

11.12.89

EG - Fz - U - Wi

Empfehlungen

der Ausschüsse

zur

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an
den Rat und das Europäische Parlament über die Gemein-
schaftsstrategie für die Abfallwirtschaft

SEK(89) 934 endg.; Ratsdok. 8753/89

Punkt der 608. Sitzung des Bundesrates am 21. Dezember 1989

A

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (EG),
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Der Bundesrat begrüßt, daß die Kommission mit der vorliegenden Mitteilung ihre Vorstellungen über Grundsätze und Prioritäten einer mittel- und langfristigen Gesamtstrategie im Abfallbereich präzisiert. Eine geordnete Abfallwirtschaft mit der Prioritätenfolge Abfallvermeidung, Recycling von Alt- und Reststoffen und umweltverträgliche Beseitigung von Abfällen stellt einen wesentlichen Faktor für die positive Entwicklung von Umwelt und Wirtschaft in der Gemeinschaft dar.

Ausgeliefert am 12. DEZ. 1989

...

Für Wirksamkeit und Zweckmäßigkeit der von der EG-Kommission angekündigten Maßnahmen kommt es allerdings sehr wesentlich auf deren konkrete Ausgestaltung an.

EG
U 2. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß Abfall keine freie Ware und Abfallentsorgung keine uneingeschränkt "freie Dienstleistung" im Sinne des EWG-Vertrages ist.

EG
Wi
/EG/ 3. Bei der Beurteilung der konkreten Ausgestaltung der Maßnahmen wird der Bundesrat [jedoch] vor allem darauf achten, daß die in der Kommissionsmitteilung mehrfach angekündigte "Intensivierung der gemeinschaftlichen Umweltaktionen (GUA)" nicht zu einer Dauersubventionierung von Maßnahmen im Umweltbereich führt. Der Umweltschutz ist inzwischen als innovativer Markt anerkannt, dessen Nutzung nach einer gewissen Anreizfinanzierung den Wettbewerbskräften überlassen werden kann.

EG
U 4. Die Kommission stellt in der Mitteilung einleitend heraus, daß Abfälle nicht nur eine potentielle Verschmutzungsquelle darstellten, sondern gleichzeitig und vor allem "sekundäre" natürliche Ressourcen seien. Dabei wird die Ansicht vertreten, als könnten alle Abfälle - auch solche mit hohen Schadstoffgehalten - als Rohstoffe eingesetzt werden; Sonderabfallverbrennungsanlagen oder -deponien seien danach nicht erforderlich. Richtig ist vielmehr, daß erhebliche Mengen an produktionsspezifischen Abfällen nicht umweltverträglich verwertet werden können; ein wesentlicher Grund sind beispielsweise außerordentlich verschärfte Begrenzungen bei Emissionen. Diffusen Belastungen der Umwelt kann daher nur wirksam vorgebeugt werden, wenn eine Vielzahl von Abfällen mit hohem Schadstoffpotential dem Stoffkreislauf durch Abfallentsorgungsanlagen auf hohem technologischen Niveau auf Dauer entzogen werden.

EG Wi 5. Bei konkreten Richtlinienvorschlägen muß eine deutliche Trennung zwischen Abfällen einerseits und Reststoffen, die als Wirtschaftsgüter weiterverwendet werden können, andererseits vorgenommen werden. EG-Regelungen sollten nur für Abfälle, insbesondere für gefährliche Sonderabfälle, getroffen werden. Rest- und Altstoffe sind dagegen in der Regel Wirtschaftsgüter, für die Märkte bestehen. Regelungen der EG würden hier zu einer Behinderung des freien Warenverkehrs und zu ungerechtfertigten Markteingriffen führen. Die Problematik des Anfalls von Abfällen würde weiter vergrößert. Der Bundesrat verweist hierzu auf seinen Beschluß zum Richtlinienvorschlag über gefährliche Abfälle vom 25. November 1988 - Drucksache 432/88 (Beschluß) - Nummer 1).

EG U 6. Die Mitteilung geht ebenso wie die Vorschläge für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle und für eine Richtlinie des Rates über gefährliche Abfälle davon aus, daß die Verwertung von Abfällen (Nutzung) in das System der abfallrechtlichen Regelungen einbezogen werden. Hiergegen bestehen Bedenken. Eine solche Einbeziehung würde zu Doppelregelungen führen und den umweltpolitischen und wirtschaftlich vernünftigen Trend zur Reststoffverwertung erschweren.

EG U 7. Eine stoffliche Verwertung von Abfällen ist jedoch nur dann ökologisch vertretbar, wenn die Umwelt weder durch die Aufbereitungsverfahren noch durch die Verwertungsprodukte zusätzlich belastet wird. Es ist zu verhindern, daß solche Verwertungsverfahren forciert werden, die zu einem diffusen Transfer von Schadstoffen in die Umwelt führen. Im übrigen ist eine Verwertung nur dann sinnvoll, wenn die Vermarktung der gewonnenen Produkte sichergestellt werden kann.

- EG
U
8. Die EG sollte Forschungen zu Fragen des Schadstofftransfers (Ökobilanzen) bei der stofflichen Verwertung fördern.
- EG
U
9. Zwar ist zu begrüßen, daß auch die Europäische Gemeinschaft die Vermeidung und Verwertung als vorrangige Ziele ihrer Abfallwirtschaftsstrategie anerkennt, gleichzeitig sind aber auch im Bereich der sonstigen Entsorgung außerordentliche Anstrengungen erforderlich.
- EG
U
10. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß eine umweltgerechte und quantitativ ausreichende Entsorgungsinfrastruktur Voraussetzung für die Durchsetzung von Maßnahmen der Abfallvermeidung und Abfallverwertung ist.
- EG
U
11. Eine Zuordnung von Abfallerzeugern und -entsorgern zu bestimmten Anlagen ermöglicht es auch, auf den Erzeuger und Entsorger von Abfällen im Sinne der Vermeidung und Verwertung von Abfällen einzuwirken und eine Prognose über die Vermeidungs- und Verwertungspotentiale aufzustellen. Diese ist nicht zuletzt von Bedeutung für die Dimensionierung von Abfallentsorgungsanlagen.
- EG
U
12. Vermeidungsmaßnahmen in der Industrie sind durchweg auf einen konkreten Abfall hin ausgerichtet. Das gleiche gilt für Maßnahmen der Abfallverwertung. Diese Maßnahmen bedeuten jedoch nicht, daß kein Abfall oder keine Schadstoffemissionen mehr entstehen. Regelmäßig fallen andere Abfälle an, die schadlos zu entsorgen sind, oder zusätzliche Emissionen z. B. über das Abwasser.

...

EG
U

13. Im Abschnitt "Optimierung der endgültigen Entsorgung" wird die Notwendigkeit hervorgehoben, bei den Abfällen vor der Ablagerung das Volumen und die Schädlichkeit zu vermindern. In diesem Zusammenhang ist auch die thermische Behandlung aufzuführen, die bisher dort noch nicht genannt ist.

EG
U

14. Unter Verbrennungsanlagen für gewerbliche Abfälle sind wohl Verbrennungsanlagen für gefährliche Abfälle zu verstehen. Nicht jeder gewerbliche Abfall jedoch ist auch gefährlich. Es genügt nicht die Erstellung einer Liste von Abfällen, deren Lagerung (wohl Ablagerung gemeint) verboten ist oder bestimmten Auflagen unterliegt. Vielmehr kommt es entscheidend auf die chemischen und physikalischen Parameter an.

EG
U

15. Das bei der endgültigen Entsorgung zu verfolgende "hohe Niveau" ist als "das höchste in einem der Mitgliedsstaaten bereits erreichte Niveau" zu verstehen.

EG
U

16. Der Bundesrat hält das Prinzip der Inlandsentsorgung für unverzichtbar. Sonst würden nationale Entsorgungskonzepte verhindert und nach dem Abfallgesetz zulässige Instrumente wie z. B. die verbindliche Festlegung von Einzugsbereichen in Entsorgungsplänen sowie der Anschluß- und Benutzungszwang rechtlich in Frage gestellt werden.

Dies bedeutet, daß mögliche Rechtsetzungsakte der Gemeinschaft im Bereich der Abfallwirtschaft nach Auffassung des Bundesrates keinesfalls auf Artikel 100 a EWG-Vertrag gestützt werden können.

...

Nur so kann einem großräumigen Abfalltourismus vorgebeugt werden, der sich nach dem Angebot freier und kostengünstiger Entsorgungskapazitäten auf höchst unterschiedlichem technischen und Sicherheitsniveau richten würde.

EG
U

17. Die in der Mitteilung dafür angeführten Gründe, weshalb eine Aktion auf Gemeinschaftsebene sinnvoller erscheine als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten, sind nicht zwingend. Bei Anwendung des Standes der Technik ist z. B. mit grenzüberschreitenden Verschmutzungen oder Beeinträchtigungen durch Abfallentsorgungsanlagen nicht zu rechnen. Schließlich veranlaßt ein Mitgliedstaat auch durch hohe Entsorgungspreise seine Industrie dazu, abfallarm zu produzieren.

EG
U

18. Der von der EG-Kommission unter dem Gesichtspunkt der Minimierung der Transportwege unterbreitete Vorschlag, daß Binnengrenzen dann kein Hindernis bilden sollten, wenn jenseits einer Grenze die nächstgelegene angepaßte Entsorgungseinrichtung bestehe, würde eine gemeinsame verbindliche Planung und das Vorhandensein der Anlagen voraussetzen.

EG
U

19. Eine grenzüberschreitende Entsorgung nach diesem Ansatz setzt weiter voraus, daß

- a) die technische Ausstattung und der Sicherheitsstandard der fraglichen Anlagen EG-weit auf hohem Niveau vergleichbar sind;
- b) es sich in der Regel um einen Leistungsaustausch zwischen Entsorgungsräumen und nicht um einseitige Entsorgungswege handelt.

...

Solange die Voraussetzung a nicht erfüllt ist, besteht angesichts des hohen und kostenintensiven Entsorgungsniveaus in der Bundesrepublik Deutschland die Gefahr der "Billigentsorgung" von Abfall über ausländische Anlagen mit geringerem Sicherheitsniveau.

Solange die Voraussetzung b nicht erfüllt ist, besteht angesichts der großen Planungsaktivität auf hohem Niveau in der Bundesrepublik Deutschland die Gefahr der einseitigen Mitentsorgung in inländischen Anlagen, da entsprechende Anlagen im Nachbarstaat möglicherweise nicht mehr geplant würden.

EG
Wi

20. Der "Mülltourismus" ist durch Infrastrukturmaßnahmen der Mitgliedstaaten und geeignete Kontrollen zu verhindern.

Außerdem dürfen die bei der geplanten Änderung der Richtlinie über die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen notwendigen Kontrollen nicht dazu genutzt werden, diese Kontrollmechanismen ausschließlich auf der Ebene der EG anzusiedeln. Mit Hilfe von nationalen Kontrollen sollten jedoch Informationen über die Verbringung von Abfällen vom Erzeuger bis hin zum Entsorger ausgetauscht werden.

EG
U

21. Der Bundesrat begrüßt, daß die Gemeinschaft die Anstrengungen zur Entwicklung von Verfahren zur Ermittlung, Bewertung und Sanierung von Altlasten-Standorten verstärken will;

U
(bei An-
nahme ent-
fällt 23.)

22. insbesondere sollten die Programme STEP, GUA und EFRE ausgebaut werden.

...

- EG 23. die Förderung von Maßnahmen des Umweltschutzes aus den Programmen STEP, GUA und EFRE muß fortgesetzt und vertieft werden.
- EG 24. Im übrigen wird auf den Beschluß des Bundesrates vom 10. November 1989 - Drucksache 485/89 (Beschluß), Ziffer 5 - zum Gemeinschaftlichen Forschungsrahmenprogramm Bezug genommen.
- EG
Wi 25. Der Bundesrat unterstützt grundsätzlich den Vorschlag, eine europäische Kennzeichnung umweltfreundlicher Produkte einzuführen. Die Information der Verbraucher über die Umweltfreundlichkeit eines Produkts fördert die Herstellung und den Verbrauch dieser Produkte.

Hierbei müssen jedoch die Grenzen einer Bewertung der Umweltverträglichkeit von Produkten beachtet werden. Die Umweltauswirkungen eines Produkts auf die einzelnen Umweltmedien (Luft, Boden, Wasser) über seinen gesamten Lebenszyklus quantitativ zu erfassen, die Ergebnisse zu bewerten, miteinander vergleichbar zu machen und zu einem Gesamtwert der Umweltbelastung zu summieren, ist derzeit auf wissenschaftlicher Grundlage nicht möglich. Daher ist auch die von der Kommission vorgeschlagene Festlegung von "ökologischen Parametern der Produkte mit dem Ziel der Einführung eines Gemeinschaftssystems" derzeit nicht möglich.

Eine europäische Kennzeichnung sollte sich deshalb an das deutsche Umweltzeichen "Blauer Engel" anlehnen und in ebenso pragmatischer Weise von einer Jury unabhängiger Persönlichkeiten des gesellschaftlichen Lebens vergeben werden. Die Kennzeichnung sollte ausschließlich der Verbraucherinformation dienen: Sie sollte den

Verbraucher, wie in der Bundesrepublik Deutschland, lediglich auf dasjenige auf dem Markt angebotene Produkt hinweisen, das im Vergleich mit Produkten des gleichen Verwendungszwecks den größtmöglichen Entlastungseffekt für die Umwelt erzielt. Abzulehnen ist eine staatliche Produktreglementierung auf der Grundlage der zu ihrer Umweltverträglichkeit durchgeführten Produktbewertung.

B

26. Der Finanzausschuß
empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage Kenntnis zu nehmen.