

Bundesrat

Drucksache 528/1/90

18.02.91

U - In - Wi

Empfehlungen
der Ausschüsse

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Abfallgesetzes
- Antrag des Freistaates Bayern -

Punkt der 626. Sitzung des Bundesrates am 1. März 1991

A

Der federführende Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)
empfehlen dem Bundesrat, den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1
des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen beim Deutschen
Bundestag einzubringen:

U 1. Zu Artikel 1 Eingangsworte

In Artikel 1 sind in den Eingangsworten

- die Worte

"ber. durch BGBI. I S."

zu streichen;

...

Ausgeliefert am 19. FEB. 1991

- vor den Worten

"wird wie folgt geändert:"

die Worte

", zuletzt geändert durch Anlage I Kapitel XII Sachgebiet D Abschnitt II des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes vom 23. September 1990 (BGBl. 1990 II S. 885, 916)," einzufügen.

Begründung:

Anpassung der Eingangsworte an den neuesten Stand.

Wi 2. Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe a

In Artikel 1 Nr. 1 ist Buchstabe a zu streichen.

Als Folge sind

- Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe b und
 - Artikel 1 Nr. 1 Buchstabe e
- zu streichen;

sowie in der Begründung, Teil B im Abschnitt "zu Art. 1 - zu Nr. 1"

- der Absatz 1 zu streichen

und

- im Absatz 2 Satz 1 sind die Worte
"Verwertung und der thermischen oder"
durch die Worte
"und der thermischen Verwertung und einer"
zu ersetzen.

Begründung:

Emissionsarme und hochkalorige Abfallstoffe werden bislang entweder stofflich verwertet

oder aus Energieeinspargründen der thermischen Nutzung zugeführt. Der Schutz der Umwelt wird durch Festsetzung von Emissionsbegrenzungen nach dem Vorsorgegrundsatz des Bundes-Immissionsschutzgesetzes gesichert.

Der Vorschlag Bayerns hat zur Folge, daß eine thermische Verwertung von Abfällen erheblich erschwert wird. Müllverbrennungsanlagen, die u. a. aus technischen, aber auch aus wirtschaftlichen Gründen auf die Beimengung von hochkalorigem Müll zum Verbrennungsgut angewiesen sind und damit diesen Müll einer energetischen Verwertung zuführen, werden - wenn überhaupt - nur noch sehr schwer zu genehmigen sein.

Abfallverbrennungsanlagen werden nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigt. Der Betreiber von genehmigungsbedürftigen Anlagen hat nach § 5 Abs. 1 Nr. 4 die Pflicht, die entstehende Wärme zu nutzen, also zu verwerten. Dies hat zur Folge, daß selbst bei einer thermischen Behandlung von Abfällen die dabei entstehende Wärme zu verwerten ist, was jedoch nach dem geänderten Abfallgesetz erheblich erschwert wäre.

Auch führt die Beschränkung der thermischen Verwertung zu einer erheblichen Benachteiligung der inländischen Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenten in der EG. In der Verordnung des Rates zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Gemeinschaft (KOM(90) 415 vom 15. Okt. 1990) werden gleichrangig 13 Verwertungsmöglichkeiten aufgezählt, von denen die erste lautet:

- Hauptsächlich Verwendung von Brennstoff oder als sonstiger Einsatz zur Energieerzeugung.

...

U 3. Zu Artikel 1 Nr. 1 Buchstaben c und d (§ 1 a Abs. 1 und 2 AbfG)

In Artikel 1 Nr. 1

- ist Buchstabe c wie folgt zu fassen:

'c) § 1a wird wie folgt gefaßt:

"§ 1 a

Abfallvermeidung und Abfallverwertung

Die Abfallvermeidung hat Vorrang vor der Abfallverwertung, die Abfallverwertung hat Vorrang vor der sonstigen Abfallentsorgung, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist. Der Vorrang entfällt, wenn die ökologischen Nachteile die Vorteile nachweislich überwiegen. Die Pflichten der Betreiber von Anlagen, Abfälle nach den Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes durch den Einsatz reststoffarmer Verfahren oder durch Verwertung von Reststoffen zu vermeiden, bleiben unberührt." '

- ist Buchstabe d zu streichen.

Begründung:

Der Gesetzgeber hat bislang von einem uneingeschränkten allgemeinen Abfallvermeidungs- und Abfallverwertungsgebot abgesehen und überläßt die Konkretisierung dem Verordnungsgeber. Der unmittelbare Regelungsgehalt des § 1 a in der alten Fassung erschöpft sich deshalb insoweit in einer Verweisung auf § 3 Abs. 2 Satz 3 und die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen. Die Neufassung der Vorschrift führt ein allgemeines programmatisches Abfallvermeidungs- und Verwertungsgebot ein. Außerdem formuliert die Neufassung in Abänderung der bisherigen Gesetzeslage eine Rangfolge, nach der die Vermeidung Vorrang vor der Verwertung und Vermeidung und Verwertung Vorrang vor der Entsorgung haben. Dies eröffnet sowohl für den Verordnungsgeber als auch für die Länder die Möglichkeit, entsprechende Prioritäten festzusetzen. Die Einschränkungen sind sachlich notwendig, um besonders gelagerten Einzelfällen gerecht zu werden.

Dieser Empfehlung widerspricht ...

- 5 -

Dieser Empfehlung
widerspricht der Wirtschaftsausschuß mit folgender

Begründung:

Die Genehmigungsfähigkeit der Errichtung und des Betriebs einer Anlage wird nur nach Würdigung aller Umweltschutzbelange festzustellen sein. Die abfallwirtschaftlichen Ziele sind dabei selbstverständlich zu berücksichtigen, haben sich jedoch innerhalb einer Gesamtbetrachtung einer Relativierung zu beugen. Die monofinale Betrachtungsweise durch Fixierung des Vorrangs der Vermeidung an dem undefinierten Globalbegriff "ökologischer Nachteil" führt - wenn überhaupt praktisch durchführbar - zu nicht vertretbaren Entscheidungen.

...

U 4. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 1 b Abs. 4 -neu- AbfG)

In Artikel 1 Nr. 2 ist an § 1 b folgender Absatz 4 anzufügen:

"(4) Die Länder stellen für die Landesverwaltung und die ihrer Aufsicht unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts die Beachtung der sich aus den Absätzen 1 bis 3 ergebenden Pflichten in entsprechender Weise sicher."

Begründung:

Die in den Absätzen 1 bis 3 festgelegten Abfallvermeidungs- und Verwertungsgebote gelten auch für die Länder und die ihrer Aufsicht unterstehenden Körperschaften. Die Bestimmung der Einzelheiten wird den Ländern überlassen, die insoweit die Gesetzgebungskompetenz haben.

U 5. Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 3 Abs. 3 AbfG)

In Artikel 1 ist Nummer 3 zu streichen.

Begründung:

Eine Änderung des § 3 Abs. 3 des Abfallgesetzes ist abzulehnen.

Von der Ausschlußmöglichkeit der entsorgungspflichtigen Körperschaften sollte möglichst restriktiv Gebrauch gemacht werden, da sonst die Gefahr besteht, daß die ausgeschlossenen Abfälle in ihren Mengen und Arten und ihrem Verbleib den Abfallbehörden nicht bekannt werden und illegal entsorgt werden könnten. Hinzu kommt, daß in einigen Ländern unter dem Vorsorgegesichtspunkt die entsorgungspflichtigen Körperschaften langfristig in den Abfallwirtschaftskonzepten Entsorgungskapazitäten für alle in ihrem Gebiet anfallenden Abfälle vorsehen sollen. Dazu bedarf es gesicherter Bezugsdaten. Diese Datenbasis ist gefährdet, wenn die Möglichkeiten des Ausschlusses in dem vorgeschlagenen Umfang erweitert werden. Durch zukünftig restriktive Handhabung der Ausschlußmöglichkeiten von Abfall soll die Entsorgungspflicht wieder vermehrt bei den öffentlichen Trägern liegen.

...

U 6. Zu Artikel 1 Nr. 3 a - neu - (§ 6 AbfG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 3 folgende Nummer 3 a einzufügen:

'3 a. § 6 erhält folgende Fassung:

"§ 6

Abfallwirtschaftspläne

(1) Die Länder stellen für ihren Bereich Abfallwirtschaftspläne nach überörtlichen Gesichtspunkten auf. Die Abfallwirtschaftspläne stellen das Abfallaufkommen dar und legen Ziele und Maßnahmen zur Abfallvermeidung, Abfallverwertung und sonstigen Abfallentsorgung fest. Die Abfallwirtschaftspläne der Länder sollen aufeinander abgestimmt werden. Abfälle im Sinne des § 2 Abs. 2 sind in den Abfallwirtschaftsplänen besonders zu berücksichtigen. In den Abfallwirtschaftsplänen können Standorte für Abfallentsorgungsanlagen festgelegt werden. Ferner kann in den Plänen bestimmt werden, welcher Träger jeweils vorgesehen ist und welcher Abfallentsorgungsanlage sich die Entsorgungspflichtigen zu bedienen haben. Die Festlegungen in den Abfallwirtschaftsplänen können bezüglich der Entsorgungsanlagen für die Entsorgungspflichtigen für verbindlich erklärt werden. Die Abfallwirtschaftspläne sind fortzuschreiben.

(2) Die Länder regeln das Verfahren zur Aufstellung der Pläne. Sie können die Pflicht, Pläne zur Abfallvermeidung und -verwertung aufzustellen, ganz oder teilweise auf andere Behörden übertragen.

(3) Solange ein Abfallwirtschaftsplan noch nicht aufgestellt ist, sind bestehende Abfallentsorgungsanlagen, die zum Behandeln, Lagern und Ablagern von Abfällen im Sinne des § 2 Abs. 2 geeignet sind, in einen vorläufigen Plan aufzunehmen. Die Absätze 1 und 2 finden keine Anwendung."

Begründung:

Die Vorschrift schreibt eine umfassende abfallwirtschaftliche Planung auf der Ebene der Länder vor. Damit wird die bereits bestehende Entsorgungsplanung weiterentwickelt. Die Beschränkung auf den Entsorgungsaspekt entspricht nicht mehr den Zielen des Abfallrechts, Abfallvermeidung und Abfallverwertung neben der sonstigen Entsorgung zu regeln und zu fördern. Abfallvermeidung und Abfallverwertung werden damit obligatorisch in den Zusammenhang einer vom Einzelfall unabhängigen, vorausschauenden und gestaltenden Planung gestellt.

Nach Abs. 2 kann die Planungsverpflichtung bei Abfallvermeidung und -verwertung auf andere Behörden (z. B. die Landkreise oder Städte) übertragen werden.

Abs. 3 ist lediglich redaktionell angepaßt worden.

Dieser Empfehlung
widerspricht der Wirtschaftsausschuß mit folgender

Begründung:

Die Abfallwirtschaftspläne müssen sich den länderspezifischen Gegebenheiten anpassen und sind daher in Form und Inhalt in den entsprechenden Landesgesetzen zu regeln. Dies ist bereits in den meisten Ländern so geschehen.

Darüber hinaus würden die Länder ermächtigt, Pläne zur Abfallvermeidung und -verwertung aufzustellen. Dies hätte zur Folge, daß die Länder in betriebliche Entscheidungen eingreifen und ingenieurtechnische Verfahren vorschreiben könnten.

U 7. Zu Artikel 1 Nr. 3b -neu- (§ 8 Abs. 1 AbfG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 3 a -neu- folgende Nummer 3 b einzufügen:

'3b. In § 8 Abs. 1 Satz 1 werden nach dem Wort
"Allgemeinheit"
die Worte
"und zur Sicherstellung des Vorrangs der Abfallverwertung"
eingefügt.'

Begründung:

Mit dieser Regelung soll dem Abfallverwertungsgebot Rechnung getragen werden.

Dieser Empfehlung
widerspricht der Wirtschaftsausschuß mit folgender

Begründung:

Dem Betreiber einer Entsorgungsanlage für Abfälle Dritter fehlen in der Regel die rechtlichen Zugriffsmöglichkeiten, um die Erfüllung der Verwertungsverpflichtung beim Abfallerzeuger zu kontrollieren oder gar durchzusetzen. Die Verwertungspflicht kann immer nur den Abfall- bzw. Reststoffherzeuger bzw. -besitzer betreffen und von diesem erfüllt werden.

...

U 8. Zu Artikel 1 Nr. 3c -neu- (§ 13 Abs. 1 AbfG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 3 b -neu- folgende Nummer 3 c einzufügen:

'3c. Nach § 13 Abs. 1 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

"Die Verbringung von Abfällen aus dem Geltungsbereich des Gesetzes ist dabei vorrangig auf das Gebiet der Europäischen Gemeinschaften zu beschränken." '

Als Folge

ist im nachfolgenden Satz das Wort

"erteilt"

durch das Wort

"genehmigt"

zu ersetzen.

Begründung :

Der neue Satz 2 trägt dem in der EG angestrebten Prinzip der Entsorgungsaутarkie Rechnung. Dieses soll für die Gemeinschaft insgesamt erreicht und für jeden Mitgliedsstaat einzeln angestrebt werden (Ratsentschließung über die Abfallpolitik vom 22.3.1990, Dok. ENV 75 vom 11.4.1990; Art. 5 des Entwurfes einer Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 75/442/EWG über Abfälle, Bundesrats-Drs. 728/90 vom 18.10.1990).

Durchbrechungen vom Grundsatz der Inlandsentsorgung nach § 2 Abs. 1 S.1 sollten sich auf den Bereich der

EG beschränken. Damit wird insbesondere dem Schutzbedürfnis von unterentwickelten Ländern Rechnung getragen, denen häufig die technische und administrative Infrastruktur für eine sachgerechte Entsorgung von Abfällen fehlen. Ansonsten droht durch den Abfalltourismus in diese Staaten die Gefahr, daß langfristige Schäden und Beeinträchtigungen der dortigen Umwelt hervorgerufen werden.

Dieser Empfehlung
widerspricht der Wirtschaftsausschuß mit folgender

Begründung:

Der Vorschlag, die Verbringung von Abfällen vorrangig auf das Gebiet der Europäischen Gemeinschaften zu beschränken, geht von der unrichtigen Annahme aus, daß generell ein Gefälle der Umweltstandards von Drittländern im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften gegeben sei. Dies trifft zumindest im Verhältnis zu den EFTA-Staaten nicht zu. Eine vorrangige Beschränkung der Abfallentsorgung auf das EG-Gebiet bedeutete, vor allem im Grenzgebiet (wie z. B. an der deutsch-schweizerischen Grenze am Oberrhein für die chemische und pharmazeutische Industrie) auf bewährte Zusammenarbeit und damit auf hochqualifizierte Beseitigungsmöglichkeiten zu verzichten. Außerdem wären bei der Notwendigkeit, auf alternative Beseitigungsmöglichkeiten ausweichen zu müssen, erheblich längere Transportwege mit allen Transportrisiken in Kauf zu nehmen.

...

U 9. Zu Artikel 1 Nr. 3d -neu- (§ 14 Abs. 1 AbfG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 3 c -neu- folgende Nummer 3 d einzufügen:

'3d. In § 14 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 werden vor dem Wort
"Vertreiber"
die Worte
"Hersteller und"
eingefügt.'

Begründung:

Die Rücknahmepflicht für schadstoffhaltige Abfälle kann sich nicht nur auf die Vertreiber beschränken, vielmehr müssen auch Hersteller mit in Anspruch genommen werden; insoweit dient diese Formulierung der Klarstellung.

Wi 10. Zu Artikel 1 Nr. 4

Bei An-
nahme
entfallen
die
Ziffern 11
bis 15.

In Artikel 1 ist die Nummer 4 zu streichen.

Als Folge

- ist im Vorblatt im Abschnitt "B. Lösung" der letzte Satz,
- sind in der Begründung, Teil A, Satz 2 die Worte
"und die Ermächtigung des Bundes zum Erlaß von Verordnungen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen verbessert werden"
- ist in der Begründung, Teil B der Abschnitt "Zu Nr. 4:"
zu streichen.

Begründung:

Der Antrag Bayerns führt zu einer Streichung des Kooperationsprinzips in § 14 Abs. 2 Abfallbeseitigungsgesetz, das bislang als die

wesentliche Regelung angesehen wurde, um die Wirtschaft verantwortlich bei der Lösung der anstehenden Abfallprobleme zu beteiligen.

Darauf wurde in der EntschlieÙung des Bundesrates vom 16. März 1990 über Maßnahmen zur Verringerung der Abfallmengen im Verpackungsbereich hingewiesen, auf die sich der vorliegende Gesetzesantrag bezieht.

Zitat aus der EntschlieÙung: "Dabei können die notwendigen Anstrengungen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen effizient nur realisiert werden, wenn alle Beteiligten - Produzenten, Handel, Verbraucher und staatliche Stellen - eng zusammenarbeiten und die erforderlichen Maßnahmen primär im Rahmen des Kooperationsprinzips treffen. Soweit erfolgversprechend sollte diesem Prinzip und anderen marktwirtschaftlichen Instrumenten der Vorrang vor direkten Eingriffen und staatlichen Reglementierungen gegeben werden."

Die gesetzliche Verankerung des Kooperationsprinzips besteht erst seit 1986; teilweise sind erst 1989 und 1990 Ziele festgelegt worden. Es ist daher verfrüht, bereits jetzt vom weitgehenden Scheitern des Kooperationsprinzips zu sprechen.

Auch ist es bereits jetzt möglich, daß die Bundesregierung in besonderen Situationen sofort mit einer Verordnung reagiert, wie es der Bundesumweltminister mit der Verpackungsverordnung getan hat. Dazu bedarf es also keiner Änderung der gesetzlichen Regelung.

Im übrigen würde die Forderung, daß in Ladengeschäften Verpackungen und Behältnisse zurückgenommen werden müssen, den Handel unverhältnismäßig belasten. Auf den Beschluß des Bundesrates zur Drucksache 292/86 wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.

...

U 11. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 14 Abs. 2 AbfG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 10.

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a sind in § 14 Abs. 2 die
Worte
"Erzeugnisse, insbesondere Verpackungen und Behältnisse,"
durch die Worte
"Erzeugnisse, insbesondere Verpackungen, Behältnisse und
Gebinde,"
zu ersetzen.

Begründung:

Die Einfügung des Wortes Gebinde dient der
Klarstellung.

...

U 12. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 14 Abs. 2 Nr. 2 AbfG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 10.

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a sind in § 14 Abs. 2 Nr. 2
nach den Worten

"oder die Verwertung erleichternden"

die Worte

"oder in einheitlicher oder normierter"
einzufügen.

Begründung:

Eine mehrfache Verwendung kann häufig auch dadurch erleichtert werden, daß die Verpackungen, Behältnisse oder Gebinde einheitlich sind oder in Gestaltung und Abmessung vorgeschriebenen Maßen entsprechen. Es ist unklar, ob nach der bestehenden Gesetzesfassung diese Möglichkeit bereits gegeben ist. Durch die Ergänzung sollen solche Zweifel ausgeräumt werden.

Dieser Empfehlung

widerspricht der Wirtschaftsausschuß mit folgender

Begründung:

Die eingefügten Worte ergeben keinen Sinn. Darüber hinaus ist der Begriff "normiert" gesetzlich belegt und bedingt vorgeschriebene Normierungsberatungen in nationalen und internationalen Ausschüssen über die geplante Norm. Da solche Normierungsverfahren in der Regel sehr lange dauern, aber hier kurzfristige Lösungen angestrebt werden, ist die Änderung mit Sicherheit nicht zielführend.

...

U

13. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 14 Abs. 2 Nr. 3 AbfG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 10.

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a ist die Nummer 3 zu streichen und nach der bisherigen Nummer 6 folgender Satz anzufügen:

"Ferner kann durch Rechtsverordnung bestimmt werden, daß Erzeugnisse in Ladengeschäften des Einzelhandels auch in Verpackungen und Behältnissen angeboten und abgegeben werden müssen, die zurückgenommen und wieder befüllt werden können; hierbei kann vorgeschrieben werden, in welcher Menge diese Erzeugnisse mindestens zu bevorraten und anzubieten sind."

Begründung:

Sprachliche Bereinigung im Hinblick auf die mit Nummer 3 nicht vereinbare Formulierung "... Erzeugnisse, insbesondere Verpackungen, Behältnisse und Gebinde, ..." in den Eingangsworten des § 14 Absatz 2 AbfG.

...

U 14. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 14 Abs. 2 Nr. 3 a -neu- AbfG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 10

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a ist in § 14 Abs. 2 nach Nummer 3 folgende Nummer 3 a einzufügen:

"3a. nur in bestimmter Beschaffenheit oder überhaupt nicht in den Verkehr gebracht werden dürfen,".

Begründung:

Die Beschaffenheit eines Erzeugnisses ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt problematisch, daß bei der Entsorgung die Freisetzung schädlicher Stoffe nicht verhindert werden kann, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der Verwertung oder Verringerung von Abfallmengen. Bestimmte Inhaltsstoffe oder auch eine Vielzahl von unterschiedlichen Stoffen können die wirtschaftliche Verwertung erschweren. Auch ein Verbot, insbesondere von Verpackung, kommt in Betracht, um Verwertungsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Rechtsgrundlage hierfür wird durch diese Ergänzung geschaffen.

Dieser Empfehlung

widerspricht der Wirtschaftsausschuß mit folgender

Begründung:

Die Empfehlung enthält eine Verbotsregelung, die weder ausreichend konkret gefaßt noch dem Regelungs-
tatbestand angemessen ist.

...

U 15. Zu Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a (§ 14 Abs. 2 Nr. 3 b -neu- AbfG)

Entfällt
bei An-
nahme
von
Ziff.10

In Artikel 1 Nr. 4 Buchstabe a ist in § 14 Abs. 2 nach Nummer 3' a -neu- folgende Nummer 3 b einzufügen:

"3b. nach Rückgabe an den Vertreiber oder Hersteller der Wiederverwendung oder Verwertung zugeführt werden müssen,".

Begründung:

Um die Abfallmengen zu reduzieren, ist es nicht nur notwendig, geeignete Rücknahmesysteme vorzuschreiben, sondern auch sicherzustellen, daß die zurückgegebenen Erzeugnisse der Wiederverwendung oder Verwertung zugeführt werden müssen. Durch die Eröffnung der Rückgabe an den Hersteller oder Vertreiber wird zwar die öffentliche Abfallentsorgung entlastet, eine Verwertung ist damit jedoch noch nicht sichergestellt. Eine solche ist aber in vielen Fällen möglich. Das Gebot der Abfallverwertung nach § 1 a kann in diesen Fällen durch eine entsprechende Rechtsverordnung konkretisiert werden.

...

U 16. Zu Artikel 2 -neu- Nr. 1 (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG)

Die Berlin-Klausel wird gestrichen;
statt ihrer ist folgender Artikel 2 einzufügen:

"Artikel 2
Änderung
des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Mai 1990 (BGBl. I S. 880), zuletzt geändert durch Anlage I Kapitel XII Sachgebiet A Abschnitt II des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes vom 23. September 1990 (BGBl. II S. 885, 916), wird wie folgt geändert:

1. § 5 Abs. 1 Nr. 3 erhält folgende Fassung:

"3. Reststoffe vermieden werden, es sei denn, sie werden

- a) bei Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Vermeidung oder bei mindestens gleicher Umweltverträglichkeit ordnungsgemäß verwertet oder
- b) bei Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit der Vermeidung und Verwertung oder soweit dies aus Umweltgesichtspunkten vorzuziehen ist, energetisch genutzt oder,
- c) soweit Vermeidung, Verwertung und energetische Nutzung technisch nicht möglich oder unzumutbar sind, als Abfälle in einer Weise beseitigt, die Nachteile für die Umwelt nicht befürchten läßt,"

Begründung:

Die geltende Fassung des § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG ist im Aufbau unübersichtlich, vom Regelungsgehalt kaum zu durchschauen und bereitet in der praktischen Anwendung erhebliche Schwierigkeiten. So läßt sich bereits die Frage nach einer Abstufung zwischen der Reststoffvermeidung und der Reststoffverwertung einerseits, aber auch der Reststoffverwertung und der Abfallbeseitigung andererseits nur im Wege einer - nicht unbestrittenen - Auslegung bejahen. Hinsichtlich der Verwertung von Reststoffen differenziert die Vorschrift nicht zwischen stofflicher Verwertung und energetischer Nutzung. Dies hat zur Folge, daß eine technisch mögliche und zumutbare stoffliche Verwertung einem Betreiber auch dann nicht vorgeschrieben werden kann, wenn er sich für eine energetische Nutzung entscheidet, obwohl die stoffliche Verwertung möglich und aus Umweltgesichtspunkten sogar vorzuziehen wäre.

Mit der Neuregelung soll den oben dargestellten Mängeln des § 5 Abs. 1 Nr. 3 abgeholfen werden. Aus diesem Grunde sieht der Entwurf eine klare Abstufung zwischen Vermeidung, stofflicher Verwertung, energetischer Nutzung und Abfallbeseitigung vor, wobei in jedem Fall technische Machbarkeit wie auch Zumutbarkeit Maßstab sein müssen.

Unter dieser Voraussetzung wird der Vermeidung von Reststoffen Priorität eingeräumt; hiervon kann nur abgesehen werden, wenn die Verwertung unmöglich oder unzumutbar oder mindestens ebenso umweltfreundlich wie die Vermeidung ist. Dies kann in der Praxis bedeuten, daß eine mögliche Vermeidung nicht in Betracht kommt, wenn in das hergestellte Produkt auf Grund der Vermeidung erheblich mehr Schadstoffe eingehen, die bei der Verwendung oder bei einer späteren Beseitigung zu größeren Umweltbelastungen führen können, als dies bei der Herstellung des gleichen Produkts unter anderweitiger Verwertung der Reststoffe der Fall wäre.

Eine energetische Nutzung kommt nicht nur dann in Betracht, wenn Vermeidung und stoffliche Verwertung unmöglich bzw. unzumutbar

sind, sondern auch, wenn dies aus Umweltgesichtspunkten vorzuziehen ist.

Mit der geänderten Fassung wird eine Förderung der stofflichen Verwertung sowie eine Schonung der Ressourcen durch die Beschränkung der Verbrennung von Reststoffen auf das aus Umweltgesichtspunkten unverzichtbare Maß erreicht.

Dieser Empfehlung
widerspricht der Wirtschaftsausschuß hinsichtlich des
neuen Artikels 2 mit folgender

Begründung:

Die bestehende Regelung bedarf keiner Änderung. Der alte Wortlaut ist im Gegensatz zur vorgeschlagenen Formulierung klarer und unmißverständlicher. Die neue Formulierung wirft mehr Fragen auf als sie löst. Die Systematik der abfallwirtschaftlichen Ziele des Abfallgesetzes kann nicht ohne weiteres auf das Bundes-Immissionsschutzgesetz übertragen werden, da Reststoffe keine Abfälle im Sinne des Abfallgesetzes sind. Der Betreiber einer Produktionsanlage will sich der Reststoffe nicht entledigen, weil er sie wirtschaftlich oder verfahrensbedingt wieder einsetzen kann, z. B. auch thermisch. Der Begriff der Reststoffverwertung muß daher gleichrangig die thermische Nutzung einschließen, wobei auf die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung abgehoben wird. Schließlich wird mit der neuen Formulierung auch eine Umweltverträglichkeitsprüfung eingeführt, die dem förmlichen Genehmigungsverfahren vorbehalten sein sollte.

...

U 17. Zu Artikel 2 -neu- Nr. 2 (§ 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BImSchG)

In Artikel 2 -neu- ist als Nummer 2 einzufügen:

'2. In § 22 Abs. 1 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

"Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates die Anlagen zu bestimmen, für die die Anforderungen des § 5 Abs. 1 Nr. 3 entsprechend gelten." '

Begründung:

Die Änderung greift in der Substanz einen Beschluß des Bundesrates anläßlich der Beratung des Dritten Gesetzes zur Änderung des BImSchG auf, BR-Drs. 155/89 (Beschluß).

Die abfallwirtschaftlich bedeutsamen Pflichten des Betreibers einer Anlage i. S. des § 4 BImSchG dürfen nicht auf den Kreis der Betreiber derartiger Anlagen beschränkt bleiben, da die Zuordnung von Anlagen zu § 4 BImSchG allein unter Immissionsschutzgesichtspunkten erfolgt ist, nicht aus abfallwirtschaftlichen Gründen. Abfallwirtschaftlich ist es geboten, den Pflichtenkreis des § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG von der Anbindung an die immissionsschutzrechtliche Genehmigung zu lösen und zumindest einem bestimmten Kreis von Betreibern nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen in entsprechender Anwendung des § 5 Abs. 1 Nr. 3 aufzuerlegen.

Die Bundesregierung hatte dem Vorschlag des Bundesrates seinerzeit nicht zugestimmt (vgl. BT-Drs. 11/4909, S. 43). Ihre allein auf das geringere Besorgnispotential der Anlagen nach § 22 BImSchG abhebende Begründung mag immissionsschutzrechtlich zutreffen; abfallwirtschaftlich überzeugt sie nicht, jedenfalls nicht für alle unter diese Regelung fallenden Anlagen.

Dieser Empfehlung widerspricht ...

...

Dieser Empfehlung
widerspricht der Wirtschaftsausschuß mit folgender

Begründung:

Die Einbeziehung von nichtgenehmigungsbedürftigen Anlagen, also Kleinstanlagen (z. B. stationäre Bandsägen in Schreinereien), in das Reststoffverwertungsgebot verstößt letztendlich gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Reststoffverwertungsmaßnahmen werden in der Regel dem Betreiber nicht zuzumuten sein. Außerdem ist die Einhaltung des Reststoffverwertungsgebots weder durchzusetzen noch zu kontrollieren. Die gewünschten Ziele sind allenfalls über die entsprechenden Regelungen im Abfallgesetz zu erreichen.

Im übrigen wird darauf hingewiesen, daß durch Beschluß des Bundesrates zur Drucksache 155/89 eine Erweiterung der Pflichten des Betreibers nach § 5 BImSchG auf nichtgenehmigungsbedürftige Anlagen abgelehnt wurde.

...

B

18. Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten empfiehlt dem Bundesrat, den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 1 des Grundgesetzes beim Deutschen Bundestag einzubringen.

C

Der federführende Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) empfiehlt dem Bundesrat ferner die Annahme folgender

Entschlieûungen

- U 19. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf zur Änderung des § 13 Abs. 2 des Abfallgesetzes und des Hohe-See-Einbringungsgesetzes vorzulegen, wonach das Einbringen und Einleiten von Stoffen sowie die Vernichtung oder Beseitigung von Abfällen in Verbrennungsanlagen auf Hoher See ausnahmslos verboten wird.

Begründung:

Die vorgeschlagenen Änderungen tragen der Beschlußlage im internationalen Gewässerschutz und der fortschrittlichen Position der Bundesrepublik Deutschland auf internationaler Ebene und in der eigenen Praxis Rechnung.

Die 3. Internationale Nordseeschutz-Konferenz hat beschlossen, die Abfallverbrennung

...

auf See bis zum 31.12.1991 , und das Dumping von Industrieabfällen im Jahr 1993 zu beenden. Ähnliche Entscheidungen hat auch die Oslo-Kommission getroffen.

Die Bundesrepublik hat die Einbringung von Dünnsäure aus der Titandioxid-Produktion sowie die Abfallverbrennung im Laufe des Jahres 1989 eingestellt.

- U 20. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf des Bundesrates die Frage der Definition des Abfallbegriffes aufzugreifen. Dabei sollten die Überlegungen der EG-Kommission einbezogen werden, die durch die Orientierung an Handlungen, die typischerweise Abfälle erzeugen, eine sinnvolle Eingrenzung der subjektiven Komponente ermöglichen.

Begründung:

Nach der allgemein herrschenden Auffassung in Literatur und Rechtsprechung bedeutet "entledigen" die Gewahrsamsaufgabe an einer Sache mit dem alleinigen Ziel, sich von der Sache zu befreien, ohne sich oder einem anderen einen sonstigen Vorteil zukommen lassen zu wollen. Danach zielt der Entledigungswille auf die Beseitigung der Sache im Sinne ihrer Vernichtung, ohne daß andere Zwecke auch nur mitverfolgt werden.

Dem folgend unterfallen dem subjektiven Abfallbegriff alle die Vorgänge nicht, in denen sich der Besitzer zwar einer Sache entäußern will, diese nach seinem Willen aber einer als wirtschaftlich sinnvoll anzuerkennenden neuen Verwendung oder der Verwertung zugeführt werden soll.

Damit wird der subjektive Abfallbegriff den Zielen und Erfordernissen eines ökologischen Umgangs mit Abfällen nicht gerecht. Deshalb muß der Abfallbegriff so erweitert werden, daß auch rechtlich die Verwertung von beweglichen Sachen, deren sich der Besitzer vorrangig entledigen will, vom Abfallbegriff erfaßt wird.

Für eine Objektivierung des Abfallbegriffs bietet sich an, den Anhang 1 der geänderten Richtlinie 75/442/EWG um die Abfallkategorien zu vermindern, die sinnvollerweise vom Entledigungsbegriff des subjektiven Abfallbegriffs erfaßt werden.

U 21. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, einen Gesetzentwurf über die Erhebung einer Sonderabgabe auf Einwegverpackungen für Getränke vorzulegen. Dieser Gesetzentwurf sollte insbesondere folgende Eckpunkte enthalten:

- Die Abgabe ist auf Einwegbehälter wie Dosen, Flaschen, Kartons usw. aus Materialien jeder Art für flüssige Lebensmittel zu erheben, die zum Verzehr als Getränke bestimmt sind.
- Die Abgabe fällt beim Verkauf des Getränkebehältnisses an den Endverbraucher an.
- Die Höhe der Abgabe ist nach der Umweltschädlichkeit der jeweiligen Verpackung zu staffeln und muß mindestens so hoch bemessen sein, daß Abfallvermeidungseffekte zu erwarten sind.
- Die Höhe der Abgabe muß auf der Verpackung für den Verbraucher deutlich sichtbar angegeben werden.
- Die Abgabe wird durch die Länder erhoben.
- Das Abgabenaufkommen ist zur Förderung von Maßnahmen zur Abfallvermeidung, zur stofflichen Wiederverwertung und zur Sanierung von Altlasten zweckgebunden einzusetzen. In Betracht kommen unter anderem Forschungs- und Entwicklungsvorhaben für neue Verfahren zur Verringerung des Müllaufkommens und für Recyclingprojekte, sowie Investitionen für neue Entsorgungstechniken.

Begründung:

Die immer kritischere Situation der Abfallentsorgung mit zum Teil dramatischen Engpässen zwingt dazu, endlich wirkungsvolle Maßnahmen zur Vermeidung von Abfällen zu ergreifen. Zur Verringerung des Abfallaufkommens sind nicht nur ordnungsrechtliche Mittel erforderlich, auch marktwirtschaftliche Anreize und flexible Instrumente, die den Umweltschutz attraktiv machen, gehören in ein erfolgsversprechendes Umweltschutzkonzept. Ein Mittel für die Steuerung des Verhaltens von Herstellern und Verbrauchern ist in der Marktwirtschaft der Preis. Umweltabgaben können deutliche Preissignale im Sinne eines umweltschonenden Verhaltens setzen.

Auch im Abfallbereich können Sonderabgaben, die als Lenkungsmittel denjenigen finanziell belasten, der die natürlichen Lebensgrundlagen schädigt, und denjenigen belohnt, der die Umwelt schont, auf ein umweltfreundliches Verhalten und auf umweltverträgliche und ressourcensparende Produktionsstrukturen hinwirken.

Maßnahmen zur Müllvermeidung sind gerade im Bereich der Verpackungsabfälle unerläßlich. Verpackungsabfälle machen vom Volumen her die Hälfte des Hausmüllaufkommens aus. Von ihnen entfällt wiederum ein erheblicher Teil auf Getränkeverpackungen. Durch die zunehmende Verwendung von Einwegverpackungen ist der Anteil der Mehrwegsysteme bei Massenge Getränken (ohne Milch) in den Jahren von 1970 bis 1987 von rund 90 % auf unter 70 % gesunken. Eine Stärkung der Mehrwegsysteme ist aus abfallpolitischer Sicht dringend geboten. Generelle Pfand- und Rücknahmepflichten verwischen aber den ökologisch bedeutsamen Unterschied zwischen Mehrweg und Einweg, zwischen Wiederbefüllung und Wiederverwertung. Selbst wenn durch Pfand- und Rücknahmeregeln die Recycling-Quote gesteigert wird, so erfordert die Wiederverwertung doch Energie und ruft Umweltbelastungen hervor. Ziel der Abfallpolitik muß es sein, Verpackungsabfälle möglichst erst gar nicht entstehen zu lassen. Eine Abgabe auf Einweggetränkeverpackungen verteuert diese im Verhältnis zu Mehrwegverpackungen und führt dadurch zu einem Rückgang ihrer Verwendung.