

29.10.96

Empfehlungen
der AusschüsseEU - In - U - Wizu Punkt der 704. Sitzung des Bundesrates am 8. November 1996

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft zur Überprüfung der Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft

Entwurf einer EntschlieÙung des Rates zur Politik der Abfallbewirtschaftung

KOM(96) 399 endg.; Ratsdok. 9651/96

A

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) und
der Wirtschaftsausschuß (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

EU
Wi

1. Der Bundesrat begrüÙt die Absicht der Kommission, für die Abfallwirtschaftspolitik einheitliche Ziele und Anforderungen zu formulieren. Sachgerechte Rahmenbedingungen für die Abfallwirtschaft sind nicht nur aus Gründen des Umweltschutzes geboten, sondern für die Wirtschaft von großer Bedeutung. Nur auf diese Weise können Wettbewerbsnachteile für die Wirtschaft der Mitgliedstaaten vermieden werden.

EU
Wi

2. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung der marktwirtschaftlichen Erfordernisse bei der Weiterentwicklung der gemeinschaftlichen Abfallpolitik hin: Produktionsverfahren und Produkte werden künftig massiv von der Vermeidung und Verwertung von Abfällen beeinfluÙt sein. Es bedarf einer klaren rechtlichen Trennung der Abfälle auf der einen Seite von den Wirtschaftsgütern auf der anderen. Die Verwertung von Reststoffen und

Altgütern, die unter den Abfallbegriff fallen, jedoch ungefährlich sind, sollte nicht durch abfallrechtliche Regelungen erschwert werden. Güter wie etwa metallische Schrotte oder Altpapier werden häufig auf dem Markt wie Rohstoffe gehandelt. Diese erfreuliche Entwicklung sollte nicht durch abfallrechtliche Anforderungen beeinträchtigt werden.

EU
Wi
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 7)

3. Auch bei der Umsetzung der Abfallhierarchie muß den wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung getragen werden. So ist z. B. ein genereller Vorrang der stofflichen Verwertung gegenüber der energetischen Verwertung nicht begründet. Maßstab für die Wahl der Verwertungsart sollten die Umweltverträglichkeit, die wissenschaftlichen und technischen Erkenntnisse, die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse sowie Kosten-Nutzen-Grundsätze sein.

EU
U

4. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die Kernaussagen und grundlegenden Leitlinien des vorliegenden Entwurfes für eine künftige Gemeinschaftsstrategie im Bereich der Abfallwirtschaft, insbesondere

- die Bestrebungen zur Schaffung einer einheitlichen Abfallstatistik,
- die Schaffung EU-weiter Normen und Mindeststandards auf hohem Niveau,

EU
Wi

5. - die Aussagen der Kommission zur Selbstverpflichtung der Wirtschaft und zum Vorrang von Vereinbarungen vor Ordnungsrecht,

EU
U

6. - die Einbeziehung von Lebenszyklus-Analysen und vergleichenden Ökobilanzen zur Beurteilung der Umweltverträglichkeit von Produkten und Verfahren sowie die Erarbeitung eines wissenschaftlich korrekten gemeinschaftlichen Verfahrens hierfür,

- die Betonung des Grundsatzes der Entsorgungsautarkie und des Näheprinzips,
- die Möglichkeit einer Einschränkung des freien Warenverkehrs für Abfälle zur Beseitigung aus Umweltschutzgründen aufgrund des besonderen Charakters von Abfällen,
- die Möglichkeit EU-weiter Produktverbote aus Umweltschutzgründen,
- das Ziel, die umweltfreundlichste Lösung bei der Abfallwirtschaft anzustreben,
- die besondere Gewichtung der Abfallvermeidung und Schadstoffminimierung als vorrangige Ziele der Abfallwirtschaft sowie in diesem Zusammenhang die besondere Verantwortung der produzierenden Wirtschaft,
- die Betonung der Verantwortlichkeit der produzierenden Wirtschaft für eine umweltverträgliche Entsorgung/Entsorgbarkeit ihrer Produkte,

U
(entfällt
bei An-
nahme
von
Ziffer 3)

7. - den Vorrang der stofflichen vor der energetischen Verwertung, sofern nicht im Einzelfall die energetische Verwertung aus einer vergleichenden Untersuchung als die umweltverträglichere Lösung hervorgeht,

EU
U

8. - die Forderung nach Anwendung sauberer Technologien, wiederverwertbaren Produkten und dem Einsatz wirtschaftlicher Instrumente, der Einbeziehung der Umweltkomponente in Normen sowie der Bewußtseinsbildung,
- die Absicht, den gemeinsamen Kampf gegen die illegale Verbringung von Abfällen sowie gegen die Umweltkriminalität zu verstärken.

Der Bundesrat betont nachdrücklich die Notwendigkeit der Schaffung eines einheitlichen Umweltschutzstandards auf hohem Niveau in der Gemeinschaft.

Der Bundesrat vertritt jedoch zu einzelnen Punkten des Papieres eine abweichende Meinung und bittet die Bundesregierung, zur Sicherung eines EU-weit hohen Umweltstandards bei der Abfallwirtschaft,

EU
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 10)
U

9. die Kommission auf folgende Änderungsvorschläge hinzuweisen, die bei den Umsetzungsmaßnahmen zur Abfallbewirtschaftung berücksichtigt werden sollten:
10. bei der Kommission auf die Berücksichtigung der folgenden aufgeführten Änderungsvorschläge hinzuwirken:

Zu Randnummer 9:

U

11. Der Bundesrat stellt fest, daß die von der Kommission angesprochene Erhaltung nachhaltiger Abfallbewirtschaftungspläne in den Mitgliedstaaten z. Zt. zumindest in den hochentwickelten Industrieländern wie der Bundesrepublik Deutschland dadurch erschwert wird, daß Abfälle zur Verwertung grundsätzlich dem freien Warenverkehr unterliegen und die EU bisher keine gemeinschaftlich verbindlichen Kriterien für die Definition der stofflichen und energetischen Verwertung vorgegeben hat. Wenn die Kommission der Meinung ist, daß diese einzelstaatlichen Systeme und Praktiken durchaus ihre Berechtigung haben, sollte sie einerseits entsprechende verbindliche Kriterien entwickeln, andererseits aber auch zulassen, daß der Grundsatz des freien Warenverkehrs auch bei Verwertungsabfällen durch innerstaatliche Regelungen eingeschränkt werden darf. Diese Einschränkung sollte zumindest bei der energetischen Verwertung vorgenommen werden. Vorstellbar erscheint auch ein Ansatz, lediglich Abfälle zur Verwertung, die der "grünen Liste" unterfallen, dem freien Warenverkehr zu unterwerfen.

Vor dem Hintergrund der weiteren diesbezüglichen Äußerungen der Kommission (siehe insbesondere auch Randnummer 64) stellt sich z. B. die Frage, ob ein Anschluß- und Benutzungszwang für bestimmte Abfallentsorgungsanlagen, in denen Abfälle verwertet werden (z. B. Kompostierungsanlagen), mit dem Gemeinschaftsrecht überhaupt noch zu vereinbaren ist. Der Bundesrat stellt fest, daß er die Aufrechterhaltung der Möglichkeit des Anschluß- und Benutzungszwanges für unabdingbar hält.

- U 12. Sollte die Kommission darüber hinaus zu dem Ergebnis kommen, daß moderne Abfallverbrennungsanlagen nach dem Stand der Technik grundsätzlich als energetische Verwertungsanlagen einzustufen sind, hätte dies unübersehbare Auswirkungen auf die vorhandene und mit hohem Aufwand errichtete Entsorgungsinfrastruktur.

- U 13. Auf jeden Fall müßte der "Hauptzweck" der Energiegewinnung, der durch die Änderung der Ziffer R 9 des Anhangs II B der Abfallrahmenrichtlinie bereits in Ansätzen auch auf Ebene der EU aufgegriffen worden ist, weiter präzisiert werden.

Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, gegenüber der Kommission deutlich zu machen, daß Abfälle, auch Abfälle zur Verwertung, aufgrund ihres potentiellen Gefährdungspotentials gerade nicht mit Waren, wenn auch "besonderer Art", zu vergleichen sind und der freie Warenverkehr daher nur für Abfälle zur Verwertung, die der "Grünen Liste" unterfallen, zugelassen werden sollte.

- U 14. Zu Randnummer 13:

Der Bundesrat stellt fest, daß die innerhalb der OECD-Gremien diskutierten Lösungssätze für die Abgrenzung "Abfall"/"Nicht-Abfall" z. Zt. nicht weiterentwickelt werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei der EU dafür einzusetzen, daß alsbald geeignete Abgrenzungskriterien festgelegt werden.

- U 15. Zu Randnummer 19:

Die Wiederverwendung von Abfällen (z. B. der Verkauf von Gebrauchsgegenständen aus dem Sperrmüll nach Reparatur schadhafter Teile) sollte nicht wie im vorliegenden Papier als Maßnahme der Abfallverwertung, sondern als Abfallvermeidung gewertet werden, da die "Ware" ohne Durchlaufen eines industriellen Verwertungsprozesses und ohne wesentliche Veränderung einer Weiternutzung zugeführt wird.

U 16. Zu Randnummer 26:

Der Bundesrat teilt die Auffassung, daß die Verantwortlichkeit für eine umwelt-schonende Abfallvermeidung und -entsorgung in erster Linie den Produzenten zukommt. Gleichzeitig muß jedoch betont werden, daß gleichwohl eine wirkungsvolle staatliche Kontrolle gewährleistet sein muß.

U 17. Zu Randnummern 18 bis 29:

Als weitere Zielsetzung neben den hier genannten sollte die Entwicklung der Abfallwirtschaft zu einer nachhaltigen Stoffwirtschaft aufgenommen werden.

U 18. Zu Randnummer 38:

Neben der hier erwähnten für notwendig gehaltenen Information und Erziehung der Verbraucher auf dem Gebiet der Abfallvermeidung und Verwertung hält der Bundesrat auch eine Information und Fortbildung der gewerblichen Abfallerzeuger, insbesondere der in der Produktentwicklung Beschäftigten für erforderlich.

Zu Randnummern 40 bis 42:

U 19. Die genannten Absätze sollten inhaltlich auf korrekte Verwendung der Begriffe Abfallvermeidung und Verwertung sowie auf eine bessere Verständlichkeit des Textes hin überarbeitet werden.

U 20. Insbesondere stellt der Bundesrat fest, daß es in Satz 1 der Randnummer 41 offensichtlich "Weiterverwendung" statt "Verwertung" heißen muß. Die Forderung in Satz 2, daß alle im Abfall enthaltenen Materialien zur Herstellung neuer Produkte verwendet werden müssen, wenn von einer stofflichen Verwertung gesprochen werden soll, ist bemerkenswert und von der Kommission sicherlich nicht richtig durchdacht. Nach den Vorstellungen des Bundesrates sollte - in einem ersten Prüfschritt - ein Anteil von 50 % ausreichen, um von einer stofflichen Verwertung zu sprechen. Daneben darf bei einer derartigen Betrachtung z. B. nicht der Bereich der Edel- bzw. Seltenmetallgewinnung aus Abfällen außer Betracht gelassen werden; hier liegen in der Regel nur Verwertungsanteile im einstelligen Prozentbereich vor. Diese Verfahren sollten schon deshalb nicht als Beseitigung angesehen werden, weil sich die Verwertung hier in der Regel wirtschaftlich "rechnet" und eine echte Ressourcenschonung bewirkt.

U 21. Zu Randnummer 46:

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß der Ansatz der Kommission unter Randnummer 46, weitere Maßnahmen zur Unterscheidung zwischen

...

Abfallverbrennung mit und ohne energetische Verwertung zu übernehmen, grundsätzlich zu begrüßen ist. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, sich bei der Kommission dafür einzusetzen, daß neben der Energierückgewinnung weitere Kriterien analog dem Kreislaufwirtschaftsgesetz eingeführt werden, nach denen der "Hauptzweck" einer thermischen Abfallentsorgungsanlage beurteilt werden kann.

Demgegenüber könnte Randnummer 49, Satz 1 dahingehend mißverstanden werden, daß nur eine Verbrennung ohne jede Energierückgewinnung Beseitigung ist, zumal dort auch noch mißverständlich von "endgültiger" Beseitigung die Rede ist. Insbesondere diese Nummer müßte daher dringend klargestellt werden.

U 22. Zu Randnummer 47:

Der Bundesrat stellt fest, daß der Ansatz, nur Abfälle, die eine echte Energieausbeute garantieren, für die Energiegewinnung zu nutzen, von erheblicher Bedeutung für die Zulässigkeit der Vermischung von hoch- und niedrigkalorischen Abfällen zu "Ersatzbrennstoffen" ist. Nach den Äußerungen der Kommission würde eine derartige Vermischung möglicherweise nicht mehr zulässig sein, zumindest könnte dann nicht mehr von energetischer Verwertung gesprochen werden. Für diese Interpretation könnte ebenfalls sprechen, daß der Europäische Abfallkatalog die Abfallart "vorgemischte Abfälle zur Verbrennung" nicht enthält. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, eine Klarstellung durch die EU herbeizuführen.

U 23. Zu Randnummer 51:

Der Bundesrat ist der Auffassung, daß die in Randnummer 51 gestellte Forderung, bei der Festlegung von Deponiegebühren die ganze Lebensdauer der Deponie (>100 Jahre) zu berücksichtigen ist, unrealistisch ist. Den Vorstellungen der Kommission würde allerdings dadurch zumindest teilweise Rechnung getragen werden können, wenn eine EU-verbindliche Deponierichtlinie erlassen wird, die nach dem Vorbild der TA Abfall zu nachsorgefreien Deponien führt (siehe auch Randnummer 54).

Zu Randnummern 52 und 53:

U 24. Als Behandlungsverfahren für Abfälle zur Beseitigung vor der Endlagerung in Deponien wird hier nur die Müllverbrennung erwähnt. Es sollten jedoch auch andere Restmüllbehandlungsverfahren wie z. B. die mechanisch-biologische Restmüllbehandlung als mögliche Vorbehandlungsverfahren berücksichtigt werden.

- U 25. Der Bundesrat widerspricht dem Satz 2 der Randnummer 53 ausdrücklich. Nach Auffassung des Bundesrates führen z. B. Untertagedeponien mit vollständigem Einschluß im Gegenteil gerade nicht zu einer Beeinträchtigung der Umwelt. Sie ermöglicht es vielmehr, hochtoxische, bioakkumulierbare Stoffe langfristig von der Biosphäre auszuschließen.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei der EU dafür einzusetzen, daß Satz 2 der Randnummer 53 gestrichen wird.

Da im Einzelfall eine Ablagerung gegenüber einer Verwertung z. B. unter Beachtung der Kriterien gemäß § 5 Abs. 5 KrW-/AbfG ggf. sogar umweltverträglicher sein kann, sollten in Satz 1 der Randnummer 53 auch die Worte "- und ungünstige -" ebenfalls gestrichen werden.

- U 26. Zu Randnummer 55:

Der Bundesrat hält den dritten Satz, in dem Untertagedeponien angesprochen werden, in dieser Form ("gleiche oder höhere Umweltrisiken als die gewöhnliche Deponie") für unverständlich. Sollte hier der Bergversatz gemeint sein, müßten die Aussagen zumindest konkretisiert werden. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, die Kommission über den Stand der Technik der untertägigen Ablagerung im Salzgestein gemäß TA Abfall unter Berücksichtigung der Förderung des vollständigen Einschlusses zu informieren.

- U 27. Zu Randnummer 64:

Um die "Abfallflucht" von Abfällen zur Verwertung in Länder mit weniger strengen Umweltnormen zu verhindern, sind neben den erwähnten notwendigen einheitlichen strengen Umweltnormen auch einheitliche Abgrenzungskriterien durch abfallwirtschaftliche Begriffsdefinitionen (z. B. Abfall/Produkt, Beseitigung/Verwertung/Vermeidung) sowie eine Staffelung der Verwertungsarten nach aus Umweltsicht mehr oder weniger "hochwertigen" erforderlich.

- U 28. Zu Randnummer 65

Um ökonomische und ökologische Verzerrungen beim EU-internen Handel mit zur energetischen Verwertung bestimmten Abfällen zu vermeiden, ist eine einheitliche Anwendung des Begriffes "energetische Verwertung" erforderlich. Dabei muß unterschieden werden zwischen energetischer Verwertung, bei der Mindestanforderungen wie u. a. ein bestimmter Energienutzungsgrad einzuhalten sind, und thermischer Behandlung mit dem Ziel der Abfallbeseitigung.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei der EU dafür einzusetzen, daß die Verbringung von Abfällen zur Verbrennung, bei denen nicht die Energierückgewinnung, sondern die Schadstoffbeseitigung im Vordergrund steht, nicht den Regeln des freien Warenverkehrs unterworfen wird.

...

U 29. Zu Randnummer 67:

Bei der Erstellung der Liste gefährlicher Abfälle durch eine TWG (technicle working-group) der Basel-Konferenz ist auf Harmonisierung der Abfallisten (möglichst eine einheitliche ASN-Systematik) zu achten. Es würde die Verwirrung steigern und wäre vollzugstechnisch nicht mehr handhabbar, wenn neben EWC und OECD-Listen-System noch ein drittes System träte.

U 30. Zu Randnummer 68:

Exportbeschränkungen bzw. -verbote in Nicht-OECD-Staaten müssen unbedingt mit diesen im Vorwege gesetzlicher Regelungen abgesprochen werden. Die EU sollte - beispielsweise durch entsprechende Novellierung der EG-Abfallverbringungs-Verordnung - die diesbezüglichen Beschlüsse der Vertragsstaatenkonferenzen wortgetreu umsetzen, jedoch nicht darüber hinaus "überregeln".

B

31. Der Ausschuß für Innere Angelegenheiten

empfiehlt dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG Kenntnis zu nehmen.