



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.11.2018
COM(2018) 762 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**über die Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von
Abfällen**

**Entstehung, Behandlung und Verbringung gefährlicher Abfälle und anderer Abfälle in
den EU-Mitgliedstaaten 2013-2015;
Ausübung der Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte**

{SWD(2018) 468 final}

ENTSTEHUNG, BEHANDLUNG UND VERBRINGUNG GEFÄHRLICHER ABFÄLLE UND ANDERER ABFÄLLE IN DEN EU-MITGLIEDSTAATEN 2013-2015; AUSÜBUNG DER BEFUGNIS ZUM ERLOSS DELEGIERTER RECHTSAKTE

1. EINLEITUNG

Die Europäische Union (im Folgenden „EU“) ist Vertragspartei des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (im Folgenden „Übereinkommen“). Zweck des Übereinkommens ist der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vor den nachteiligen Auswirkungen gefährlicher Abfälle.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen¹ (im Folgenden „Verordnung“) wurde das Übereinkommen in EU-Recht umgesetzt und damit in den Mitgliedstaaten unmittelbar anwendbar. 2014 wurde diese Verordnung durch die Verordnung (EU) Nr. 660/2014² geändert.

In jedem Kalenderjahr legt jeder Mitgliedstaat dem Sekretariat des Übereinkommens einen Bericht über die Durchführung des Übereinkommens im vorangegangenen Kalenderjahr vor. Eine Kopie des Berichts (im Folgenden „Basel-Bericht“) wird zusammen mit weiteren Informationen in Form eines beantworteten Fragebogens zur Durchführung (im Folgenden „EU-Fragebogen“)³ auch an die Kommission übermittelt.

Alle drei Jahre erstellt die Kommission anhand der Basel-Berichte und der Antworten in den EU-Fragebögen einen Durchführungsbericht. Dies ist der fünfte Bericht über die Durchführung in den Jahren 2013 bis 2015. Genauere Angaben aus den Berichten der Mitgliedstaaten sind der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen zu entnehmen.

Im Übereinkommen werden die Begriffe „Einfuhr“ und „Ausfuhr“ für jede Verbringung in einen bzw. aus einem Staat verwendet, der Vertragspartei des Übereinkommens ist. In EU-Rechtsvorschriften beziehen sich diese Begriffe jedoch nur auf Verbringungen in die oder aus der EU insgesamt. In diesem Dokument werden die Begriffe im Sinne des Übereinkommens verwendet und in Anführungszeichen gesetzt.

Alle Zahlen sind annähernde Werte, die gerundet wurden.

Ausübung der Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte

Nach Artikel 58 der Verordnung wird der Kommission die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte nach Artikel 58a zu erlassen, um Anhänge der Verordnung zu ändern. Zweck solcher Änderungen ist es, vereinbarten Änderungen des Abfallverzeichnisses gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2008/98/EG Rechnung zu tragen, im Rahmen der von einschlägigen internationalen Übereinkommen und Vereinbarungen gefassten Beschlüssen Rechnung zu tragen und im Rahmen des Basler Übereinkommens

¹ ABl. L 190 vom 12.7.2006, S. 1.

² ABl. L 189 vom 27.6.2014, S. 135.

³ Artikel 51 Absätze 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006.

und des OECD-Beschlusses⁴ vereinbarten Änderungen Rechnung zu tragen. Nach Artikel 58a Absatz 2 wird der Kommission die Befugnis zum Erlass delegierter Rechtsakte für einen Zeitraum von fünf Jahren ab dem 17. Juli 2014 übertragen. Die Kommission erstellt spätestens neun Monate vor Ablauf des Zeitraums von fünf Jahren einen Bericht über die Befugnisübertragung.

Die Übertragung der Befugnis an die Kommission nach Artikel 58 erfolgte nach Maßgabe einer Änderung durch die Verordnung (EU) Nr. 660/2014, die am 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist. Bisher hat die Kommission die ihr durch die Verordnung übertragene Befugnis noch nicht ausgeübt, da keine Änderungen des Abfallverzeichnisses gemäß Artikel 7 der Richtlinie 2008/98/EG vorgenommen wurden und keine wesentlichen und relevanten Beschlüsse oder Änderungen im Rahmen einschlägiger internationaler Übereinkommen und Vereinbarungen wie des Basler Übereinkommens und des OECD-Beschlusses erfolgt sind, die die Ausübung dieser Befugnis in angemessener Weise begründet hätten. Die Kommission geht aber davon aus, dass derartige Änderungen im Rahmen des Basler Übereinkommens in den kommenden fünf Jahren vereinbart werden könnten.

2. BERICHTERSTATTUNG DER MITGLIEDSTAATEN

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts hatten alle 28 EU-Mitgliedstaaten den Basel-Bericht vorgelegt und den EU-Fragebogen für 2013-2015 beantwortet.

Bei den Daten zu den Gesamtmengen der zwischen Mitgliedstaaten verbrachten Abfälle waren Abweichungen zwischen den von den „Ausfuhrstaaten“ und den „Einfuhrstaaten“ angegebenen Mengen festzustellen (Tabellen 2-48 bis 2-50). In der Kategorie „alle notifizierte Abfälle“ betragen die Abweichungen zwischen 2 % (2013) und 12 % (2014). Ähnlich sah es bei den Angaben zu gefährlichen Abfällen und allen anderen notifizierten Abfällen aus. Dies könnte u. a. darauf zurückzuführen sein, dass der „Ausfuhrstaat“ die am Ende eines Kalenderjahres verbrachten Abfälle als in dem betreffenden Jahr „ausgeführt“ erfasst, während der „Einfuhrstaat“ sie erst im folgenden Jahr als „eingeführt“ verbucht. In dem Fall dürften die in dem Jahr „ausgeführten“ Mengen höher sein als die „eingeführten“ Mengen, während im Folgejahr das Gegenteil zu beobachten sein müsste. Außerdem wird die Verbringung notifizierter Abfälle, die nicht in den Geltungsbereich des Übereinkommens fallen, von einigen Mitgliedstaaten in ihren Basel-Berichten nicht einheitlich erfasst, da sie gesetzlich nicht dazu verpflichtet sind. Andere Diskrepanzen könnten dadurch entstanden sein, dass Daten aus Papierformularen manuell übertragen wurden, weil noch keine voll einsatzfähigen elektronischen Systeme zur Verfügung stehen.

3. ENTSTEHUNG GEFÄHRLICHER ABFÄLLE

Im Basel-Bericht übermitteln die Mitgliedstaaten Informationen über die Gesamtmengen angefallener gefährlicher und „anderer Abfälle“. Die Definition gefährlicher Abfälle erfolgt anhand einer Liste von Abfallarten und/oder Abfallbestandteilen (Gruppen Y1 bis Y45 des Übereinkommens) und einer Liste bestimmter gefährlicher Eigenschaften. Nach Maßgabe nationaler Rechtsvorschriften als gefährlich eingestufte Abfälle gelten ebenfalls

⁴ Beschluss C(2001)107 endg. des OECD-Rates.

als gefährlich, wenn sie beim Sekretariat des Übereinkommens notifiziert wurden. Im Übereinkommen sind „andere Abfälle“ definiert als Haushaltsabfälle (Y46) und Rückstände aus der Verbrennung von Haushaltsabfällen (Y47). Diese Abfallgruppen unterliegen den gleichen Kontrollen wie gefährliche Abfälle nach Maßgabe des Übereinkommens. In Abschnitt D des Arbeitspapiers der Kommissionsdienststellen sind sämtliche Y-Codes aus dem Übereinkommen aufgeführt.

Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts waren die Daten zu den 2015 angefallenen Gesamtmengen gefährlicher Abfälle noch nicht vollständig, da 11 Mitgliedstaaten noch keine entsprechenden Informationen übermittelt hatten (Tabelle 2-1). Außerdem haben fünf Mitgliedstaaten Daten für 2014 ausgelassen, und fünf Mitgliedstaaten haben keine Daten für 2013 übermittelt. Die fehlenden Daten wurden durch Schätzwerte auf der Grundlage von Daten aus den Vorjahren ergänzt.

2015 fielen in der EU der 28 insgesamt 70 Mio. Tonnen gefährlicher Abfälle an gegenüber 71 Mio. Tonnen 2014 und 75 Mio. Tonnen 2013.⁵

2013 wurden in der EU der 28 pro Kopf 148 kg gefährliche Abfälle erzeugt. 2014 verringerte sich die Menge auf 141 kg und 2015 weiter auf 138 kg pro Kopf (Tabelle 2-2). Das durchschnittliche Aufkommen der Jahre 2013 bis 2015 betrug 143 kg pro Kopf.

In jedem dieser Jahre fiel in Deutschland die höchste Menge gefährlicher Abfälle an; 2013 waren es 17 Mio. Tonnen. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts hatte Deutschland noch keine Daten zum Aufkommen gefährlicher Abfälle in den Jahren 2014 und 2015 übermittelt.

Von den Mitgliedstaaten, die das Abfallaufkommen anhand der Y-Codes angeben, verzeichnete Polen die höchsten Werte für die Gruppen Y46 und Y47 mit 11 Mio. Tonnen im Jahr 2015.

4. ABFALLVERBRINGUNG AUS DEN MITGLIEDSTAATEN

Alle 28 Mitgliedstaaten haben in ihren Basel-Berichten für 2013 bis 2015 Daten zu den „Ausfuhren“ gefährlicher Abfälle übermittelt.

2013 bis 2015 wurden von Mitgliedstaaten 1,2 Mio. Tonnen gefährlicher Abfälle aus der EU ausgeführt⁶, während im gleichen Zeitraum 6,2 Mio. Tonnen aus Drittstaaten in die EU verbracht wurden.

Von 2001 bis 2015 hat sich der grenzüberschreitende Handel mit gefährlichen Abfällen aus der und in die EU um 53 % erhöht (Tabelle 2-6). Der größte Teil dieses Anstiegs entfiel auf die Jahre 2001 bis 2007, während zwischen 2008 und 2015 ein Rückgang um 24 % zu verzeichnen war.

Im Zeitraum 2013 bis 2015 war das Vereinigte Königreich der größte „Ausführer“ aller notifizierten Abfälle (12 Mio. Tonnen). Damit überholte es die Niederlande (8 Mio. Tonnen), die im Zeitraum 2010-2012 größter „Ausführer“ waren (Tabelle 2-9). 2010 begann das Vereinigte Königreich mit der „Ausfuhr“ von Abfällen zur

⁵ Historische Daten werden im Arbeitspapier nicht erörtert oder dargestellt, da Eurostat Inkonsistenzen in den Daten zum Abfallaufkommen festgestellt hat, die vor 2013 in den Basel-Berichten übermittelt wurden.

⁶ Nur in OECD-Staaten.

energetischen Verwertung⁷; dies dürfte zum Anstieg seiner gesamten „Ausfuhren“ in diesen Jahren beigetragen haben. Wie schon 2010-2012 waren Frankreich und Italien auch im Zeitraum 2013-2015 die beiden größten „Ausführer“ gefährlicher Abfälle mit jeweils 4 Mio. Tonnen.

Gefährliche Abfälle machten 35 % der Gesamtmenge an Abfällen (gefährliche Abfälle und andere notifizierte Abfälle) aus, die 2013-2015 aus Mitgliedstaaten „ausgeführt“ wurden (Tabelle 2-11, Tabelle 2-12 und Tabelle 2-13). Estland, Lettland, Malta, Rumänien, die Tschechische Republik und Zypern sind die Staaten, die mit 90 % oder mehr den höchsten Anteil gefährlicher Abfälle an der jeweiligen Gesamtmenge „ausgeführter“ Abfälle verzeichnen.

Der Durchführungsbericht 2010-2012 verzeichnete einen Anstieg der nach EU-Codes oder nationalen Codes anstelle der im Übereinkommen aufgeführten Y-Codes eingestufteten Abfallmengen. Dieser Trend hat sich fortgesetzt; 2013-2015 bildeten die nach EU-Codes (EWC-Codes) oder nationalen Codes als nicht gefährlich eingestufteten Abfälle erstmals (2013 und 2014) die größte Abfallgruppe (Tabellen 2-14 bis 2-16).

Weniger als 1 % der Abfälle wurden 2013 und 2014 als nicht eingestufteter Abfall verbracht (Tabellen 2-15 und 2-16). 2015 wurden 2 % der Abfälle ohne Einstufung verbracht, und zwar ausschließlich aus Irland (Tabelle 2-14). Mit Ausnahme des Jahres 2015 hat sich der Trend seit 2009 fortgesetzt mit weniger als 1 % der Abfälle, die ohne Einstufung verbracht wurden (Tabelle 2-17).

Nach den jüngsten verfügbaren Daten werden rund 92 % der gefährlichen Abfälle der EU im Entstehungsland behandelt (Tabelle 2-8). 2015 haben vier Mitgliedstaaten mehr als 40 % ihrer gefährlichen Abfälle „ausgeführt“⁸:

- Irland – 78 %
- Luxemburg – 84 %
- Malta – 42 %
- Slowenien – 44 %

Im Zeitraum 2013-2015 wurden etwa 75 % der aus Mitgliedstaaten verbrachten gefährlichen Abfälle einem Verwertungsverfahren unterzogen. Dieser Anteil ist in den vergangenen Jahren relativ konstant geblieben (Tabelle 2-18). Im Berichtszeitraum wurden etwa 22 % der aus Mitgliedstaaten verbrachten gefährlichen Abfälle einem Beseitigungsverfahren unterzogen, während 1,5 % der gefährlichen Abfälle einer „Mischbehandlung“ (einer Kombination aus Beseitigung und Verwertung) unterzogen wurden. In einigen Fällen war das Behandlungsverfahren für einen geringen Anteil der aus Mitgliedstaaten verbrachten gefährlichen Abfälle nicht spezifiziert (weniger als 0,1 %).

2013 wurden 94 % aller notifizierten Abfälle aus einem Mitgliedstaat in einen anderen Mitgliedstaat der EU „ausgeführt“ gegenüber 92 % in den Jahren 2014 und 2015 (Tabelle 2-22). 2013 wurden weniger als 1 % der notifizierten Abfälle in Nicht-OECD-

⁷ Verwertungsverfahren R1.

⁸ In kleineren Staaten fehlen möglicherweise ausreichende Einrichtungen zur Behandlung gefährlicher Abfälle im Inland.

Staaten⁹ verbracht gegenüber 2,5 % in den Jahren 2014 und 2015. 2013 wurden 97 % der gefährlichen Abfälle aus einem Mitgliedstaat in einen anderen EU-Mitgliedstaat „ausgeführt“; dieser Wert ging 2014 und 2015 leicht zurück auf 92 % (Tabelle 2-23).

Sieben Mitgliedstaaten (Deutschland, Frankreich, Irland, Niederlande, Österreich, Schweden und Slowenien) machten Angaben zu den Haushaltsabfällen (Gruppe Y46), die im Zeitraum 2013-2015 zur Beseitigung „ausgeführt“ wurden (Tabelle 2-39). Von diesen Staaten hat nur Schweden angegeben, dass Haushaltsabfälle zur Beseitigung an Land (z. B. zur Deponierung)¹⁰ „ausgeführt“ wurden: insgesamt 3000 Tonnen, die 2013-2015 innerhalb der EU verbracht wurden.

Acht Mitgliedstaaten (Deutschland, Finnland, Irland, Italien, die Niederlande, Österreich, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich) haben ihren Angaben zufolge im Zeitraum 2013-2015 Haushaltsabfälle zur energetischen Verwertung¹¹ „ausgeführt“ (Tabelle 2-40). Außer Deutschland, Frankreich und Österreich, die sowohl in die EU als auch in OECD-Staaten außerhalb der EU verbracht haben, haben alle anderen Mitgliedstaaten ausschließlich innerhalb der EU zur energetischen Verwertung „ausgeführt“. Das Vereinigte Königreich war der weitaus größte „Ausführer“ von Haushaltsabfällen zur energetischen Verwertung mit insgesamt 7 Mio. verbrachten Tonnen in dem Dreijahreszeitraum.

16 Mitgliedstaaten (Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Irland, Kroatien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Portugal, Slowakei, das Vereinigte Königreich und Zypern) haben ihren Angaben zufolge Haushaltsabfälle für „andere“ Verwertungsverfahren (d. h. außer R1) „ausgeführt“ und alle ausschließlich innerhalb der EU (Tabelle 2-40). Auch hierbei war das Vereinigte Königreich größter „Ausführer“ mit 352 000 Tonnen im Zeitraum 2013-2015.

5. ABFALLVERBRINGUNG IN DIE MITGLIEDSTAATEN

Alle Mitgliedstaaten haben in ihren jährlichen Basel-Berichten für den Berichtszeitraum 2013-2015 Angaben zur „Einfuhr“ von Abfällen gemacht¹².

2013 wurden 19 Mio. Tonnen notifizierte Abfälle aus anderen Mitgliedstaaten und aus Drittstaaten in die EU-Mitgliedstaaten verbracht, davon 9 Mio. Tonnen gefährliche Abfälle (Tabelle 2-30). Diese Menge erhöhte sich 2014 auf 25 Mio. Tonnen, davon 7 Mio. Tonnen gefährliche Abfälle, und 2015 auf 24 Mio. Tonnen, davon 10 Mio. Tonnen gefährliche Abfälle (Tabelle 2-29 und Tabelle 2-28).

Dieser Anstieg der „Einfuhren“ setzt sich weiter fort. Seit 2001 hat sich die Menge aller notifizierten Abfälle, die in die Mitgliedstaaten verbracht wurden, um 222 % erhöht mit einer Zunahme um 41 % zwischen 2010-2012 und 2013-2015 (Tabelle 2-35). Die Menge der in die Mitgliedstaaten verbrachten gefährlichen Abfälle (Tabelle 2-36) erhöhte sich zwischen 2001 und 2015 um 225 %, also fast um den gleichen Prozentsatz; das entspricht der Zunahme der „Einfuhren“ aller notifizierten Abfälle.

⁹ Unter OECD-Staaten sind in diesem Bericht die Staaten zu verstehen, für die der OECD-Beschluss (Beschluss C(2001)107 endg.) gilt. Mit Nicht-OECD-Staaten sind dementsprechend die Staaten gemeint, für die dieser Beschluss nicht gilt.

¹⁰ Entsorgungsverfahren D1: Ablagerungen in oder auf dem Boden (d. h. Deponien usw.).

¹¹ Verwertungsverfahren R1: Verwendung als Brennstoff oder andere Mittel der Energieerzeugung.

¹² Malta hat für 2015 keine „Einfuhr“ gefährlicher oder anderer Abfälle angegeben.

Im Zeitraum 2013-2015 war Deutschland erneut der größte „Einführer“ aller notifizierten Abfälle mit 19 Mio. Tonnen (Tabellen 2-28 bis 2-30). Die Niederlande waren mit 13 Mio. Tonnen zweitgrößter „Einführer“ in dem Dreijahreszeitraum; damit überholten sie Frankreich (2010-2012 noch zweitgrößter „Einführer“), das mit 11 Mio. Tonnen an dritter Stelle stand. Diese Staaten haben einen erheblichen Bedarf an Brennstoffen, was zu ihren insgesamt hohen „Einfuhren“ beiträgt. Deutschland hat 2013-2015 auch die meisten gefährlichen Abfälle „eingeführt“ (8 Mio. Tonnen), während Frankreich (7 Mio. Tonnen) in diesem Fall mehr als die Niederlande (3 Mio. Tonnen) „einführte“.

2015 wurden 81 % der in die Mitgliedstaaten verbrachten gefährlichen Abfälle einem Verwertungsverfahren und 19 % einem Beseitigungsverfahren unterzogen (Tabelle 2-31). Im Berichtszeitraum wurden durchschnittlich 78 % bzw. 22 % der „eingeführten“ gefährlichen Abfälle einem Verwertungs- oder Beseitigungsverfahren unterzogen. Weniger als 0,1 % wurden einer „Mischbehandlung“ (Kombination aus Beseitigung und Verwertung) unterzogen oder zu einer nicht spezifizierten Behandlung „eingeführt“. Der Anteil gefährlicher Abfälle, die zur Beseitigung „eingeführt“ wurden, war höher als 2001 – damals 11 %. Gegenüber den letzten Berichtszeiträumen ist der Anteil der zur Beseitigung „eingeführten“ Abfälle aber leicht zurückgegangen von 25 % im Zeitraum 2007-2009 auf 24 % im Zeitraum 2010-2012 und 22 % im Zeitraum 2013-2015.

Deutschland hat mit 46 % den größten Anteil an den 2013-2015 zur Beseitigung „eingeführten“ gefährlichen Abfällen. Der Grund dürfte sein, dass Deutschland über mehr Einrichtungen zur Behandlung und sicheren Beseitigung gefährlicher Abfälle verfügt als andere EU-Mitgliedstaaten. Frankreich hatte 2013-2015 mit 32 % den größten Anteil an den zur Verwertung „eingeführten“ gefährlichen Abfällen. An zweiter Stelle stand Deutschland mit 29 %. Auch dies dürfte darin begründet sein, dass die beiden Staaten über geeignete Behandlungsanlagen verfügen.

Wie 2010-2012 stammten auch im Zeitraum 2013-2015 fast alle gefährlichen und anderen notifizierten Abfälle, die in die Mitgliedstaaten verbracht wurden, aus anderen EU-Staaten oder aus EFTA-Staaten (Tabelle 2-35). Der Anteil aus diesen beiden Quellen machte insgesamt 98 % (2013), 99 % (2014) bzw. 98 % (2015) aus. Seit 2001 ist dieser Anteil weitgehend stabil geblieben mit einer Schwankung von lediglich einem Prozentpunkt. Aus den EU-Staaten und den EFTA-Staaten zusammen stammten fast alle 2013-2015 in die Mitgliedstaaten verbrachten gefährlichen Abfälle. Sowohl 2013 als auch 2014 hatten diese Staaten einen Anteil von 97 % und 2015 einen Anteil von 96 % der Gesamtmenge.

Die Menge der aus Nicht-OECD-Staaten in die EU verbrachten gefährlichen Abfälle hat sich seit 2001 fast um den Faktor neun erhöht¹³; bezogen auf die Gesamtmenge gefährlicher Abfälle, die in die EU verbracht wurden, ist dieser Anteil jedoch gering und seit 2001 lediglich von 1 % auf 2 % gestiegen (Tabelle 2-36).

¹³ Verbringungsdaten der Mitgliedstaaten, die der Europäischen Union nach 2004 beigetreten sind, stammen aus den Berichten, die gemäß dem Basel-Übereinkommen vorgelegt wurden.

6. ILLEGALE ABFALLVERBRINGUNG, KONTROLLEN UND DURCHSETZUNGSMASSNAHMEN

Informationen über illegale Verbringungen werden von den Mitgliedstaaten im EU-Fragebogen angegeben. Mit Ausnahme Lettlands, Luxemburgs und Maltas meldeten 25 Mitgliedstaaten illegale Verbringungen.

Zwar haben alle 28 EU-Mitgliedstaaten Angaben zur Zahl der stichprobenartigen Kontrollen der Abfallverbringung oder der damit zusammenhängenden Verwertung und Beseitigung übermittelt, doch nur 11 Mitgliedstaaten haben sich bei ihren Antworten jedes Jahr an das Format des EU-Fragebogens gehalten, in dem nach der Anzahl der durchgeführten Kontrollen und der Anzahl der festgestellten illegalen Verbringungen gefragt wird. Zudem haben nicht alle EU-Mitgliedstaaten ihre Durchsetzungsmaßnahmen zur Verhinderung illegaler Abfallverbringungen im Einzelnen erläutert. Da diese uneinheitlichen Berichtsergebnisse die Datenqualität beeinträchtigen, können nur sehr vorsichtige Schlussfolgerungen gezogen werden.

Die Antworten der Mitgliedstaaten unterscheiden sich in ihrer Detailliertheit, da der Begriff der „stichprobenartigen Kontrolle“ unterschiedlich ausgelegt wurde. So machten einige Staaten genaue Angaben zu einzelnen materiellen Kontrollen, während andere auch Angaben zu Verwaltungskontrollen machten. Vor allem ist nicht immer klar, welche Definition zugrunde gelegt wurde, auch nicht bei Mitgliedstaaten, die sich an das verlangte Format gehalten haben, da dies nicht ausdrücklich angegeben wurde.

Die Kommission ist bereits tätig geworden, um die Einheitlichkeit der Berichterstattung der Mitgliedstaaten in dieser Frage zu verbessern. Mit der Änderung durch die Verordnung (EU) Nr. 660/2014 wurde der nicht definierte Begriff „stichprobenartige Kontrolle“ durch den Begriff „Kontrolle“ ersetzt und in der Verordnung definiert. Nachdem diese Änderung mit dem 1. Januar 2016 in Kraft getreten ist, wird im nächsten Berichtszeitraum mit einheitlicheren Angaben der Mitgliedstaaten zu ihren Kontrollen gerechnet.

Für 2013-2015 wurden insgesamt 2800 illegale Abfallverbringungen gemeldet gegenüber 2500 Fällen im Zeitraum 2010-2012.¹⁴ Auch die Gesamtzahl der angegebenen Kontrollen hat sich von rund 450 000 im Zeitraum 2010-2012 auf rund 600 000 im Zeitraum 2013-2015 erhöht; das könnte die gestiegene Zahl der aufgedeckten illegalen Verbringungen erklären.

Für den Zeitraum 2013-2015 meldete Belgien mit insgesamt 644 Fällen die meisten illegalen Verbringungen; das waren 23 % aller in den 28 EU-Mitgliedstaaten von 2013 bis 2015 angegebenen Fälle. Die Niederlande verzeichneten die zweithöchste Anzahl mit 493 Fällen (18 %), gefolgt vom Vereinigten Königreich mit 385 Fällen (14 %). Diese drei Mitgliedstaaten haben auch die meisten Stichprobenkontrollen von Abfallverbringungen angegeben; das könnte erklären, weshalb dort mehr illegale Verbringungen aufgedeckt wurden. Ein weiterer Grund für die hohe Anzahl illegaler Verbringungen in den Niederlanden und im Vereinigten Königreich könnte dem IMPEL-Bericht über Durchsetzungsmaßnahmen 2014-2015 zufolge darin bestehen, dass diese Staaten keine

¹⁴ Einige dieser Fälle wurden möglicherweise doppelt angegeben, sowohl vom Empfängerstaat als auch vom Versandstaat.

Binnenstaaten sind und ihre Verbringungsdaten mit Daten von Reedereien und Zoll abgleichen können.¹⁵

Aus dem IMPEL-Bericht geht hervor, dass 31 teilnehmende Staaten (die 28 EU-Mitgliedstaaten plus Norwegen, Schweiz und Serbien) 4787 Verwaltungskontrollen und 12 396 physische Transportkontrollen durchgeführt haben. Davon waren 28,7 % (etwa 4930) Kontrollen von Abfallverbringungen; 815 Verbringungen erwiesen sich als illegal. Dagegen gaben die Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission rund 2000 illegale Verbringungen für 2014 und 2015 an. Vermutlich stellen die IMPEL-Zahlen eine „Momentaufnahme“ gezielter Aktivität mit den teilnehmenden Staaten dar und sind kein genaues Abbild der Durchsetzungsaktivitäten in der EU.

Dass Lettland, Luxemburg und Malta keine Angaben gemacht haben, muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass es in diesen Mitgliedstaaten keine illegalen Verbringungen gab. Es könnte auch ein Hinweis darauf sein, dass dort weniger häufig und nicht gezielt kontrolliert wird.

13 Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Estland, Frankreich, Italien, Kroatien, Lettland, Malta, Österreich, Polen, Slowakei, Slowenien und die Tschechische Republik) haben genaue Angaben zu den Sanktionen gemacht, die nach ihren nationalen Rechtsvorschriften wegen illegaler Abfallverbringung verhängt werden können. 12 dieser Staaten (Deutschland ausgenommen) haben genaue Angaben zu ihren Geldstrafen gemacht. Die höchstmögliche Geldstrafe sieht demnach die Tschechische Republik vor, wo sowohl gegen natürliche als auch gegen juristische Personen bis zu 2 Mio. EUR verhängt werden können. In Estland, Lettland und Slowenien können gegen juristische Personen höhere Strafen als gegen natürliche Personen verhängt werden, und Malta sieht eine höhere Mindeststrafe für Wiederholungstäter vor, wobei die Höchststrafe die gleiche ist.

Sieben Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Malta und Polen) machten Angaben zu Haftstrafen, die aufgrund ihrer nationalen Rechtsvorschriften verhängt werden können. Die längste Haftstrafe – 10 Jahre für schwere Umweltstraftaten – ist demnach in Deutschland vorgesehen. Üblich scheint eine zweijährige Haftstrafe zu sein wie in Finnland, Frankreich, Italien und auch Malta.

Die Daten sind nicht robust genug, um feststellen zu können, ob höhere Geldstrafen und längere Haftstrafen das illegale Verbringen von Abfällen verhindern können. Interessanterweise verzeichnet Belgien die höchste Gesamtzahl illegaler Verbringungen, obwohl dort die zweit- und die dritthöchste Geldstrafe vorgesehen sind (bis zu 500 000 EUR in Flandern und bis zu 1 000 000 EUR in Wallonien) und auch Haftstrafen verhängt werden können.

7. ALLGEMEINE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Qualität der Berichterstattung und der Daten

¹⁵ IMPEL – TFD Enforcement Actions (2016), Project Report (2014-2015), Enforcement of the European Waste Shipment Regulation, <https://www.impel.eu/wp-content/uploads/2016/10/IMPEL-Enforcement-Actions-2014-15-FINAL-report.pdf>.

Für den Zeitraum 2013-2015 haben alle 28 Mitgliedstaaten den Basel-Bericht vorgelegt und auch den EU-Fragebogen beantwortet.

Die meisten Abweichungen zwischen den Angaben zu den zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt verbrachten Abfällen waren bei den „ausgeführten“ und „eingeführten“ Mengen festzustellen. Besonders ungenau war bei allen notifizierten Abfällen das Berichtsjahr 2014 mit einer „eingeführten“ Menge, die 12 % höher war als die „ausgeführte“ Menge, und bei gefährlichen Abfällen das Berichtsjahr 2015 mit einer „eingeführten“ Menge, die 19 % höher war als die „ausgeführte“ Menge.

Verbringung von Abfällen

Die meisten gefährlichen Abfälle werden im Entstehungsstaat behandelt; aus 23 Mitgliedstaaten werden weniger als 25 % der gefährlichen Abfälle „ausgeführt“. 2015 waren Irland, Luxemburg, Malta und Slowenien die größten „Ausführer“ von gefährlichen Abfällen mit Ausfuhren von mehr als 40 % ihrer gefährlichen Abfälle.

Im Zeitraum 2013-2015 wurden 1,2 Mio. Tonnen gefährliche Abfälle von Mitgliedstaaten aus der EU und 6,2 Mio. Tonnen aus Drittstaaten in die EU verbracht (Tabelle 2-41).¹⁶ Damit bleibt die EU ein Netto-„Einführer“ von gefährlichen Abfällen; es wurden 5 Mio. Tonnen mehr in die EU als aus der EU verbracht. Da in dem Dreijahreszeitraum in der EU 216 Mio. Tonnen gefährlicher Abfälle anfielen, bedeutet das auch, dass weniger als 1 % der gefährlichen Abfälle aus der EU „ausgeführt“ wurden.

Schweden hat als einziger Mitgliedstaat angegeben, dass Abfälle der Gruppe Y46 innerhalb der EU für das Entsorgungsverfahren D1 (z. B. Deponierung) „ausgeführt“ wurden; im Zeitraum 2013-2015 wurden insgesamt 3000 Tonnen verbracht. Deutschland, Finnland, Irland, Italien, die Niederlande, Österreich, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich haben angegeben, dass sie Haushaltsabfälle zur energetischen Verwertung (als Brennstoff) „ausführen“; hierbei war das Vereinigte Königreich der weitaus größte Ausführer mit 7 Mio. Tonnen verbrachten Tonnen innerhalb der EU im Zeitraum 2013-2015.

Der Anteil gefährlicher Abfälle, die aus den Mitgliedstaaten zur Verwertung verbracht wurden, ist seit 2001 relativ konstant geblieben; im Zeitraum 2013-2015 lag er bei 75 %. Dagegen ist der Anteil gefährlicher Abfälle, die zur Beseitigung verbracht werden, von 16 % im Jahr 2001 auf 24 % im Jahr 2015 gestiegen. Das sind jedoch nur 2 % aller angefallenen gefährlichen Abfälle (wie oben festgestellt, werden die meisten gefährlichen Abfälle im Entstehungsstaat behandelt).

Insgesamt scheint die EU der eigenständigen Behandlung aller notifizierten Abfälle oder besonders gefährlichen Abfälle seit 2001 keinen Schritt näher gekommen zu sein. Zwar schwankte in den vergangenen 15 Jahren der Prozentsatz beider Abfallarten, der *innerhalb* der EU verbracht wurde, doch 2015 lag er in beiden Fällen nur geringfügig unter dem Wert von 2001 (92 % gegenüber 93 % für alle notifizierten Abfälle und 91 % gegenüber 95 % bei gefährlichen Abfällen).

Illegale Abfallverbringung

¹⁶ Es wurden keine gefährlichen Abfälle in Nicht-OECD-Staaten ausgeführt.

Für den Zeitraum 2013-2015 wurden 2800 illegale Abfallverbringungen angegeben, was einer Zunahme von 12 % gegenüber den für 2010-2012 gemeldeten 2500 Fällen entspricht. Der jährliche Anstieg im Zeitraum 2010-2012 hat sich jedoch nicht fortgesetzt; 2013 ging die Zahl der illegalen Verbringungen auf 800 zurück, bevor sie sich 2014 und 2015 bei 1000 einpendelte. Demgegenüber verzeichnet der IMPEL-Bericht zwischen 2014 und 2015 insgesamt 815 illegale Verbringungen.

Die Zahlen der von den Mitgliedstaaten angegebenen Stichprobenkontrollen waren höchst unterschiedlich. Die Mitgliedstaaten haben nicht alle mit gleicher Genauigkeit geantwortet und den Begriff der stichprobenartigen Kontrollen unterschiedlich ausgelegt. Auffällig ist die gestiegene Gesamtzahl der angegebenen Kontrollen von rund 450 000 im Zeitraum 2010-2012 auf rund 600 000 im Zeitraum 2013-2015, was die höhere Zahl aufgedeckter illegaler Verbringungen erklären könnte.

12 Mitgliedstaaten haben genaue Angaben zu den Geldstrafen gemacht, die wegen illegaler Abfallverbringung verhängt werden können. Sieben Mitgliedstaaten machten genaue Angaben zu den vorgesehenen Haftstrafen. Andere Mitgliedstaaten gaben ebenfalls an, solche Maßnahmen anzuwenden, ohne jedoch näher darauf einzugehen. Daher sind die Daten nicht robust genug, um feststellen zu können, ob höhere Geldstrafen und längere Haftstrafen die illegale Verbringung von Abfällen verhindern können.

8. NÄCHSTE SCHRITTE

Nach Artikel 60 Absatz 2a der Verordnung führt die Kommission bis zum 31. Dezember 2020 eine Überprüfung der Verordnung durch. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts hatte die Kommission bereits mit der Vorbereitung einer Bewertung der Verordnung begonnen und damit den ersten Schritt zur Überprüfung getan. Durch die Bewertung soll festgestellt werden, ob die Verordnung ihre Zielsetzungen im Hinblick auf die fünf Kriterien Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz, Relevanz und Mehrwert für die EU erreicht hat und welche Erkenntnisse im Rahmen der Durchführung gewonnen wurden.