

Umwelt- und Technikrecht

Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht
der Universität Trier

Herausgegeben von
Prof. Dr. Reinhard Hendler
Prof. Dr. Peter Marburger
Prof. Dr. Peter Reiff
und Prof. Dr. Meinhard Schröder

UTR Band 97

Die Harmonisierung der Verfahrensstandards im europäischen Abfallrecht

**insbesondere anhand von „Best Available
Technologies“ und „BREF-Dokumenten“**

Von Dr. Johanna Raasch

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über dnb.ddb.de abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
[ESV.info/978 3 503 11085 8](http://ESV.info/978_3_503_11085_8)

ISBN 978 3 503 11085 8

ISSN 0933-6494

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2008

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO-Norm 9706

Druck: Strauss, Mörlenbach

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2007/2008 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation angenommen. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur sind im Wesentlichen bis September 2007 berücksichtigt.

Aufrichtigster Dank gebührt allen voran meinem verehrten Doktorvater Prof. Dr. Michael Reinhardt (LL.M.), der das Entstehen der Arbeit mit seinem Rat begleitet und ermöglicht hat. Er hatte in jeder Phase meines Promotionsvorhabens ein offenes Ohr für alle hiermit im Zusammenhang stehenden Fragen und hat mich stets ebenso vorbehaltlos wie umsichtig unterstützt und ermutigt. Nicht zuletzt möchte ich ihm für die äußerst schnelle Erstellung des Erstgutachtens danken.

Herrn PD Dr. Christian Heitsch danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Mein Dank gebührt weiter den Herausgebern Prof. Dr. Reiff, Prof. Dr. Hendler, Prof. Dr. Marburger und Prof. Dr. Schröder für die Aufnahme meiner Dissertation in die Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht. Ich danke auch Frau Hartmann vom Institut für Umwelt- und Technikrecht und Frau Le Berre vom Lehrstuhl für Öffentliches Recht für ihre Unterstützung in organisatorischen Fragen.

Die Idee zu einem Promotionsvorhaben im europäischen Abfallrecht ist während eines Praktikums beim Bundesverband der Deutschen Entsorgungswirtschaft e.V. in Brüssel im Jahre 2005 entstanden. In diesem Zusammenhang habe ich Frau Anne Baum-Rudischhauser für vielfältige Anregungen und Herrn Helge Kleinwege für seine Hilfsbereitschaft und wertvolle Einblicke in die Abfallwirtschaftspolitik zu danken. Herrn Rechtsanwalt Dr. Rainald Enders danke ich für seinen konstruktiven Rat, der mir den Einstieg in mein Promotionsvorhaben sehr erleichtert hat. Stellvertretend für viele Freunde und Wegbegleiter danke ich Sandra Heck für Gedankenaustausch und Aufmunterungen.

Besonders danken möchte ich dem Mann an meiner Seite, Julius Alexander Kemper. Die fachlichen Diskussionen mit ihm und seine Unterstützung während der Fertigstellung des Manuskripts haben sehr zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen. Sein unerschütterlicher Glaube an mich und sein liebevolles Verständnis haben ihren Abschluss erst ermöglicht. Besonders erwähnen möchte ich das überaus aufmerksame Korrekturlesen und das unverzichtbare Engagement bei der Erstellung der Druckvorlage.

Tiefster Dank gebührt meinen mir in enger Freundschaft verbundenen Eltern, Dr. Sonja und Dr. Ralf Raasch, für ihr bedingungsloses Verständnis und ihre umfassende Unterstützung. Sie haben es mir mit ihrer Liebe und dem ideellen Koordinatensystem, in dem ich aufwachsen durfte, ermöglicht, meinen Weg zu gehen. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Hamburg, im Mai 2008

Johanna Raasch

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	7
1. Teil: Einleitung	
A. Zur Fragestellung der vorliegenden Arbeit	18
B. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes.....	19
I. Abfallrechtliche Instrumente neben stoff-, produkt- und anlagenbezogenen Regelungen – Ansatzpunkte für abfallrechtlich relevante Standards	19
1. Abfall- bzw. stoffbezogene Standards.....	20
2. Produktbezogene Standards.....	22
3. Anlagenbezogene Standards	23
4. Funktion und verbleibende Aufgabe abfallrechtlicher Instrumente.....	24
II. Überblick über die maßgeblichen Abfallarten und Entsorgungsverfahren als Bezugspunkt für die Standardsetzung ...	25
1. Abfallarten, ihre Herkunft und relevante Mengen	26
a) Siedlungsabfälle.....	28
b) Bergematerial aus dem Bergbau	28
c) Bauabfälle	29
d) Sonderabfälle, gefährliche Abfälle und überwachungsbedürftige Abfälle.....	29
e) Abfälle aus Produktion und Gewerbe.....	30
2. Arten der Entsorgung.....	31
a) Aufarbeitung	32
b) Thermische Behandlung	33
c) Biologische und mechanisch-biologische Verfahren.....	38
d) Deponien	39
3. Zwischenergebnis: Wichtige Abfälle und Entsorgungsarten im Hinblick auf die Standardsetzung und grenzüberschreitende Abfallverbringung.....	40

C.	Gang der Untersuchung	42
2. Teil: Problemaufriß und Spannungsfeld der kollidierenden Schutzgüter		
A.	Grundlagen: Standardsetzung im Umweltrecht.....	48
I.	Begriffsbestimmung und Schaffung von Umweltstandards.....	50
II.	Systematik der Umweltstandardsetzung	56
1.	Arten der Umweltstandards	56
2.	Instrumente der Standardsetzung.....	57
a)	Instrumente direkter Verhaltenssteuerung.....	59
b)	Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung	60
c)	Planerische Instrumente.....	61
III.	Bindungswirkung von Umweltstandards und ihre gerichtliche Kontrolle.....	62
1.	Im Hinblick auf die deutsche Ebene.....	63
a)	Umweltstandards in Verwaltungsvorschriften und ihre gerichtliche Bindungswirkung.....	64
b)	Umweltstandards in Regelwerken Privater	68
c)	Verfahren	71
2.	Im Hinblick auf die europäische Ebene.....	72
a)	Standardsetzung durch private Normungsinstitute	72
b)	Verfahren	76
B.	Warenverkehrsfreiheit für Abfälle und Sekundärrohstoffe.....	78
I.	Anwendbarkeit der Warenverkehrsfreiheit auf Abfälle und Sekundärrohstoffe	78
II.	Der Inhalt der Warenverkehrsfreiheit und die Abfallverbringungsverordnung.....	82
C.	Umweltschutz im EG-Vertrag.....	86
I.	Umweltschutz als politisches Ziel im Kompetenzgefüge des Gemeinschaftsrechts	87
II.	Die Prinzipien des Art. 174 EG	89
1.	Hohes Schutzniveau.....	90
2.	Das Vorsorge- bzw. Vorbeuge-, das Ursprungs- und das Verursacherprinzip.....	91
3. Teil: Abfallrechtliche Verfahrensstandards im geltenden Recht und der Stand ihrer Harmonisierung		
A.	Vorbemerkung: Prämissen geltender abfallrechtlicher Standards ..	98
I.	Völkerrechtliche Vorgaben.....	98
1.	Umweltvölkerrecht	99

a)	Umweltvölkervertragsrecht	100
aa)	Baseler Abkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung	103
bb)	Das Vierte Abkommen von Lomé.....	111
b)	„soft law“: Beschluß des OECD-Rates über die Überwachung der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen zur Verwertung	111
2.	Verhältnis des Umweltvölkerrechts zu anderen Völkerrechtsbereichen	114
3.	Reichweite des Einflusses des Völkerrechts auf die europäische Umweltgesetzgebung	120
II.	Abfallbegriff.....	124
1.	Bedeutung und Regulierungsfunktion des Abfallbegriffs	125
2.	Der Abfallbegriff des Art. 1 Abs. 1a) i.V.m. Anhang I AbfRRL.....	126
a)	Der Abfallkatalog des Anhang I.....	127
b)	Die Entledigungstatbestände und die Abgrenzung zwischen Abfall und Produkt	129
c)	Das Ende der Abfalleigenschaft	131
3.	Die Wirkung des Abfallbegriffs auf die Anwendbarkeit der REACH-Verordnung	133
4.	Bewertung	136
III.	Die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung	136
1.	Problemaufriß.....	137
2.	Abgrenzung nach europäischem Recht	139
a)	Bedeutung der Abgrenzung	141
b)	Einzelne Abgrenzungsfragen und die Rechtsprechung des Gerichtshofs.....	142
3.	Nach deutschem Recht.....	149
4.	Bewertung	152
IV.	Die Umweltrichtlinie insbesondere als Vorgabe für die nationale Umsetzung: Handlungsbefugnisse der Mitgliedstaaten	153
1.	Primärrechtlicher Prüfungsmaßstab	155
2.	Sekundärrechtlicher Prüfungsmaßstab?	156
3.	Handlungsspielraum bei der Schaffung „verstärkter Schutzmaßnahmen“	156
B.	Überblick über abfallrechtliche Vorschriften mit standardsetzender Funktion	160
I.	Europarecht	160

II.	Nationales Recht	163
C.	Die wichtigsten Vorschriften im Einzelnen.....	164
I.	Auf konkrete Entsorgungswege bezogene Standards: Standards für Beseitigungsverfahren.....	165
1.	Deponierichtlinie	165
a)	Regelungsinhalt unter dem Blickwinkel der Standardisierung	166
b)	Umsetzung in Deutschland.....	171
2.	Die Abfallverbrennungsrichtlinie.....	174
a)	Regelungsinhalt unter dem Blickwinkel der Standardisierung	175
b)	Umsetzung in Deutschland	179
3.	Standardsetzung durch Lenkung der Abfallströme zur Beseitigung	180
II.	Auf konkrete Entsorgungswege bezogene Standards: Standards für Verwertungsverfahren	181
1.	Abfallstrombezogene Regelungen und Verwertungsquoten	182
a)	Die typische Regelungstechnik der Verwertungsrichtlinien am Beispiel der Elektroschrott-Richtlinie.....	183
b)	Kritik an dieser Regelungstechnik.....	185
2.	Standardsetzung durch Lenkung der Abfallströme zur Verwertung?.....	185
III.	Der Standard der Besten Verfügbaren Techniken und seine Anwendung gemäß der IVVU-Richtlinie	187
1.	Einführung: Die IVVU-Richtlinie und ihr Regelungskonzept.....	188
a)	Besonderes Charakteristikum der IVVU-Richtlinie: Der integrierte Ansatz	189
b)	Die maßgeblichen materiellen und verfahrensrechtlichen Bestimmungen im Überblick	191
c)	Allgemeine Bedeutung der IVVU-Richtlinie für die Abfallwirtschaft	192
2.	Beste verfügbare Techniken und BVT-Merkblätter.....	194
a)	Der Standard der besten verfügbaren Technik und seine Vorbilder	196
b)	Entstehung der BVT-Merkblätter	201
aa)	Überblick: Der „Sevilla-Prozeß“	201
bb)	Das Verfahren zur Erarbeitung eines BVT-Merkblatts.....	203

cc)	Revision der BVT-Merkblätter.....	205
c)	Der Inhalt der BVT-Merkblätter: Die verschiedenen Arten und ihr Aufbau	206
d)	Bedeutung der BVT-Merkblätter nach der IVVU-RL	208
e)	Kritische Würdigung der Anwendungsprobleme und Lösungsvorschläge.....	210
3.	Die BVT-Merkblätter mit Bezug zum Abfallrecht	215
a)	Das BVT-Merkblatt zur Abfallverbrennung	216
b)	Das BVT-Merkblatt zur Abfallbehandlung.....	220
4.	Umsetzungsmöglichkeiten am Beispiel Deutschlands.....	222
5.	Fazit.....	227
IV.	Durchsetzung der Standards für Entsorgungsverfahren durch Regulierung der Abfallverbringung.....	228
1.	Regulierung der Abfallverbringung durch die Abfallverbringungsverordnung	229
a)	Entstehung und Entwicklung	229
b)	Die Novellierung der Abfallverbringungsverordnung	231
aa)	Interinstitutionelle Verfahrensschritte.....	232
bb)	Die Rechtsgrundlage.....	233
2.	Maßgebliche Inhalte der novellierten Verordnung	236
a)	Überblick über den Inhalt und Kernstück der Verordnung: Die Notifizierung	236
b)	Behördliche Einwände gegen die Verbringung	240
aa)	Einwände für alle Abfallarten, deren Verbringung dem Notifizierungsverfahren unterliegt	242
bb)	Einwände gegen die Verbringung von Abfällen zur Beseitigung gemäß Art. 11 AbfVerbrVO.....	245
	(1) Auf die Prinzipien der Nähe, des Vorrangs der Verwertung und der Entsorgungsautarkie gestützte Einwände.....	245
	(2) Weitere Einwandgründe.....	249
cc)	Einwände gegen die Verbringung von Abfällen zur Verwertung gemäß Art. 12 AbfVerbrVO	250
	(1) Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu Art. 7 Abs. 4 AbfVerbrVO a.F. und der neue „Einwand der geringeren Standards“	250
	(2) Weitere Einwandgründe.....	253
dd)	Vereinbarkeit der novellierten Einwandgründe mit den Grundsätzen der Warenverkehrsfreiheit.....	256
c)	Bewertung	262
3.	Übergangsregelungen für die Beitrittsländer	264

4.	Rechtslage in Deutschland: Das Abfallverbringungsgesetz	266
V.	Zwischenergebnis	268
D.	Allgemeine Hindernisse für die Harmonisierung	270
I.	Sprachprobleme und Defizite in Umsetzung und Vollzug	271
II.	Der systematische Widerspruch zwischen der konditionalen Normstruktur des deutschen und der finalen Normstruktur des europäischen Umweltrechts	274
E.	Ergebnis	278
4. Teil: Konzepte zur Schaffung harmonisierter Standards für Entsorgungsverfahren		
A.	Motivationslage und erhöhte Notwendigkeit für einheitliche Entsorgungsstandards seit der EU-Osterweiterung – Die Entsorgungssituation in den Beitrittsländern	280
B.	Lösungsstrategien auf dem Weg zur Harmonisierung	288
I.	Grundsätzliche Überlegungen zu den Prämissen der europäischen Entsorgungsmarktordnung	288
1.	Neudefinition des Abfallbegriffs	290
a)	Das Ende der Abfalleigenschaft	291
b)	Die Abgrenzung zwischen Nebenprodukt und Abfall	297
c)	Die Berücksichtigung der Auswirkungen von REACH für den Abfallbegriff	300
2.	Die Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung: Optimierung des Verwertungsbegriffes	304
3.	Standardsetzung für Verwertungsverfahren	308
a)	Gezielte Regelung einzelner Verwertungspfade und Recyclingquoten	310
b)	Der materialspezifische Ansatz und seine Zweckmäßigkeit	313
c)	Die Kombination beider Strategien	315
4.	Zwischenergebnis	317
II.	Möglichkeiten der Getrennthaltung und Sortierung	317
III.	Optionen der Standardsetzung mit Hilfe von BVT und BVT-Merkblättern	318
1.	Festlegung einer Energieeffizienzschwelle mit Hilfe der BVT-Merkblätter	319
2.	Abgrenzung zwischen Abfall und Nebenprodukt anhand der Sektorenmerkblätter	319

3.	Die Anwendung der IVVU-Richtlinie auf den gesamten Abfallsektor	321
4.	Konzentration der Genehmigungsverfahren	322
5.	Finanzielle Förderung von Vorhaben unter Rückgriff auf die BVT	324
6.	Zwischenergebnis	327
C.	Schlußbetrachtung	328
5. Teil: Zusammenfassung in Thesen		330
Literaturverzeichnis		337