU nicht eine Vereinheitlichung der Bestimmungen und Praktiken auf diesem Gebiet erreichen, wenn und solange sie sich bei der Organisation des Sachgebiets insgesamt an den mitgliedstaatlichen Grenzen orientiert. Im Gegenteil werden mitgliedstaatliche Prioritäten, Grundentscheidungen und Praktiken - Verbrennung statt Deponierung, Bergversatz, Mischen von Abfällen, Kontrollintensität usw. - immer wieder auf das Verbringen von Abfällen zurückwirken und zu unterschiedlichen Praktiken führen. Infolgedessen wird der gesamte Ansatz der Abfallbewirtschaftung in der EU zu überdenken sein:

- wenn jeder Abfall, bevor er zum Abfall wurde, "Produkt" war;
- wenn erste Priorität der Abfallbewirtschaftung das Vermeiden des Entstehens von Abfall ist;
- wenn die Europäische Union einen Wirtschaftsraum schaffen will, in dem Staatsgrenzen keine Wirtschaftsgrenzen sind; dann macht es langfristig keinen Sinn
 - (a) Abfallrecht zu entwickeln, ohne ein integriertes Produktrecht zu entwickeln;
 - (b) Abfallbewirtschaftung anhand mitgliedstaatlicher Planungs- und Ordnungskriterien zu organisieren.

Die gegenwärtige Tendenz der Europäischen Union geht eher dahin, die Rolle der Mitgliedstaaten zu verstärken, zu deregulieren und sich gegen eine weitere Integrierung zu wenden. Die Integrationskraft der Europäischen Institutionen nimmt ab. Dass diese Tendenzen der Umwelt in der Europäischen Union schaden, liegt auf der Hand.

Für die Abfallverbringung bedeutet dies, dass sich wahrscheinlich die Möglichkeiten für die Mitgliedstaaten erhöhen werden, die Abfallverbringung zu regeln. Die vergangenen zwanzig Jahre zeigen, dass die Umwelt in der Europäischen Union, wohl sogar weltweit durch eine solche Re-Nationalisierung nicht besser geschützt, sondern stärker gefährdet wird.