

Brüssel, den 11.7.2013
SWD(2013) 267 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zu

einem Rechtsvorschlag und weiteren, nichtlegislativen Maßnahmen zur Verstärkung der Kontrollen und der Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen

{ COM(2013) 516 final }

{ SWD(2013) 268 final }

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zu

einem Rechtsvorschlag und weiteren, nichtlegislativen Maßnahmen zur Verstärkung der Kontrollen und der Durchsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen

1. DEFINITION DES PROBLEMS

1.1. Was genau ist das Problem?

Das Problem, das gelöst werden muss, ist die große Häufigkeit illegaler, unter Verstoß gegen die Abfallverbringungsverordnung („die Verordnung“)¹ der EU erfolgender Abfallverbringungen aus der EU zu einigen Bestimmungsorten. Kontrollen an Seehäfen, auf der Straße und in Unternehmen haben ergeben, dass etwa 25 % der Abfallverbringungen in der EU mit der Verordnung nicht im Einklang stehen. Zahlreiche Berichte von Nichtregierungsorganisationen, Medienberichte und Untersuchungen im Zeitraum 2007-2011 haben gezeigt, dass große Abfallmengen mit Ursprung in der EU illegal in Entwicklungsländer in Afrika und Asien verbracht werden. Die erheblich geringeren Kosten der Abfallbehandlung und -entsorgung in Entwicklungsländern bieten einen wichtigen wirtschaftlichen Anreiz für illegale Verbringungen. Diese niedrigeren Kosten sind in der Hauptsache darauf zurückzuführen, dass die Umwelt- und Gesundheitsvorschriften in diesen Ländern wesentlich weniger strikt sind als in der EU. Illegale Händler versuchen daher, die höheren Kosten in der EU zu vermeiden, indem sie Abfälle illegal zu billigeren, minderwertigen Anlagen in Entwicklungsländern verbringen.

Die nach einer illegalen Verbringung erfolgende Deponierung oder nicht normgerechte Behandlung von Abfällen hat in der Regel gravierende Auswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit. Nicht ordnungsgemäß entsorgte oder unbehandelte Abfälle können zu schwerwiegenden Umwelt- und Gesundheitsproblemen für die um das Gebiet der Entsorgung lebende Bevölkerung führen. Leckagen aus weggeworfenem Abfall schädigen durch Einträge von z. B. Schwermetallen und durch Emissionen von persistenten organischen Schadstoffen auch Böden und Wasserläufe und führen zu Luftverschmutzung. Neben den langfristigen Gesundheitsrisiken für Bevölkerung und Beschäftigte trägt dies auch zur Erderwärmung und zum Abbau der Ozonschicht bei. Das Ausmaß dieser Auswirkungen hängt eng mit der Verwendung geeigneter bzw. ungeeigneter Abfallbehandlungstechniken zusammen. Da es in den Ländern, in die Abfälle illegal verbracht werden, an persönlicher Schutzausrüstung für die Abfallbehandlung oder an Maßnahmen zur Begrenzung der Verschmutzung fehlt, geht von der ohnehin toxischen Beschaffenheit gefährlicher Abfälle häufig ein erhöhtes Risiko aus.

Illegale Abfallverbringungen ziehen für die Mitgliedstaaten und Wirtschaftsteilnehmer auch erhebliche Kosten nach sich, u. a. Kosten für Sanierungsmaßnahmen im Anschluss an die illegale Verbringung und Deponierung von Abfällen sowie Kosten für die Rückführung von Abfällen in das Ursprungsland. Da Abfälle derzeit über illegale Verbringungen einer nicht normgerechten Behandlung innerhalb oder außerhalb der EU zugeführt werden, wird zudem der Zugang zu wertvollen Rohstoffen versperrt. Höhere, über legale Kanäle der Verwertung und Behandlung zugeführte Abfallmengen würden zu optimierten Prozessen, besseren Sortierungstechniken und damit zu einer höheren Abfallqualität führen und letztlich den Zugang zu hochwertigen Rohstoffen verbessern. Da zudem aufgrund der großen Unterschiede bei den Durchsetzungspraktiken derzeit keine gleichen Bedingungen herrschen, sind Unternehmen, die die Vorschriften einhalten, wirtschaftlich benachteiligt. Der hohe Anteil illegaler Verbringungen schadet somit den legal operierenden Abfallbehandlungs- und -entsorgungsunternehmen.

¹ Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen, ABl. L 190 vom 12.7.2006, S. 1.

1.2. Wer ist am stärksten betroffen?

Die Kontrollen und die Durchsetzung der Abfallverbringungsverordnung betreffen in der Hauptsache

- die Behörden der Mitgliedstaaten, die Abfallverbringungen auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene kontrollieren;
- Abfallhändler und –verbringer, die die Bestimmungen der Verordnung einhalten;
- illegale Abfallhändler und –verbringer, die sich die Durchsetzungs- und Kontrolllücken in den Mitgliedstaaten zunutze machen, um die Verordnung auf Kosten von Umwelt und Gesundheit zu umgehen;
- die Bürgerinnen und Bürger, deren Gesundheit durch die Deponierung oder nicht sachgemäße Bewirtschaftung von Abfällen beeinträchtigt wird.

1.3. Warum ist eine öffentliche Intervention erforderlich?

Die Vorschriften für Kontrollen und Durchsetzung sind in der Abfallverbringungsverordnung allgemein formuliert (Artikel 50). Die Verordnung enthält keine besonderen Vorschriften dafür, wie die Kontrollen durchzuführen sind. Infolgedessen gibt es zwischen den Mitgliedstaaten große Unterschiede. Einige haben detaillierte, gut funktionierende Kontrollsysteme ausgearbeitet, nach denen Abfallverbringungen entweder in Häfen oder auf dem Gelände der Abfallerzeuger oder -einsammler kontrolliert werden, während andere Mitgliedstaaten erhebliche Probleme mit der Durchsetzung haben und über keine angemessenen Strukturen und Ressourcen zur Kontrolle von Abfallströmen und zur Durchführung von Kontrollen verfügen.

Dies führt dazu, dass die Ausführer von illegalen Abfällen ihre Abfälle über diejenigen Mitgliedstaaten mit den wenigsten Kontrollen versenden („Port Hopping“). Wird die Durchsetzung in einem Mitgliedstaat verstärkt, so verlagern illegale Ausführer ihre Ausfuhren in einen anderen Mitgliedstaat. Illegale Abfallverbringungen lassen sich daher nur wirksam verhindern, wenn in allen Mitgliedstaaten ausreichend Kontrollen durchgeführt werden.

2. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

2.1. Vertragsgrundlage

Die EU hat gemäß Artikel 191 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union das Recht, tätig zu werden. Die derzeitigen Rechtsvorschriften der EU (u. a. Artikel 50 der Abfallverbringungsverordnung) enthalten Bestimmungen zur Durchsetzung, die die Schaffung wirksamer Kontrollsysteme in den Mitgliedstaaten gewährleisten sollen. Die Durchsetzung der Abfallverbringungsverordnung ist jedoch uneinheitlich, und es werden weiterhin erhebliche Mengen illegaler Abfälle unterschiedlicher Art aus der EU ausgeführt. Ein großes Problem ist offenbar, dass die Verordnung keine spezifischen Kriterien für die Planung der Kontrollen, die Beweislast, die Kontrollen vorgelagerter Einrichtungen und Schulungen enthält.

2.2. Erforderlichkeitsprüfung

Abfallverbringungen haben naturgemäß eine internationale Dimension und erfordern, dass alle Mitgliedstaaten die Vorschriften in gleicher Weise anwenden und durchsetzen, um gleiche Bedingungen zu gewährleisten und illegale Abfallverbringungen, die den Handel in der EU und den internationalen Handel behindern und eine Gefahr für die menschliche Gesundheit und die Umwelt darzustellen, einzuschränken. Infolgedessen erscheint ein Handeln der EU erforderlich.

Die Anforderungen an die Kontrollen sind in den derzeitigen Rechtsvorschriften (Artikel 50 der Abfallverbringungsverordnung) nicht detailliert ausgeführt, was eine mangelhafte und uneinheitliche Anwendung und Durchsetzung in der EU zur Folge hat. Die politischen Ziele der Abfallverbringungsverordnung können daher derzeit nicht erreicht werden.

Die Mitgliedstaaten haben ein starkes Interesse daran, dass die Abfallverbringungsverordnung in anderen Mitgliedstaaten wirksam durchgesetzt wird. So werden in Drittländer verbrachte Abfälle häufig zunächst innerhalb der EU transportiert. Eine mangelhafte Durchsetzung in bestimmten Mitgliedstaaten bringt somit für die Kontrollbehörden in anderen Mitgliedstaaten eine zusätzliche Arbeitsbelastung mit sich. Außerdem transportieren Unternehmen, die Mitgliedstaaten, in denen die Verordnung ordnungsgemäß angewendet wird, zu umgehen suchen, ihren Abfall möglicherweise in Mitgliedstaaten, die bei der Anwendung nachlässiger sind, und laufen somit weniger Gefahr, aufgedeckt zu werden. Zur Bewältigung dieser Probleme ist ein Handeln auf EU-Ebene unerlässlich, da die EU als Ganze die Auswirkungen ihrer Abfälle in Drittländern verringern muss, ihr Handeln aber durch das schwächste Glied in der Kontrollkette eingeschränkt wird. Infolgedessen erscheinen harmonisierte Kontrollverfahren in der EU erforderlich.

3. ZIELE DER EU-INITIATIVE

Mit der Durchführung der vorgeschlagenen neuen Anforderungen an die Kontrollen von Abfallverbringungen werden im Wesentlichen folgende Ziele verfolgt:

Allgemeines Ziel: Schutz von Umwelt und Gesundheit durch Verringerung illegaler Abfallverbringungen.

Spezifische Ziele: bessere Anwendung und Durchsetzung der Abfallverbringungsverordnung der EU, womit ein Beitrag zur Erfüllung der in Artikel 17 Absatz 1 des EU-Vertrags niedergelegten Aufgabe der Kommission geleistet wird; Verringerung der in den Mitgliedstaaten anfallenden Kosten z. B. für Sanierungsmaßnahmen und für die Rückführung von Abfällen; Verbesserung des Zugangs zu Rohstoffen und Beitrag zur Ressourceneffizienz; Gewährleistung gleicher Bedingungen innerhalb der EU für diejenigen, die mit Abfällen umgehen.

Operative Ziele: Verstärkung von Abfallverbringungskontrollen und Verbesserung ihrer Wirksamkeit; Harmonisierung der in den einzelnen Mitgliedstaaten für die Kontrollen angewendeten Kriterien.

4. POLITIKOPTIONEN

Die untersuchten Politikoptionen waren Gegenstand einer Konsultation von Interessenträgern, in deren Rahmen sie ausführlich kommentiert wurden. Die Optionen reichen von möglichen Änderungen der EU-Rechtsvorschriften bis hin zu nichtlegislativen Maßnahmen. Die Optionen schließen einander nicht aus und können kombiniert werden, um die Durchsetzung der Abfallverbringungsverordnung zu verstärken. Vier wesentliche Politikoptionen wurden ermittelt und im Hinblick auf ihre wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen geprüft.

Option 1 – Kein Tätigwerden auf EU-Ebene

Option 2 – Einbeziehung spezifischer Anforderungen und Kriterien für Abfallverbringungskontrollen in die EU-Rechtsvorschriften durch Änderung von Artikel 50 der Abfallverbringungsverordnung zur Beseitigung der in der Folgenabschätzung ermittelten konkreten Durchsetzungslücken: Fehlen von Kontrollplanung und Risikobewertungen, unzureichende

Bestimmungen für die Beweislast, keine Kontrollen vorgelagerter Einrichtungen zur Aufdeckung illegaler Ausfuhren, keine Schullungen für Kontrolleure.

Option 3 – EU-weite Leitlinien für Abfallverbringungskontrollen für die vier spezifischen Bereiche, für die in der Folgenabschätzung ein Bedarf an Leitlinien ermittelt wurde:
Erleichterung der Kontrolle von Verbringungen durch die Zollbehörden; Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallbehandlung in Behandlungs- und Recyclinganlagen in Drittländern; Verbesserung der Rückverfolgbarkeit von Abfällen durch technische Hilfsmittel; Zusammenarbeit, Koordinierung und Monitoring.

Option 4 – Kombination von Rechtsvorschriften und Leitlinien der EU

5. PRÜFUNG DER AUSWIRKUNGEN

Option 1 - Kein Tätigwerden auf EU-Ebene

Ein Nichttätigwerden zieht keine Änderungen nach sich und lässt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, die Kontrollen von Abfallverbringungen selbstständig so zu gestalten, dass den nationalen Besonderheiten Rechnung getragen wird. Andererseits wird mit dieser Option keines der in diesem Bericht geschilderten Probleme gelöst. Das Fehlen präziser EU-weiter Vorschriften für die Kontrollen führt zu unterschiedlichen Auslegungen und einer uneinheitlichen Anwendung durch die Mitgliedstaaten. Die derzeitige Wirkungslosigkeit und die besonderen Unzulänglichkeiten der Abfallverbringungskontrollen in vielen Mitgliedstaaten könnten dazu führen, dass der Anteil illegaler Abfallverbringungen zunimmt.

Die derzeitigen Probleme gravierender negativer Auswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit und hoher Kosten für die Mitgliedstaaten (Sanierungsmaßnahmen nach illegalen Abfallverbringungen) und die Industrie (Fehlen gleicher Bedingungen) würden bestehen bleiben. Der Zugang zu Rohstoffen würde nicht verbessert und die derzeitige ineffiziente Nutzung von Ressourcen würde fortgesetzt. Außerdem besteht bei dieser Option das Risiko der Verlagerung von Arbeitsplätzen nach außerhalb der EU.

Option 2 - Spezifische Anforderungen und Kriterien für Abfallverbringungskontrollen in den EU-Rechtsvorschriften

Denjenigen Mitgliedstaaten, die bereits über wirksame Kontrollsysteme für Abfallverbringungen verfügen, werden nur geringe Kosten entstehen. Diese Mitgliedstaaten würden Kosten einsparen, wenn in anderen Mitgliedstaaten „an der Quelle“ angemessene Kontrollen durchgeführt würden, da illegale Abfallverbringungen häufig in einem Mitgliedstaat ihren Ursprung haben und diese Abfälle über einen anderen Mitgliedstaat exportiert werden. Der Druck auf die traditionellen Abgangsstellen für illegale Abfallverbringungen aus der EU würde somit gemindert.

Diejenigen Mitgliedstaaten, die über keine adäquaten Kontrollkapazitäten und –infrastruktur verfügen, müssten weitere Kontrolleure einstellen und die zur Einhaltung der neuen Rechtsvorschriften erforderliche Kapazität schaffen. Der Folgenabschätzung zufolge werden sich die Gesamtkosten für die Verstärkung der Kontrollkapazitäten und –infrastruktur in der gesamten EU auf jährlich 4 000 000 EUR belaufen. Es würden keine Kosten auf legal operierende Unternehmen oder auf die Verbraucher abgewälzt; die Kosten würden vielmehr – entsprechend dem Verursacherprinzip – den illegalen Exporteuren auferlegt. Den Wirtschaftsteilnehmern entstehen keine zusätzlichen Kosten, von den mutmaßlich illegal operierenden Wirtschaftsteilnehmern abgesehen, für die die Beweislast in besonderen Fällen umgekehrt würde. Die Kosten könnten durch potenzielle Einnahmen aus Buß- oder Zwangsgeldern für illegal operierende Wirtschaftsteilnehmer gedeckt und zudem durch Einsparungen infolge vermiedener Rückführungs- und Sanierungskosten wettgemacht werden.

Option 3 - EU-weite Leitlinien für Abfallverbringungskontrollen

Es ist kaum davon auszugehen, dass Leitlinien *alleine* in allen Mitgliedstaaten zu Verbesserungen bei den Abfallverbringungskontrollen beitragen könnten. Auf EU-Ebene gibt es bereits eine Fülle von Leitlinien für Abfallverbringungen und –kontrollen, deren nicht bindender Charakter die angestrebte bessere Durchsetzung der Abfallverbringungsverordnung jedoch erschwert. Wenn sich nicht alle Mitgliedstaaten an die Leitlinien halten, bleibt die Praxis des „Port Hopping“ bestehen.

Option 4 - Kombination von Rechtsvorschriften und Leitlinien der EU

Diese Option ist mit denselben Kosten und Nutzen verbunden wie die Optionen 2 und 3 zusammen. Die zusätzlichen Kosten, die Kosteneinsparungen und die wirtschaftlichen Nutzen wären also dieselben wie bei Option 2 mit sehr geringen zusätzlichen Kosten für Leitlinien wie bei Option 3. Angesichts der Nettokosten und -nutzen der Optionen 2 und 3 könnten diese Optionen als sich gegenseitig verstärkend angesehen werden.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Das erste Kriterium ist die Frage, ob die in der Folgenabschätzung ermittelten Probleme mit der betreffenden Option gelöst werden. Das zweite Kriterium sind die Nettokosten, d. h. die geschätzte Differenz zwischen den wirtschaftlichen Kosten und Nutzen. Auf der Grundlage dieser Kriterien wäre Option 4 (Kombination von Rechtsvorschriften und Leitlinien der EU) die einzige Option, die alle in der Folgenabschätzung ermittelten Probleme löst und zudem mit den geringsten Nettokosten verbunden ist. Diese Option hat auch die günstigsten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen.

7. MONITORING UND EVALUIERUNG

Die Wirksamkeit der zur Lösung des Problems illegaler Abfallverbringungen vorgeschlagenen Maßnahmen sollte wie folgt überwacht und bewertet werden:

(1) Schaffung adäquater Infrastrukturen, Kapazitäten und Durchsetzungssysteme. Die vorgeschlagene Kontrollplanung würde als in der Praxis erfolgreich angesehen, wenn sie zur Schaffung adäquater Infrastrukturen und Kapazitäten und gut funktionierender Durchsetzungssysteme sowie zu verbesserten Kontrollen von Abfallverbringungen in den Mitgliedstaaten führt.

(2) Verringerung illegaler Abfallverbringungen. Die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen könnte anhand von Statistiken gemessen werden, die den Rückgang illegaler Abfallverbringungen belegen.

(3) Monitoring durch die Kommission. Beim Monitoring der von den Mitgliedstaaten übermittelten Angaben zur Anwendung der Abfallverbringungsverordnung könnte die Kommission die Auswirkungen von legislativen Maßnahmen auf Kontrollen und illegale Verbringungen prüfen und evaluieren und diese Erkenntnisse bei der Erstellung ihres Dreijahresberichts über die Anwendung der Abfallverbringungsverordnung gegebenenfalls berücksichtigen.

(4) Vor-Ort-Projekte. Ein weiteres Messinstrument würde darin bestehen, die bei den Kontrollen aufgedeckten Verstöße anhand der erfolgten Kosteneinsparungen (vermiedene Rückführung, Sanierung usw.) sowie die Umweltverbesserungen vor Ort (an den Bestimmungsorten, die derzeit illegal verbrachte Abfälle entgegennehmen) zu evaluieren. In der Praxis könnte dies durch Projekte mit Entwicklungsländern bewerkstelligt werden.

(5) Schätzungen anhand höherer Recyclingraten. Die Abfallrecyclingraten werden in der EU aufgrund von EU- und einzelstaatlichen Rechtsvorschriften überwacht. Ein Anstieg der Recyclingraten könnte als Zeichen für den Erfolg der vorgeschlagenen Vorschriften gelten, da Abfälle dann recycelt statt illegal exportiert und deponiert werden.