

03.10.89

EG - Fz - U - Wi

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

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

KEP-AE-Nr.: 892248

Übermittelt vom Bundesminister für Wirtschaft am 3. Oktober 1989 gemäß Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BGBl. II 1986 S. 1102 f.).

Die Vorlage ist mit Schreiben des Herrn Präsidenten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 15. September 1989 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Gemeinschaften übermittelt worden.

INHALT

- I. EINLEITUNG
- II. EINIGE FAKTEN
- III. GRUNDLEGENDE POLITISCHE ORIENTIERUNGEN
 - A. Der EWG-Vertrag
 - B. Die Aktionsprogramme
- IV. ERSTE STRATEGISCHE GENERALLINIE: DIE VERMEIDUNG VON ABFÄLLEN
 - A. Vermeidung durch Technologien
 - B. Vermeidung durch Produkte
- V. ZWEITE GENERALLINIE: DIE WIEDERVERWERTUNG
- VI. DRITTE GENERALLINIE: OPTIMIERUNG DER ENDGÜLTIGEN ENTSORGUNG
- VII. VIERTE GENERALLINIE: REGELUNG IM BEREICH DES TRANSPORTS
- VIII. FÜNFTE GENERALLINIE: SANIERUNGSMASSNAHMEN
- IX. DURCHFÜHRUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN DER GEMEINSCHAFT
- X. ABFALLWIRTSCHAFT IM GROSSEN BINNENMARKT

MITTEILUNG DER KOMMISSIONGEMEINSCHAFTSSTRATEGIE FÜR DIE ABFALLWIRTSCHAFTI. EINLEITUNG

Die durch die Abfälle verursachte Problematik ist spezifisch und relativ komplex.

Abfälle stellen eine potentielle Verschmutzungsquelle dar. Gleichzeitig und vor allem sind sie jedoch "sekundäre" natürliche Ressourcen. Die von der öffentlichen Hand im Abfallbereich durchzuführenden Aktionen betreffen daher den Bereich der Umweltpolitik, aber auch andere Bereiche der Politik, insbesondere die Wirtschaftspolitik, die wissenschaftliche und technologische Forschung und die Verbraucherpolitik.

In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen zu den vorrangigen Entsorgungswegen und den Regeln für den Transport der Abfälle im großen Binnenmarkt. Bei den Entsorgungswegen unterscheidet man hauptsächlich zwischen Wiederverwertung, Verbrennung und Lagerung. Die Folgen für Wirtschaft und Umwelt sind direkt von der Festlegung der Prioritäten abhängig.

In einem Binnenmarkt stellt sich die Frage des freien Verkehrs der Abfälle im Hinblick auf ihre Entsorgung. Diese Frage ist um so mehr berechtigt, als auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft zur Zeit Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. Die Fakten zeigen, daß für die Verbringung von Abfällen zwischen den Mitgliedstaaten in den meisten Fällen wirtschaftliche und nicht Umwelterwägungen ausschlaggebend sind.

Angeichts der engen Verknüpfung zwischen der Abfallwirtschaft und zahlreichen Industrie- und Handelstätigkeiten kann das Fehlen eines gemeinschaftlichen Konzepts für die Abfallwirtschaft den Umweltschutz, aber auch die Vollendung des großen Binnenmarkts beeinträchtigen, da in diesem Falle Wettbewerbsverzerrungen und ungerechtfertigte Investitionsverlagerungen, wenn nicht gar eine Abschottung des Marktes zu befürchten wären.

Die Maßnahmen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Abfallwirtschaft müssen sich deshalb auf eindeutig formulierte Grundsätze stützen, auf eine mittel- und langfristige Gesamtstrategie ausgerichtet sein und auf allgemeinen Prioritäten beruhen, deren Umsetzung bis zum Jahre 2000 dauern wird.

Diese Mitteilung soll diesen Sachverhalt verdeutlichen; sie entspricht insbesondere einem vom Europäischen Parlament bereits 1984 in seiner Entschließung im Anschluß an die "Odyssee der Seveso-Fässer" geäußerten Wunsch (ABl. Nr. C 127 vom 14.5.84, S. 67).

Eine erste Reihe von Maßnahmen ist im Zusammenhang mit dem vierten Aktionsprogramm für den Umweltschutz zu sehen. Die weiteren Maßnahmen werden nach Bekanntwerden der Ergebnisse der ersten Phase beschlossen.

Diese Definition umfaßt alle Abfälle, unabhängig von ihrem Verwendungszweck: Entsorgung oder Nutzung. In dieser Mitteilung wird der Begriff "Abfälle" im Sinne der Definition in den Richtlinienenvorschlägen über Abfälle und gefährliche Abfälle angewandt, die zur Zeit dem Rat zur Erörterung vorliegen⁽¹⁾. Die nuklearen Abfälle fallen nicht in den Geltungsbereich dieser Richtlinien. Diese Abfälle sind in besonderer Weise problematisch und erfordern ein sehr unterschiedliches Vorgehen. Dieses Problem ist in einer vor kurzem dem Rat vorgelegten Mitteilung⁽²⁾ aufgegriffen worden. Die Kommission wird vor Ende 1989 einen Vorschlag für eine Richtlinie vorlegen.

II. EINIGE FAKTEN

Eine Schätzung der in der Gemeinschaft anfallenden Abfallmenge ist schwierig, wenn nicht gar unmöglich, insbesondere weil die Mitgliedstaaten keine einheitliche Nomenklatur anwenden. In einem Bericht aus dem Jahre 1987^(2bis) erwähnt der Umweltausschuß des Europäischen Parlaments eine Abfallmenge von insgesamt 2,2 Mrd. t.

Betrachtet man die Abfälle getrennt nach ihrem Ursprung, so dürften in den meisten Mitgliedstaaten durchschnittlich 60 % des Hausmülls auf der Deponie landen, 33 % verbrannt und etwa 7 % kompostiert werden. Dagegen werden über 60 % der gewerblichen Abfällen und 95 % der landwirtschaftlichen Abfälle nutzbar gemacht. Wie die Zahlen zeigen, ist die Abfallmenge, die auf der Deponie landet, keineswegs unbedeutend und stellt einen Verlust für die Wirtschaft dar.

Diese Feststellung macht - zusammen mit den jedes Jahr aus der Gemeinschaft ausgeführten Abfallmengen (verbrannte und ins Meer eingeleitete Abfälle sowie Abfälle zur Deponierung in Nichtmitgliedstaaten) - deutlich, daß die Entsorgungsanlagen in der Gemeinschaft, vor allem die Verbrennungsstandorte, nicht ausreichen.

In der Abfallbehandlung, d.h. in den Branchen, die sich mit der Entsorgung und Aufbereitung von Abfällen sowie mit der Rückführung und dem Vertrieb von Abfallstoffen befassen, waren in der Europäischen Gemeinschaft bereits 1982 über zwei Mio. Personen beschäftigt. Der Jahresumsatz lag zwischen 100 und 200 Mrd. ECU⁽³⁾. Aus diesen Zahlen wird ersichtlich, wie wichtig die Abfallwirtschaft für die Gesamtwirtschaft ist. In den Vereinigten Staaten steht sie an vierter Stelle der Wirtschaftszweige, die in den nächsten zehn Jahren die größte Rolle spielen werden.

Aufgrund dieser allgemeinen Überlegungen sollten auf der dafür am besten geeigneten Ebene innerhalb des Abfallzyklus wirksame Maßnahmen festgelegt werden.

(1) ABI. Nr. C 295 vom 19.11.1988.

(2) KOM (87) 312 endg.

(2bis) Dokument A 231/87.

(3) Die Struktur und die sozio-ökonomische Bedeutung der Abfallwirtschaft und der Recycling-Industrie in der Europäischen Gemeinschaft, Oktober 1982 EUROconsult.

Um die Daten über den Verkehr mit Abfällen auf den neuesten Stand zu bringen, hat die Kommission Arbeiten im Rahmen von Eurostat aufgenommen.

III. GRUNDLEGENDE POLITISCHE ORIENTIERUNGEN

A. Der EWG-Vertrag

Im Vertrag von Rom, geändert durch die Einheitliche Europäische Akte, wird die Umweltpolitik als Bestandteil der Politik der Europäischen Gemeinschaft verankert und dieser ein dreifaches Ziel vorgegeben:

1. die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern;
2. zum Schutz der menschlichen Gesundheit beizutragen;
3. eine umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen zu gewährleisten.

In Artikel 130 r Absatz 2 des Vertrags wird präzisiert, daß die Umweltpolitik der Gemeinschaft dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen und sie nach Möglichkeit an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie dem Verursacherprinzip unterliegt.

Infolgedessen besteht keinerlei Zweifel daran, daß die Europäische Gemeinschaft sich in erster Linie um die Vermeidung der Abfallentstehung bemühen muß, und erst in zweiter Linie die Wiederverwertung und die Modalitäten der endgültigen Beseitigung der Abfälle in Betracht ziehen kann. Grundlegendes Prinzip der gemeinschaftlichen Aktion muß es demnach sein, die Abfallentstehung zu verhindern und die Menge und Schädlichkeit der Abfälle zu verringern.

In Artikel 130 r Absatz 2 wird zum Schluß ferner festgestellt, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes (und die sich daraus ergebende Abfallwirtschaft) nunmehr Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft sind.

In diesem Zusammenhang läßt es sich nicht leugnen, daß sich sowohl die Politik im Bereich der Abfallwirtschaft auf den Binnenmarkt als auch die Vollendung des Binnenmarktes auf die Abfallwirtschaft auswirken werden.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen stützen sich auf den in Artikel 130 r Absatz 4 des Vertrages verankerten Grundsatz, daß die Gemeinschaft nur dann tätig wird, wenn die Durchführung einer Aktion auf Gemeinschaftsebene sinnvoller erscheint als auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten,

- weil die betreffenden Verschmutzungen oder Belästigungen die Grenzen der nationalen Hoheitsgebiete zu überschreiten drohen;
- weil die Disparitäten zwischen nationalen Maßnahmen möglicherweise zu Wettbewerbsverzerrungen führen oder die Verwirklichung des Binnenmarktes behindern;
- weil die Disparitäten zwischen nationalen Maßnahmen möglicherweise zu unerwünschten Investitionsverlagerungen beitragen oder die Unterschiede in der Lebensqualität der Mitgliedstaaten vergrößern können;
- weil die Konzertierung oder Zusammenfassung nationaler Anstrengungen eine bessere Wirtschaftlichkeit erwarten lassen.

B. Die Aktionsprogramme

Die verschiedenen Aktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes haben bereits grundlegende Orientierungen im Hinblick auf die von der Gemeinschaft im Rahmen der Abfallwirtschaft durchzuführende Aktion vorgegeben.

Im ersten Aktionsprogramm (1973-1976) lag die Betonung auf der Notwendigkeit eines "kurativen" Vorgehens auf Gemeinschaftsebene im Hinblick auf die Lösung einiger vorrangiger Probleme der Abfallbeseitigung oder der Beseitigung der Ursachen für Wettbewerbsverzerrungen im Bereich der Abfallwirtschaft.

Im zweiten (1977-1981) und dritten (1982-1986) Aktionsprogramm wurde die Problematik der Abfälle im Rahmen der Gemeinschaftsaktion zur Bekämpfung der Verschwendung und zur Sicherstellung der Erhaltung und sinnvollen Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen hervorgehoben. Dabei wurden die Leitlinien einer Politik aufgezeigt, die drei Komponenten umfaßt:

1. Vermeidung der Abfallentstehung;
2. Wiederaufarbeitung und Wiederverwendung der Abfälle;
3. Gefährlose Beseitigung der nicht wiedergewinnbaren Rückstände.

Diese dreifache Orientierung wird im vierten Aktionsprogramm (1987-1992) bestätigt. Dabei wird jedoch insbesondere die Notwendigkeit von Aktionen auf dem Gebiet der "sauberen Technologien" und "sauberen Produkte" hervorgehoben. Ferner wird die Zweckmäßigkeit einer Gemeinschaftsaktion für den Abfallbereich betont, die außer auf der

Ebene der Rechtsvorschriften auch auf der Ebene der wirtschaftlichen Anreize und der Information liegt⁽⁴⁾.

IV. ERSTE STRATEGISCHE GENERALLINIE: DIE VERMEIDUNG VON ABFÄLLEN

Die Verhütung der Abfallentstehung stellt die erste Generallinie der Europäischen Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft dar.

(4) ABI. Nr. C 328 vom 7.12.1987.

Wie die jüngsten Daten zeigen, kann sich der technologische Wandel positiv auf die Verminderung der Abfallmenge auswirken, sofern wirklich saubere Technologien entwickelt werden und nicht etwa Reinigungstechnologien, die die Verschmutzung lediglich verlagern⁽⁵⁾,⁽⁶⁾.

Zur Verwirklichung dieses Ziels der Verminderung des Abfallaufkommens und unter Berücksichtigung der Tatsache, daß die Abfälle in zwei Hauptstadien auftreten – zuerst bei der Herstellung der Erzeugnisse (gewerbliche Abfälle usw.) und dann bei der Verwendung der Erzeugnisse (Hausmüll usw.) – wird die Festlegung einer doppelten vorbeugenden Strategie vorgeschlagen:

1. Vermeidung durch Technologien,
2. Vermeidung durch Produkte.

a): Vermeidung durch Technologien

Die sauberen Technologien haben in erster Linie die Entwicklung von belastungsarmen Fertigungsverfahren zum Ziele, bei denen nur wenige oder keine Abfälle anfallen.

Solche Technologien zielen im allgemeinen auf eine globale Verbesserung der Fertigungsverfahren ab.

In diesem Zusammenhang sind die Industrieunternehmen am besten in der Lage, die bei der Fertigung anfallenden Abfallmengen und ihre Schädlichkeit zu reduzieren. Ganz allgemein obliegt ihnen die Aufgabe, Verhaltenskodizes auszuarbeiten, die die Entstehung von Abfällen bereits bei der Entwicklung der industriellen Fertigungsverfahren verhindern sollen, und die Einhaltung dieser Kodizes durch Informations- und Ausbildungsprogramme in ihren Betrieben zu fördern.

-
- (5) Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Analyse der Strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft, Strukturwandel und Umweltschutz, Essen 1987.
- (6) Notitie inzake preventie en hergebruik van afvalstoffen, October 1988.

Auf der Ebene der Gemeinschaft sind verschiedene Initiativen ergriffen worden, die vor allem zum GUA-Programm der (Gemeinschaftliche Umweltaktion), das Demonstrationsvorhaben finanziell unterstützt (Verordnung 1872/84/EWG und 2242/87), sowie zur Errichtung eines Informationsnetzes auf dem Gebiet der Umwelttechnologien (NETT) geführt haben. Diese Maßnahmen sind fortzuführen.

Im übrigen ist der Einbeziehung sauberer Technologien und ihrer Förderung bei sämtlichen Politiken der Gemeinschaft nach Artikel 130 r besondere Beachtung zu schenken.

Aktionen

- Vorschlag an den Rat zur ständigen Fortführung und Intensivierung der Gemeinschaftlichen Umweltaktionen (GUA) auf dem Gebiet der sauberen Technologien

B. Vermeidung durch Produkte

Die Vermeidung der Abfallentstehung erstreckt sich auch auf die Produkte. Für die Minimierung der Abfälle auf Produktebene muß die Auswirkung des gesamten Lebenszyklus der Produkte auf die Umwelt berücksichtigt werden. Die in den Verkehr gebrachten Produkte dürfen bei der Fertigung, Verwendung und endgültigen Entsorgung nur minimal zum Gesamtaufkommen oder zur Schädlichkeit der Abfälle und den Verschmutzungsgefahren beitragen. Dieses Ziel, Erzeugnissen zu fördern, die weniger Abfälle erzeugen, gilt sowohl für die Hersteller und Planer von Verbrauchsgütern als auch für die Verbraucher und Erzeuger von Abfällen.

Damit der Verbraucher seine Rolle in diesem Prozeß voll wahrnehmen kann, muß er über die ökologischen Eigenschaften der Erzeugnisse unterrichtet und durch eine entsprechende Kennzeichnung auf diese aufmerksam gemacht werden. Das "ökologische" Gütezeichen wird in bestimmten Mitgliedstaaten bereits verliehen, in anderen wird eine solche Möglichkeit zur Zeit geprüft.

Im Hinblick auf den großen Binnenmarkt muß unbedingt ein gemeinschaftlicher Rahmen geschaffen werden, der mit Hilfe ökologischer Elemente und Parameter eine umweltbewußte Nutzung der Erzeugnisse durch die Anwender/Verbraucher ermöglicht, ohne das Funktionieren des Binnenmarkts zu stören. Die Entwicklung eines umfassenden Konzepts zur Unterrichtung über die Qualität der Produkte und deren Verhalten in der Umwelt (bei ihrer Verwendung und ihrer Beseitigung) soll auch eine aktive Beteiligung der Anwender/Verbraucher an diesem Prozess ermöglichen.

Diese umfassende Gemeinschaftsaktion soll eine umweltbewußte Nutzung der Erzeugnisse sicherstellen und gliedert sich in die Bemühungen der Gemeinschaft ein, eine umfassende Qualitätspolitik für die Produkte in die Wege zu leiten.

Angeichts der Bedeutung der öffentlichen Märkte könnte dieser Sektor eine wesentliche und beispielhafte Rolle spielen. Eine Studie über die Möglichkeit der Berücksichtigung nichtdiskriminierender ökologischer Anforderungen in den Lastenheften für den Kauf von Produkten soll durchgeführt werden. Forderungen im Zusammenhang mit den Prioritäten anderer Politiken der Gemeinschaft könnten noch hinzukommen.

Maßnahmen

Vorschlag für eine Entscheidung betreffend die ökologischen Parameter der Produkte mit dem Ziel der Einführung eines Gemeinschaftssystems für die Gewährung von ökologischen Gütezeichen

ZWEITE GENERALLINIE: DIE WIEDERVERWERTUNG

Sind Abfälle erst einmal erzeugt, können ihre negativen Auswirkungen auf die Umwelt am besten durch Wiederverwertung, d.h. durch Rückführung in den eigentlichen Wirtschaftskreislauf, beseitigt werden.

Für die Wahl des Entsorgungsweges für die Abfälle gibt es zahlreiche Parameter, die spezifischen Umweltkriterien genügen müssen. In Frage kommen entweder die Wiederverwertung oder die endgültige Beseitigung. Solange die eine oder die andere Lösung nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, hängt die Wahl weitgehend von den Kosten ab.

Die für die Wiederverwertung ausschlaggebenden Parameter sind somit vor allem wirtschaftlicher Natur. Im Rahmen eines globalen Konzepts dürfen die sozioökonomischen und umweltbezogenen Daten, die sich aus der Nichtverwertung dieser Abfälle ergeben würden, nicht außer acht gelassen werden. Bei der Beurteilung der Nichtverwertung, d.h. der endgültigen Entsorgung auf einer Deponie, darf man sich nicht auf die sozialen Kosten der Abfälle beschränken. Eine präzise Bewertung der sozialen Kosten, die je nach Art der Abfälle stark verschieden sind, ist im allgemeinen schwierig.

Die Kosten der industriellen Aufbereitungs- und Entsorgungsverfahren sowie die damit verbundenen Prozesse wie Sammlung, Sortierung und Transport – die sogenannten externen Kosten – sind dagegen leicht quantifizierbar. In dieser Gesamtbilanz ist ferner den Absatzmöglichkeiten für die bei der Wiederverwertung anfallenden Produkte Rechnung zu tragen.

Die Wiederverwertung kann in verschiedenen Formen erfolgen, z.B. Wiederverwendung, Aufarbeitung, Regeneration, Rückgewinnung von Rohstoffen oder Umwandlung in Energie. Ausschlaggebend für die Wahl der Form sollte das Bestreben sein, das Abfallaufkommen zu vermindern sowie Rohstoffe und Energie einzusparen.

Die Kommission hält die Wiederverwertung der Abfälle für den vorrangig zu fördernden Entsorgungsweg. Die Anstrengungen zur Förderung der Wiederverwertung sollten sich auf folgende Gebiete konzentrieren:

- Forschung und Entwicklung im Bereich der Wiederverwertungsverfahren
- Optimierung der Systeme zur Sammlung und Sortierung von Abfällen (selektives Sammeln, elektromechanisches Sortieren usw.)
- Verminderung der externen Kosten der Wiederverwertung
- Schaffung von Märkten für Produkte aus der Wiederverwertung

Die Mittel und Instrumente für eine bessere Abfallwiederverwertung sowie ihre Vor- und Nachteile müssen in vergleichenden Studien auf Gemeinschaftsebene untersucht werden.

Um ihren vollen Wirkungsgrad zu erreichen, können diese Anstrengungen mit Anreizen wie Pfandgebühren, Abgaben und dgl. verbunden sein. Hierbei sind jedoch Diskriminierungen und im Vergleich zu den gesteckten Zielen übermäßige Belastungen zu vermeiden.

In sektoraler Hinsicht ist darauf hinzuweisen, daß die Kommission bereits bestimmte Wiederverwertungsaktionen auf dem Gebiet der Altöle, des Altpapiers, der Verpackungen für Getränke und der Altbatterien in Angriff genommen hat. Auf anderen Gebieten muß sie noch tätig werden. Infolge des Urteils des Gerichtshofs in der Rechtssache 380/87 ist ein Eingreifen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Kunststoffabfälle vorrangig. Metallverpackungen sind in bestimmten Mitgliedstaaten bereits verboten, so daß der freie Warenverkehr in Gefahr ist. Auch auf diesem Gebiet sind somit Schritte der Gemeinschaft erforderlich.

Maßnahmen

- Vorschlag an den Rat zur ständigen Fortführung und Intensivierung der gemeinschaftlichen Umweltaktionen (GUA) auf dem Gebiet der Wiederverwertungsverfahren
- Vorschlag für Kunststoffabfälle
- Vorschlag für Metallverpackungen
- Untersuchungen über Instrumente für eine bessere Wiederverwertung der Abfälle (Abfallbörse u. Informationsverarbeitungssysteme, Datenbanken)

VI. DRITTE GENERALLINIE: OPTIMIERUNG DER ENDGÜLTIGEN ENTSORGUNG

Die nicht wiederverwertbaren Abfälle sind definitionsgemäß zu beseitigen. Ihr Bestimmungsort ist grundsätzlich die Deponie.

Die Deponie hat sich jedoch hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Umwelt und der Verfügbarkeit geeigneter Standorte mehr und mehr als problematisch erwiesen. Sie kommt daher in der Abfallwirtschaft nur als ultima ratio in Frage. Somit ist jede Möglichkeit einer Aufbereitung vor der Endlagerung mit dem Ziel Volumen und potentielle Schädlichkeit der Abfälle zu vermindern, zu prüfen. Hinzu sind physikalisch-chemische oder biologische Verfahren (Neutralisierung, Stabilisierung, Kompostierung, Gärung usw.) zu entwickeln.

Die Deponie, die auf jeden Fall das letzte Stadium insbesondere für die bei den Abfallbehandlungsverfahren anfallenden Abfälle darstellt, bedarf einer strikten Regelung hinsichtlich folgender Aspekte:

- Wahl des Standortes
- Einrichtung des Standortes
- Betrieb
- Vorbehandlung der Abfälle
- Art der zu lagernden Abfälle
- Überwachung nach Stilllegung

Die Regelungen der Mitgliedstaaten sind zur Zeit noch unvollständig und sehr unterschiedlich, so daß sich die Umweltqualität zwischen den betreffenden Mitgliedstaaten zunehmend auseinanderentwickelt. Um dieser Tendenz entgegenzuwirken, ist eine Harmonisierung der Regelungen im Hinblick auf ein hohes Niveau des Umweltschutzes dringend geboten.

Die Abfallverbrennung ist ein verbreiteter und innerhalb strikter Grenzen annehmbarer Entsorgungsweg. Sie erfordert die Einhaltung strenger Vorschriften und eine laufende Überwachung.

Die Kommission hat bereits Vorschläge für neue Anlagen und Anlagen zur Verbrennung von Hausmüll unterbreitet, die zur Zeit im Rat erörtert werden. Diese Vorschläge sind vom Rat angenommen worden(6bis). Die Verbrennungsanlagen für gewerbliche Abfälle werden zur Zeit im Hinblick auf einen Vorschlag an den Rat geprüft.

Hinsichtlich der übrigen Entsorgungswege - Einbringen und Verbrennung von Abfällen im Meer - hat die Kommission dem Rat 1985 im Anschluß an die Beschlüsse im Rahmen der internationalen Übereinkommen (insbesondere von Barcelona und Oslo) einen Vorschlag zur Verringerung und Einstellung dieser Praktiken vorgelegt(6ter).

Maßnahmen

- Vorschlag zur Angleichung der Normen für die Ablagerung von Abfällen
- Vorschlag für die Erstellung einer Liste von Abfällen, deren Lagerung verboten ist oder bestimmten Auflagen unterliegt
- Vorschlag für Verbrennungsanlagen für gewerbliche Abfälle

(6bis) ABI. Nr. L 203 vom 15. Juli 1989, S. 50 und ABI. Nr. L ...

(6ter) KOM(85) 373 endg.

VII. VIERTE GENERALLINIE: REGELUNG IM BEREICH DES TRANSPORTS

Wie aus dem Schlußbericht der Kommission über den Transport gefährlicher Güter und Abfälle hervorgeht, gibt es unterschiedliche einzelstaatliche und internationale Vorschriften über die Gefahren im Zusammenhang mit dem Transport.

Auf diesem Gebiet setzt die Kommission die in ihrem Bericht⁽⁷⁾ angekündigten Arbeiten fort.

VIII. FÜNFTE GENERALLINIE: SANIERUNGSMASSNAHMEN

Die Entwicklung der Industriegesellschaft und die Unzulänglichkeit oder gar das Fehlen einer Abfallwirtschaft sind zwei Hauptgründe für die Bodenverschmutzung durch Abfälle. Sowohl bei aufgelassenen Deponien als auch bei wilden Müllkippen oder Industriestandorten stellt dies nicht nur eine Bedrohung für das Grundwasser, sondern auch für die Umwelt als Ganzes dar.

Die Ereignisse der letzten zehn Jahre haben eine Reihe von Mitgliedstaaten veranlaßt, eine Bestandsaufnahme der kontaminierten Standorte zu machen und Sanierungsprogramme auszuarbeiten. Der hierfür erforderliche finanzielle Aufwand ist erheblich. Er deckt vor allem die Forschung und Entwicklung von Ermittlungs- und Sanierungsverfahren sowie von Reinigungs- und Rehabilitationsmaßnahmen.

(7) Transport gefährlicher Güter und Abfälle - Abschlußbericht der Kommission - KOM(87) 1987 endg.

Die Gemeinschaft muß sich an den FuE-Anstrengungen zur Entwicklung von Verfahren sowohl zur Ermittlung als auch zur Sanierung von Standorten beteiligen.

Im Bereich der Forschung befaßt sich das Programm STEP (Wissenschaft und Technologie für den Umweltschutz)⁽⁸⁾ für den Zeitraum 1989/92 im Kapitel über Abfälle mit der Wiederherstellung aufgegebenen Standorte. Ferner ist im GUA-Programm die Möglichkeit einer finanziellen Unterstützung von Demonstrationsvorhaben für neuartige Verfahren zur Ermittlung und Sanierung kontaminierter Standorte vorgesehen. Schließlich hat die Kommission eine finanzielle Beihilfe im Rahmen des EFRE für die Sanierung kontaminierter Böden in Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung vorgesehen. Im übrigen hat die Kommission in ihren "Leitlinien für die Regionalpolitik der Gemeinschaft"^(8bis) die Möglichkeit vorgesehen, einen Beitrag zur Sanierung kontaminierter Industriestandorte in Industriegebieten mit rückläufiger Entwicklung zu leisten.

Diese Anstrengungen müssen unter Berücksichtigung der Entwicklung der Lage fortgesetzt und vertieft werden.

Im Hinblick auf die Anwendung des in Artikel 130 r Absatz 2 der Einheitlichen Akte festgelegten Verursacherprinzips wird sich die Kommission bemühen, unter Berücksichtigung der einzelstaatlichen Maßnahmen die Rolle der Abfallerzeuger und die Möglichkeiten ihrer Beteiligung an den künftigen Arbeiten zur Sanierung der Deponien und kontaminierten Standorte zu ermitteln.

Im Zusammenhang mit der Durchführung des Verursacherprinzips hat die Kommission dem Rat einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Haftung im Bereich der Abfälle ^(8bis)vorgelegt.

⁽⁸⁾ Kontaminierte Standorte in der EG 85 - B 6632, 11. September 1987.
^(8bis) KOM(89/287) endg.

Maßnahmen

- Vorschlag an den Rat für die Fortführung der gemeinschaftlichen Umweltaktionen (GUA) im Bereich der Sanierung kontaminierter Böden (Pilotvorhaben)
- Untersuchung der existierenden und vorgesehenen Finanzierungsinstrumente zur Wiedergutmachung der durch Abfälle in aufgelassenen Deponien verursachten Schäden

IX. DURCHFÜHRUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN DER GEMEINSCHAFT

Eine grundlegende Garantie für eine zweckdienliche Abfallwirtschaft ist die Einhaltung der einschlägigen Richtlinien der Gemeinschaft.

Entsprechend dem vierten Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Umweltschutz bemüht sich die Kommission auch weiterhin um eine korrekte Durchführung der Richtlinien durch die Mitgliedstaaten; hierzu gehört auch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Abfallentsorgungspläne auszuarbeiten und über den Stand der Abfallbeseitigung Bericht zu erstatten. Überwacht werden muß nicht nur die Einführung von Rechtsvorschriften durch die Mitgliedstaaten, sondern auch die praktische Durchführung der Vorschriften der Gemeinschaft in den einzelnen Staaten. Nur eine solche Überwachung gewährleistet die Wirksamkeit der Vorschriften der Gemeinschaft für den Umweltschutz.

X. ABFALLWIRTSCHAFT IM GROSSEN BINNENMARKT

Nach der Festlegung der Grundprinzipien stellt sich die Frage der Abfallwirtschaft im Hinblick auf die Errichtung des großen Binnenmarktes.

Die Abfallbeseitigung läßt sich nicht nur durch die Wahl der Beseitigungswege optimieren, sondern auch durch Einwirken auf die Versorgung dieser Beseitigungswege mit Abfällen, d.h. den Abfallverkehr. Besondere Aufmerksamkeit ist den für den Abfallverkehr in der Gemeinschaft und die Ausfuhr von Abfällen aus der Gemeinschaft ausschlaggebenden Prinzipien zu schenken.

Abfallverkehr im Hinblick auf die Entsorgung

a) Entsorgung in der Gemeinschaft

Unter Punkt III wurde bereits erwähnt, daß die Abfallwirtschaft sowohl für die wiederzuverwertenden als auch für die endgültig zu beseitigenden Abfälle zu zahlreichen Handelsgeschäften führt. Angesichts der besonderen Eigenschaften der für die Entsorgung bestimmten Abfälle, sind im Rahmen der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften bereits eine Reihe von Regelungen erlassen worden, die nicht nur eine umweltfreundliche Entsorgung oder Wiederverwertung, sondern auch eine Überwachung ihres Verkehrs fordern.

Die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft beinhalten ein harmonisiertes System in einer beschränkten Anzahl von Fällen. So ist beispielsweise in der Richtlinie 84/631/EWG über die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle (9b1s) ein System auf der Grundlage von Genehmigungen durch das Einfuhrland festgelegt. Das Ausfuhrland kann die Genehmigungserteilung verweigern, jedoch nur auf der Grundlage eines Planes zur Abfallentsorgung.

Nach der Richtlinie 75/439/EWG (9ter) über die Beseitigung von Altöl läßt jeder Mitgliedstaat Entsorgungsunternehmen zu, und der Gerichtshof hat akzeptiert, daß ein in einem Mitgliedstaat ansässiger Besitzer seine Altöle durch einen in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Entsorger beseitigen läßt. Nach der Richtlinie 86/278/EWG (9quater) über die Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft ist die Ausfuhr von Klärschlamm aus einem Mitgliedstaat nach einem anderen zulässig, sofern der Klärschlamm den Vorschriften der Gemeinschaft entspricht.

Abgesehen von diesen spezifischen Bestimmungen, sind in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft für Abfälle eine Reihe von Grundsätzen niedergelegt. Angesichts ihres sehr allgemeinen Charakters lassen diese Vorschriften den Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Spielraum bei der Durchführung und Auslegung zu. Bei der Durchführung durch die Mitgliedstaaten müssen selbstverständlich die Bestimmungen des Vertrags und die Urteile des Gerichtshofs berücksichtigt werden.

Daraus haben sich trotz des Vorhandenseins gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften unterschiedliche Regelungen für die Abfallwirtschaft der Mitgliedstaaten ergeben.

Unter diesen Umständen kam die Tendenz auf, die Abfälle der kostengünstigsten Entsorgungsanlage zuzuführen.

Die Kosten der Abfallentsorgung sind direkt abhängig von den Vorschriften und Regelungen für den Bau und den Betrieb der Anlagen, jedoch auch vom Anlagentyp und von zahlreichen externen Kosten wie die Gelände- oder sozialen Kosten.

Solche Anlagen werden proportional zum Volumen der in ihnen behandelten Abfälle und damit zu dem ihnen zufließenden Abfallstrom amortisiert. Angesichts der heute existierenden großen Unterschiede zwischen den technischen Vorschriften für die Abfallentsorgungsanlagen oder gar des Fehlens einer spezifischen Regelung besteht die Gefahr, daß in einem großen Binnenmarkt die Abfälle vorzugsweise den kostengünstigsten Anlagen zugeführt werden. Die Umwelt würde dadurch in Gebieten, in denen sich solche Anlagen befinden, besonders gefährdet. Die Harmonisierung der technischen Vorschriften für solche Anlagen ist somit für den Umweltschutz vorrangig und muß auf ein hohes Schutzniveau ausgerichtet sein. Die Angleichung der Vorschriften nach Kapitel VI hat jedoch keine Vereinheitlichung der Preise zur Folge.

Die Entsorgungskosten sind selbstverständlich auch von den äußeren Sachzwängen wie Grundstückspreisen, sozialen Kosten sowie der standortgerechten Art der Anlage abhängig: Verbrennungsanlage, Deponie oder sonstige Aufbereitungsanlage.

Bestimmte Mitgliedstaaten können beispielsweise keine Vergrößerungen von Deponien genehmigen und müssen auf Verbrennungsanlagen – und somit eine teurere Behandlung – zurückgreifen. Hieraus folgt, daß die Harmonisierung der technischen Vorschriften zwar zur Einschränkung des "Abfalltourismus" beiträgt, diesen jedoch nicht verhindert.

Diese Umstände sind der Entwicklung fortgeschrittener Technologien auf dem Gebiet der umweltfreundlichen Verfahren wie auch der Wiederverwertung oder Behandlung von Abfällen nicht förderlich. Insbesondere auf mittlere Frist ist zu erwarten, daß diese Abfallströme zu einer Verlagerung von Investitionen in Entsorgungsanlagen in bestimmten Gebieten führen werden, während andere Gebiete einen Mangel an solchen Anlagen aufweisen. Ferner haben die jüngsten Entwicklungen in mehreren Mitgliedstaaten gezeigt, daß die Bevölkerung die Übernahme von Abfällen aus anderen Regionen zusehends ablehnt. Dies könnte für die unzureichend mit Anlagen ausgestatteten Gebiete große Probleme aufwerfen. Um diese Situationen in der Abfallwirtschaft im Hinblick auf den großen Binnenmarkt zu vermeiden, muß sich eine Abfallentsorgungs- und -wiederverwertungspolitik auf Grundsätze stützen, die den Schutz der Umwelt gewährleisten, ohne diskriminierend zu sein oder die Regeln des freien Wettbewerbs willkürlich zu verletzen.

Mit anderen Worten, der Umweltschutz kann zu einer Einschränkung des Abfallverkehrs führen, da dieser Verkehr im Rahmen des Binnenmarkts oder gar einer Region oder eines Mitgliedstaates überwacht werden und mit einem hohen Schutzniveau vereinbar sein muß.

Angesichts der ökologischen, wirtschaftlichen und sozialpolitischen Erwägungen muß ein Abfallentsorgungsnetz erstellt werden, das so funktioniert, daß die Sammlung, der Transport und die Entsorgung von Abfällen im Rahmen der Gemeinschaft nicht zu regionalen Ungleichgewichten führt, so daß bestimmte Gebiete unzureichend mit Anlagen ausgestattet sind.

Zu diesem Zweck müssen nach Ansicht der Kommission Maßnahmen ergriffen werden, die sicherstellen, daß die Abfälle soweit wie möglich in den am nächsten gelegenen Anlagen nach den geeignetsten Technologien entsorgt werden, die ein hohes Niveau des Umweltschutzes und der öffentlichen Gesundheit gewährleisten.

Selbstverständlich darf ein solcher Grundsatz bei seiner Durchführung nicht zu Monopolstellungen führen.

Nach diesem Grundsatz soll der Ausdruck "am nächsten gelegen" nicht unbedingt "in der Nähe" bedeuten. Die Anlagen müssen so verteilt sein, daß sie dem Bedarf und den Behandlungskapazitäten optimal Rechnung tragen: Die Anlagen zur Behandlung von Hausmüll unterliegen nicht den gleichen Verteilungsgrundsätzen wie z.B. diejenigen, die zur Entsorgung halogenierter chemischer Verbindungen ausgelegt sind.

Somit ist eine echte Kontrolle der Abfälle auf der Ebene der Gemeinschaft erforderlich. Zu diesem Zweck wird die Kommission einen Vorschlag für eine Regelung des Abfallverkehrs ausarbeiten, die die Richtlinien über die Kontrollen der grenzüberschreitenden Verbringung von Abfällen ersetzt. Der Grundstein für ein solches System ist übrigens mit den bereits existierenden Richtlinien gelegt worden, die ein Überwachungs- und Kontrollsystem für Abfälle sowie die Ausarbeitung von Entsorgungsplänen durch die zuständigen Behörden beinhalten. Die Kommission koordiniert in Verbindung mit den Mitgliedstaaten die Erstellung sowie die Überwachung dieser Pläne, soweit sich dies als notwendig erweist.

Bei den wiederzuverwertenden Abfällen, d.h. denjenigen, die vom Bestimmungsunternehmen (Wiederverwerter) zwecks Wiederverwertung übernommen werden, ist die Lage anders. Bei den endgültig zu entsorgenden Abfällen hat der Besitzer für die Entsorgung zu zahlen. Bei den wiederzuverwertenden Abfällen zahlt das Wiederverwertungsunternehmen dem Besitzer die Abfälle.

Die zur Wiederverwertung bestimmten Abfälle werden in den Produktionskreislauf zurückgeführt, und die Besitzer müssen Unternehmen hinzuziehen können, die die Wiederverwertung unter Berücksichtigung der Marktbedingungen möglichst günstig durchführen. Selbstverständlich darf dadurch weder der Umwelt- noch der Gesundheitsschutz beeinträchtigt werden. Diese Bedingungen dürfen es ferner keinem Besitzer erlauben, die Abfälle ihrem Endziel - der Wiederverwertung - zu entziehen. Zur Förderung der Wiederverwertung - einer der gemeinschaftlichen Prioritäten auf diesem Gebiet - müssen die Grundsätze des freien Wettbewerbs eingehalten werden, sofern der Verkehr kontrolliert wird und auf der Grundlage eines Wiederverwertungsvertrages zwischen dem Abfallbesitzer und dem Betreiber der Wiederverwertungsanlage erfolgt, die beide anerkannt und zugelassen sein müssen. In diesen Fällen kann von der Regel, die Abfälle sollten in den am nächsten beim Ort ihrer Entstehung gelegenen Anlagen behandelt werden, abgewichen werden.

b) Entworgung der Abfälle außerhalb der Gemeinschaft

In seiner EntschlieÙung vom 21. Dezember 1988⁽¹⁰⁾ nahm der Rat Leitlinien über die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle in Drittländer an.

(10) ABI. Nr. C 9 vom 12.1.1989, S. 1.

Die fehlenden Entsorgungskapazitäten, aber auch die verschärften Kontrollmaßnahmen und Entsorgungsbedingungen in der Gemeinschaft haben eine Reihe von Abfallbesitzern zur Ausfuhr der Abfälle aus der Gemeinschaft veranlaßt. Nun gibt es in einigen Bestimmungsländern sehr wohl geeignete Entsorgungsanlagen, in anderen dagegen keine.

In der Richtlinie 84/631⁽¹¹⁾ über die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Abfälle, geändert durch die Richtlinie 86/279⁽¹²⁾, ist eine Kontrollregelung für die Ausfuhr gefährlicher Abfälle nach Drittländern niedergelegt. In dem am 22. März 1989 in Basel unterzeichneten Rahmenübereinkommen über den grenzüberschreitenden Verkehr mit gefährlichen Abfällen sind die Grundlagen einer weltweiten Kontrolle verankert. Die Gemeinschaft und einige Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen unterzeichnet. Die auf dem Gebiet der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle existierenden Richtlinien müssen nun unter Berücksichtigung dieses Übereinkommens überarbeitet werden.

Im Rahmen der privilegierten Beziehungen zwischen den AKP-Staaten und der Gemeinschaft sowie im Sinne der im Abkommen von Lomé zum Ausdruck kommenden Solidarität gab die Gemeinschaft ihre Absicht bekannt, den Antrag der AKP-Staaten auf Verbot der Ausfuhr aus der Gemeinschaft nach ihren Hoheitsgebieten unter bestimmten Bedingungen anzunehmen, die im Rahmen der laufenden Verhandlungen zu prüfen sind. Diese Verbote müssen mit Einfuhrverboten seitens der AKP-Staaten ohne Rücksicht auf die Herkunft der Abfälle einhergehen.

(11) ABl. Nr. L 326 vom 13.12.1984, S. 31.

(12) ABl. Nr. L 181 vom 4.7.1986, S. 13.

Auf Antrag eines AKP-Staates müßten jedoch Ausnahmegenehmigungen erteilt werden können, wenn der betreffende Staat über geeignete Anlagen zur Verwertung oder Entsorgung bestimmter Abfälle verfügt.

Unabhängig von den besonderen Abkommen mit den AKP-Staaten, wird die Kommission ihre aktive Zusammenarbeit mit allen in Frage kommenden Staaten fortsetzen, um sie durch den Austausch technischer Informationen auf folgenden Gebieten zu unterstützen:

- Ausbildung qualifizierten Personals,
- Ausarbeitung der erforderlichen technischen Normen für die Abfallbehandlungsanlagen,
- vorherige Beurteilung der Auswirkungen der Abfallbewegungen vor der Entscheidung über ihre Genehmigung,
- Überwachung des einwandfreien Funktionierens der Verbringung und Behandlung
- regelmäßige Überwachung.

Zu diesem Zweck ist eine möglichst weltweite Zusammenarbeit zweckmäßig. Unabhängig davon sollten die in der Gemeinschaft anfallenden, nicht wiederverwertbaren Abfälle jedoch so weit wie möglich in der Gemeinschaft selbst behandelt und nur ausnahmsweise ausgeführt werden.

Maßnahmen

Vorschlag für die Verbringung von Abfällen anstelle der Richtlinien über die Kontrollen der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle.

21.12.89

Beschluß**des Bundesrates**

zur

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

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

Der Bundesrat hat in seiner 608. Sitzung am 21. Dezember 1989 zu der Vorlage wie folgt Stellung genommen:

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.

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

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

...

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.
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.
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 Sonderab-

...

Drucksache 530/89 (Beschluß)

fälle, 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).

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.
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.
8. Die EG sollte Forschungen zu Fragen des Schadstofftransfers (Ökobilanzen) bei der stofflichen Verwertung fördern.

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.
10. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, daß eine umweltgerechte und quantitativ ausreichende Entsorgungsinfrastruktur Voraussetzung für die Durchsetzung von Maßnahmen der Abfallvermeidung und Abfallverwertung ist.
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.
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.
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.

...

Drucksache 530/89 (Beschluß)

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

...

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.
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.
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.

...

Drucksache 530/89 (Beschluß)

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.

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.

21. Der Bundesrat begrüßt, daß die Gemeinschaft die Anstrengungen zur Entwicklung von Verfahren zur Ermittlung, Bewertung und Sanierung von Altlasten-Standorten verstärken will; insbesondere sollten die Programme STEP, GUA und EFRE ausgebaut werden. Im übrigen wird auf den Beschluß des Bundesrates vom 10. November 1989 - Drucksache 485/89 (Beschluß), Ziffer 5 - zum Gemeinschaftlichen Forschungsrahmenprogramm Bezug genommen.

22. 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.