

18.09.96

EU - In - U - Wi

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

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

Entwurf einer Entschließung des Rates zur Politik der Abfallbewirtschaftung
KOM(96) 399 endg.; Ratsdok. 9651/96

Übermittelt vom Bundesministerium für Wirtschaft am 18. September 1996 gemäß § 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union (BGBl. I 1993 S. 313 ff.).

Die Vorlage ist von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 1. August 1996 dem Herrn Präsidenten des Rates der Europäischen Union übermittelt worden.

Die Vorlage wird voraussichtlich von der Gruppe "Umweltfragen" beraten.

Das Europäische Parlament, der Wirtschafts- und Sozialausschuß und der Ausschuß der Regionen werden an den Beratungen beteiligt.

Die Kommission strebt eine möglichst baldige Beschlußfassung durch den Rat an.

Hinweis: vgl. Drucksache 530/89 = AE-Nr. 892248.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung

- 1. EINLEITUNG**
- 2. UMFELD**
- 3. ZIELE**
 - 3.1 GRUNDGEDANKEN DER ABFALLWIRTSCHAFTSPOLITIK DER GEMEINSCHAFT**
 - 3.1.1. Rangfolge der Grundsätze der Abfallwirtschaftspolitik**
 - 3.1.2 Verantwortlichkeit des Herstellers**
 - 3.2 SPEZIFISCHE ZIELE**
 - 3.2.1 Vermeidung**
 - 3.2.2 Verwertung**
 - 3.2.3 Endgültige Beseitigung**
 - 3.3 PRIORITÄRE ABFALLSTRÖME**
 - 3.4 VERBRINGUNG VON ABFÄLLEN**
- 4. INSTRUMENTE**
 - 4.1 REGELNDE INSTRUMENTE**
 - 4.2 WIRTSCHAFTLICHE INSTRUMENTE**
 - 4.3 ABFALLSTATISTIKEN**
 - 4.4 ANDERE INSTRUMENTE DER ABFALLBEWIRTSCHAFTUNG**
 - 4.4.1 Durchführung, Durchsetzung und Überwachung der bereits erlassenen Vorschriften**
 - 4.4.2 Abfallbewirtschaftungspläne**
 - 4.4.3 Ausschüsse**
 - 4.4.4 Lebenszyklusuntersuchungen, Ökobilanzen**
- 5. BETEILIGTE**
- 6. SCHLUSSBEMERKUNGEN**

Zusammenfassung

- Mit dieser Überprüfung wird die Gewährleistung eines hohen **Umweltschutzniveaus ohne Behinderung des Funktionierens des Binnenmarktes** zwecks **Förderung einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung** zum **Hauptziel** der Abfallwirtschaftspolitik der Gemeinschaft erhoben. Zur Verwirklichung dieses doppelten Zieles ist folgendes von übergeordneter Bedeutung:
 - * umfassende und integrierende Rechtsgrundlage
 - * geeignete Bestimmung abfallwirtschaftlicher Begriffe
 - * geeignete Regeln und Grundsätze: Selbstversorgung und Proximität
 - * verlässliche und vergleichbare Daten

- Die im Strategiedokument von 1989 aufgestellte **Rangordnung von Grundsätzen** wird bei der Überprüfung bestätigt: **Erstes Gebot ist die Abfallvermeidung, dann folgt die Verwertung und schließlich die sichere Beseitigung von Abfällen.** Bei der Anwendung dieser Rangordnung sollte jeweils die umweltfreundlichste Option gewählt werden, wobei auch den wirtschaftlichen und sozialen Kosten Rechnung zu tragen ist.
 - * Im Rahmen der **Vermeidung** ist folgenden Maßnahmen besondere Beachtung zu schenken: Förderung sauberer Technologien und Produkte, Verminderung der Gefährlichkeit von Abfällen, Festlegung technischer Normen und gegebenenfalls EG-weiter Regeln zur Beschränkung des Vorhandenseins bestimmter gefährlicher Stoffe in Produkten, Förderung von Wiederverwendung und Recycling, Einsatz von wirtschaftlichen Instrumenten/Ökobilanzen, Umweltmanagement- und Betriebsprüfungssystemen, Untersuchungen des Lebenszyklus, Maßnahmen zur Information und Bildung der Verbraucher und die Entwicklung des Systems für ein Umweltzeichen.
 - * Hinsichtlich der **Verwertung** ist der umweltverträglichen stofflichen Verwertung gegenüber der energetischen Verwertung der Vorzug zu geben. Dieser Vorzug gründet auf der Tatsache, daß die stoffliche Verwertung in größerem Maße zur Abfallvermeidung beiträgt als die energetische Verwertung.
 - * Bei der **endgültigen Beseitigung** ist besonders darauf zu achten, die Verbrennung ohne Energiegewinnung soweit wie möglich zu vermeiden. Unkontrollierte Deponien und kontaminierte Standorte sind zwei Probleme, die auf verschiedenen Ebenen besonderer und wirksamer Maßnahmen bedürfen.

- Die Strategie erstreckt sich ferner auf die **Verantwortlichkeit des Herstellers**. Trägt man der ganzen Lebensdauer eines Produkts - von der Herstellung bis zum Abschluß seiner Verwendung - Rechnung, so tragen Hersteller, Lieferanten der Ausgangsstoffe, Handel, Verbraucher und Behörden jeweils spezifische Verantwortung für die Abfallentsorgung. Jedoch hat der Hersteller eine dominierende Rolle, da er die entscheidenden Beschlüsse hinsichtlich seines Produkts faßt und die Art und Weise der Behandlung als Abfall weitgehend bestimmt. Diesem Grundsatz wird somit bei den künftigen Maßnahmen in jedem einzelnen Fall Rechnung getragen, wobei auch die Verantwortung der anderen Wirtschaftsbeteiligten berücksichtigt wird.
- Die überarbeitete Strategie für das Programm über die **prioritären Abfallströme** ergibt, daß dieses Programm nicht erfolgreich genug war, um die herkömmliche Vorbereitungsphase des Beschlußfassungsprozesses zu ersetzen; aus diesem Grund werden grundsätzlich keine neuen spezifischen Projekte in Angriff genommen. Statt dessen werden die Abfall- und Stoffströme fallweise geprüft.
- Die Strategie weist nochmals auf die Notwendigkeit einer ausreichenden Kontrolle der **Verbringung von Abfällen** in dem in der Verordnung 259/93/EWG festgelegten Rahmen hin. Besondere Aufmerksamkeit ist dem doppelten Ziel der Verwirklichung eines hohen Umweltschutzniveaus ohne Beeinträchtigung des Funktionierens des Binnenmarktes zu widmen. Das Näheprinzip und der Grundsatz der Entsorgungsautarkie müssen entsprechend angewandt werden. Diese Prinzipien erfordern die Beseitigung von Abfällen in einer der nächstgelegenen Einrichtungen und sehen vor, daß in der Gemeinschaft entstandene Abfälle nicht in Drittländern beseitigt werden. Jedoch gelten diese Prinzipien nur für die zur Beseitigung, nicht für die zur Verwertung bestimmten Abfälle.
- Das neue Dokument enthält ein Kapitel über die Instrumente, die zur Verwirklichung der in der Strategie festgelegten Ziele auf den verschiedenen Ebenen anzuwenden sind: rechtliche und wirtschaftliche Instrumente, zuverlässige und vergleichbare Abfallstatistiken und sonstige Verwaltungsinstrumente wie Abfallwirtschaftspläne, Maßnahmen zur Einhaltung der Rechtsvorschriften, die objektive Verwendung von Untersuchungen der Lebenszyklen von Produkten und Ökobilanzen.
- Hinsichtlich der **Beteiligten** wird in der Strategie die Notwendigkeit der aktiven Beteiligung aller Wirtschaftsakteure hervorgehoben, die bei der Verwirklichung der Ziele der Abfallpolitik eine Rolle spielen. Diese Ziele können ohne Mitwirken der Behörden, privaten und öffentlichen Unternehmen, Umweltorganisationen und insbesondere der Öffentlichkeit - Bürger und Verbraucher - nicht erreicht werden.

1. EINLEITUNG

1. Abfall ist eine Form der Verschmutzung, die zunehmend Sorge bereitet. Eine vernünftige und zweckmäßig geplante Abfallwirtschaftspolitik kann jedoch sowohl zur Erhaltung knapp werdender natürlicher Ressourcen als auch zum Schutz der Umwelt beitragen und dadurch eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung fördern.
2. Im September 1989 legte die Kommission dem Rat und dem Europäischen Parlament eine Mitteilung über eine Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft vor (SEK(89)934 endg. vom 18.9.89). Der Rat und das Parlament billigten diese Strategie in ihren Entschlüssen vom 7. Mai 1990 (ABl. C 122/2 vom 18.5.90) und vom 19. Februar 1991 (ABl. C 72/34 vom 18.3.91). Außerdem verwies das Parlament in einer zweiten Entschluß vom 22. April 1994 auf die Notwendigkeit einer Fortentwicklung der Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft (ABl. C 128/471 vom 9.5.1994).
3. Diese Mitteilung über die Abfallstrategie der Gemeinschaft hat die Überprüfung der Mitteilung der Kommission von 1989 und ihre Anpassung an die Erfordernisse der nächsten fünf Jahre zum Ziele¹. Seitdem haben sich verschiedene sehr wichtige Entwicklungen und neue Faktoren ergeben. Diese haben die Haltung der einzelstaatlichen und der Gemeinschaftsdienststellen wie auch der Wirtschaftsbeteiligten im Abfallbereich beeinflusst. Die Kommission sieht sich daher veranlaßt, die Grundsätze ihrer Abfallpolitik zu bestätigen und/oder anzupassen.
4. Zunächst hat die Gemeinschaft eine ganze Reihe neuer Rechtsinstrumente über Abfälle verabschiedet. Sodann hat der Gerichtshof eine Anzahl Urteile in Rechtssachen auf dem Gebiet der Abfälle gesprochen, die bei der Ausrichtung der einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Maßnahmen im Abfallbereich als Orientierungshilfen dienen. Außerdem bestimmten der Vertrag über die Europäische Union und das in Überarbeitung befindliche fünfte Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Umweltschutz den Rahmen für die abfallwirtschaftlichen Tätigkeiten in der Europäischen Gemeinschaft. Auch haben sich wirtschaftliche, soziale, technische und Umweltfaktoren fortentwickelt und die Abfallwirtschaftspolitik stark beeinflusst. Ferner bereitet sich die Europäische Union auf Beitrittsländer aus Mittel- und Osteuropa sowie Zypern und Malta vor. Auf internationaler Ebene verdeutlichen schließlich sowohl der Bericht der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (Agenda 21) als auch der Abschluß des Übereinkommens von Basel über die Überwachung und Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle die Notwendigkeit, die Entstehung gefährlicher Abfälle zu vermeiden und/oder auf ein Minimum zu beschränken und derartige Abfälle so zu beseitigen, daß sie keine Gefahr für Gesundheit und Umwelt verursachen.

¹ Diese Überprüfung bezieht sich nicht auf radioaktive Abfälle.

5. Sieben Jahre nach der ersten Mitteilung über die Abfallstrategie ist es an der Zeit, das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuß, den Ausschuß der Regionen, Behörden, wirtschaftliche Anbieter, Umwelt- und Verbraucherorganisationen über die Überprüfung der Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft aus dem Jahre 1989 zu unterrichten. Die Kommission hat vor kurzem einen Bericht über die seit Annahme der ersten Mitteilung ergriffenen Maßnahmen angenommen und dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt (KOM(95) 522 endg. vom 8.11.95).
6. Bei Anwendung der vorliegenden Mitteilung werden die Gemeinschaftsverpflichtungen aus dem internationalen Recht, insbesondere die des Handels, sowie die Grundsätze der anderen EG-Politiken voll berücksichtigt.

2. UMFELD

7. Abfälle sind körperliche Gegenstände. Die Europäische Gemeinschaft hat einen Binnenmarkt errichtet, in dem die Staatsgrenzen keine wirtschaftlichen Grenzen mehr sind und für den der freie Güterverkehr von entscheidender Bedeutung ist. Die Mitgliedstaaten müssen bei Anwendung und Auslegung des Gemeinschaftsrechts für Zwecke ihrer nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften die Bestimmungen des EG-Vertrags einhalten, z.B. diejenigen über den freien Warenverkehr gemäß Artikel 30/36. Nach der Auslegung des Gerichtshofs umfaßt der Begriff "Waren" im Sinne des Vertrags alle Waren unabhängig von ihrem Wert, ihrer Art, ihren Eigenschaften und ihrer Bestimmung. Somit gelten Abfälle gemäß Artikel 30 als Waren - und zwar unabhängig davon, ob sie wiederverwendet, verwertet oder beseitigt werden (Rechtssache C-2/90, Kommission gegen Belgien). Der Europäische Gerichtshof erkannte jedoch an, daß Abfälle Waren mit besonderem Charakter sind und eine Gefahr für die Umwelt darstellen können. Daher kann der freie Warenverkehr im Abfallbereich gemäß Artikel 30/36 und dem Grundsatz, daß Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen sind, aus Gründen des Umweltschutzes in Übereinstimmung mit den bestehenden Rechtsvorschriften eingeschränkt werden.
8. Im Hinblick auf diese Zielsetzung wurden mit der Strategie für die Abfallwirtschaft aus dem Jahre 1989 Elemente des "Näheprinzips" eingeführt. So müssen Abfälle z. B. "in einer der am nächsten gelegenen, geeigneten Entsorgungsanlagen beseitigt werden". Außerdem basiert die Strategie auf dem Prinzip der Entsorgungsautarkie bei der Abfallentsorgung, in erster Linie für die Gemeinschaft als Ganzes, wonach in der Gemeinschaft entstandene Abfälle nicht in Drittländern beseitigt werden sollten. In den seither ergangenen Rechtsvorschriften werden diese beiden Grundsätze angewendet, allerdings nur bei der Abfallentsorgung und nicht bei der Abfallverwertung.
9. In der Vergangenheit haben eine Anzahl Mitgliedstaaten in weitem Umfang auf die Grundsätze der Nähe und der Entsorgungsautarkie zurückgegriffen, um geeignete und nachhaltige Abfallbewirtschaftungssysteme zu errichten und zu erhalten. Die Kommission ist der Meinung, daß diese einzelstaatlichen Systeme und Praktiken durchaus ihre Berechtigung haben, soweit sie mit den Bestimmungen des Vertrags vereinbar sind und den Grundsätzen des Binnenmarkts entsprechen.
10. Die Rechtsvorschriften der Gemeinschaft im Abfallbereich versuchen, sowohl der Notwendigkeit eines hohen Umweltschutzniveaus Rechnung tragen (der nunmehr Vertragsziel gemäß Artikel 130 r EG-Vertrag ist) als auch das Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten. Auf dieser Grundlage könnten wirtschaftliche Anbieter in der ganzen Gemeinschaft tätig werden, wobei durch gemeinsame Vorschriften im Abfallbereich gleiche Voraussetzungen für alle Beteiligten geschaffen werden, gleichzeitig aber der berechnete Wunsch der Mitgliedstaaten respektiert wird, ihre eigenen Abfallwirtschaftsstrategien und -maßnahmen festzulegen und anzuwenden. Diese Vielschichtigkeit der Zielsetzungen hatte zur Folge, daß eine Anzahl Abfallrichtlinien der Gemeinschaft Artikel 100 a, andere dagegen Artikel 130 s des EG-Vertrags als Rechtsgrundlage haben. Diese Strategie hat zum Ziel, im Abfallbereich ein hohes Umweltschutzniveau innerhalb des Binnenmarktes sicherzustellen. Die Kommission wird entschieden für die Verwirklichung dieses Ziels eintreten und fordert alle Beteiligten auf, sie dabei zu unterstützen.

11. Die Gemeinschaft zielt in ihrer Umweltpolitik auf ein hohes Schutzniveau ab. Aus diesem Grund sind Emissionen in die Umwelt (Luft, Wasser, Boden) so weit und so wirtschaftlich wie möglich zu vermindern. Die Umweltauswirkungen einer bestimmten Emission können unabhängig vom Emissionsprozeß gleich stark sein. Somit besteht kein Grund, für die Emissionen verschiedener Sektoren (Industrie und Abfallbehandlungsanlagen) unterschiedliche Normen festzulegen, solange Ausgangsstoffe und Verfahren vergleichbar sind. Die gleichen strikten Normen sollten grundsätzlich für in Industrie- wie auch Abfallentsorgungsanlagen behandelte Abfälle (Verwertung oder Beseitigung) gelten. Die künftigen Arbeiten der Kommission sind auf die Verwirklichung dieses Ziels ausgerichtet. Auch muß dafür gesorgt werden, daß die für die einzelnen Umweltbereiche (Luft, Wasser, Böden) festgelegten Normen keine Zunahme der Emissionen in anderen Bereichen zur Folge haben. Dieses Grundprinzip, das in der vorgeschlagenen Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung für Industrieanlagen einschließlich Abfallbehandlungsanlagen zum Tragen kommt, muß auch für die Gemeinschaftsstrategie im Abfallbereich gelten.
12. Die Kommission ist überzeugt, daß nur durch sehr strenge Umweltnormen für alle Abfallentsorgungsanlagen die tiefstehende Besorgnis der Bevölkerung überwunden werden kann, die sich in der Einstellung "nicht vor meiner Haustür" (not in my backyard - NIMBY) äußert.
13. Über die Unterscheidung zwischen Abfällen und Waren wird nun seit bereits fast zwanzig Jahren diskutiert. Bisher konnte noch nicht in befriedigender Weise definiert werden, wann ein Stoff zu Abfall und wann er wieder zur Ware wird. Oft wird die Auslegung bevorzugt, daß ein Stoff eine Ware darstellt, wenn er einen wirtschaftlichen Wert hat. Dies würde jedoch weder der EG-Definition von Abfall noch dem Urteil des Gerichtshofs entsprechen, wonach es bei der Definition von Abfall keine Rolle spielt, ob dieser einen wirtschaftlichen Wert hat, und Abfall im Sinne von Artikel 30 EG-Vertrag als Ware gilt, wenn auch mit besonderem Charakter. Doch auch wenn es sich hier um eine schwierige Frage handelt, so müssen sich alle Beteiligten einschließlich internationaler Organisationen dennoch aus praktischen Gründen bemühen, eine Definition zu finden.
14. Die Begriffsbestimmungen von "Abfällen" und "gefährlichen Abfällen" der Richtlinie 75/442/EWG des Rates, in durch die Richtlinie 91/156/EWG geänderter Fassung, und der Richtlinie 91/689/EWG des Rates konnten nicht alle Probleme der Unterscheidung zwischen Abfällen und Waren lösen. Nichtsdestoweniger waren sie auf das doppelte Ziel des Umweltschutzes und des Funktionierens des Binnenmarktes ausgerichtet.
15. Bei der Durchführung der EG-Rechtsvorschriften haben die Mitgliedstaaten recht verschiedene Definitionen für Abfälle und gefährliche Abfälle angewandt und unterschiedliche Abfalllisten erstellt. Darum ist die Kommission der Ansicht, daß die übergeordneten Ziele - hohes Umweltschutzniveau und einwandfreies Funktionieren des Binnenmarktes - nur erreicht werden können, wenn alle Mitgliedstaaten die EG-Begriffsbestimmungen für Abfälle und gefährliche Abfälle in ihre innerstaatlichen Rechtsvorschriften übernehmen. Dadurch würde die Anwendung sehr verschiedener Begriffe wie Industrieabfälle, Endabfälle, sekundäre Rohstoffe, Sondermüll usw. vermieden, die die Lage für die wirtschaftlichen Anbieter und Behörden nur komplizieren. Gleichzeitig gäbe es im Prinzip nur eine einzige - europaweite -

Liste für "Abfälle" und "gefährliche Abfälle", was für alle Beteiligten die Transparenz verbessern, die Planung erleichtern und die wirtschaftliche Sicherheit erhöhen würde.

Im Zusammenhang mit der Planung zur Erweiterung der Gemeinschaft wird den Ländern in Mittel- und Osteuropa, die sich auf den Beitritt zur Union vorbereiten, besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Neben der Anpassung der Gesetzgebung an das Gemeinschaftsniveau wird es erforderlich sein, praktische Maßnahmen zu verstärken, um die Durchführung und Anwendung der Regeln sicherzustellen.

16. Hält ein Mitgliedstaat die Liste hinsichtlich der "Abfälle" oder "gefährlichen Abfälle" für unvollständig oder inkorrekt, so darf er gegenwärtig strengere einzelstaatliche Bestimmungen erlassen oder beibehalten. Ferner ist daran zu erinnern, daß nicht auf der Liste der Gemeinschafts stehende Abfälle durch andere EG-Vorschriften geregelt sein können. Solche Maßnahmen sind der Kommission jedoch mitzuteilen. Zur Anpassung der EG-Listen an neue Anforderungen ist ein spezielles und vereinfachtes Ausschußverfahren eingeführt worden.
17. Nach der kürzlich erfolgten Veröffentlichung *"Europe's Environment: Statistical Compendium for Debris Assessment"* belief sich die Gesamtmenge der in den 15 Mitgliedstaaten entstandenen Abfälle (ausschließlich landwirtschaftlicher) 1990 auf 910 Mio. t; davon waren 22 Millionen t gefährliche Abfälle. Die potentiellen Umweltauswirkungen dieser Mengen sind erheblich. Eine systematische Erfassung der Lage in allen Ländern während einer bestimmten Zeitspanne zur Ermittlung der quantitativen Tendenzen der letzten 10 Jahre ist allerdings sehr schwierig, wenn nicht gar unmöglich. Für die Zeit vor 1985 sind nur wenig Daten verfügbar und für die darauffolgenden Jahre sind nur lückenhafte Werte vorhanden, die schwierig vergleichbar oder integrierbar sind. Dies spiegelt den Mangel an systematischer Datenerfassung auf Ebene der Gemeinschaft nach einheitlichen und genormtem Zielbereichen, Definitionen und Listen. Das Problem der statistischen Daten wird in Kapitel 4.3 eingehender behandelt.

3. ZIELE

3.1 GRUNDGEDANKEN DER ABFALLWIRTSCHAFTSPOLITIK DER GEMEINSCHAFT

3.1.1. Rangordnung der Generallinien der Abfallwirtschaftspolitik

18. Trotz ihrer erheblichen Bedeutung für jede Abfallwirtschaftsstrategie bilden Verwertung und Beseitigung nicht die Hauptelemente einer solchen Strategie. Die Erzeugung von Abfällen ist im Grunde eine Form der Verschmutzung und gleichzeitig eine Vergeudung von Ressourcen. Das Hauptziel jeder auf dem Vorsorge- und Vorbeugungsgrundsatz beruhenden Abfallstrategie der Gemeinschaft muß deshalb darauf ausgerichtet sein, die Entstehung von Abfällen zu vermeiden und den Anteil der gefährlichen Stoffe im Abfall zu vermindern. Dadurch werden gleichzeitig Gefahren für die Gesundheit des Menschen und für die Umwelt vermieden. Auf lange Sicht erfordert eine solche Politik die Berücksichtigung aller Abfallprobleme schon in der Produktionsphase, wodurch eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung gefördert wird.
19. Das Konzept der Verwertung ist im Hinblick auf seine drei Komponenten zu prüfen: Wiederverwendung, stoffliche Verwertung und energetische Verwertung. Abfälle deren Entstehung nicht vermieden werden kann, sollten möglichst nach einer dieser Methoden verwertet werden. Die endgültige Beseitigung muß sicher sein und auf nichtverwertbare Abfälle beschränkt bleiben.
20. Die Kommission bestätigt deshalb die Rangfolge der im Dokument von 1989 festgelegten Grundsätze: die Vermeidung der Entstehung von Abfällen ist erstes Gebot, dann folgt die Verwertung und schließlich die sichere Beseitigung von Abfällen. Selbstverständlich ist diese Rangfolge mit einer gewissen Flexibilität anzuwenden. Zu wählen ist die umweltfreundlichste Lösung unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und sozialen Kosten. Eine vernünftige Abfallwirtschaftsstrategie sollte Analyse- und Beschlußfassungsverfahren vorsehen, nach denen ermittelt werden kann, welcher Nutzen und welche Kosten durch die jeweilige Maßnahme bzw. ihre Unterlassung für die Umwelt entstehen. Die Kommission ist jedoch der Meinung das die Abfallvermeidung allen anderen Lösungen vorzuziehen ist.
21. Das Ziel der "Internalisierung der externen (Umwelt-)Kosten" kann sich in dieser Beziehung als nützlich erweisen. Externe Kosten sind die Kosten der natürlichen und materiellen Ressourcen, die sich noch nicht auf die Marktpreise niedergeschlagen haben, und die sich aus dem Produktzyklus einschließlich der Bewirtschaftung der Abfallströme ergebenden Beeinträchtigungen der Umweltqualität. Durch eine Schätzung des Geldwertes dieser externen Kostenelemente und ihre Internalisierung in den Preis des Produkts in den verschiedenen Phasen seines Lebenszyklus könnte mit Hilfe des Marktmechanismus ein wirtschaftlich und umwelttechnisch optimales Abfallbewirtschaftungssystem geschaffen werden. In der Praxis ist die Anwendung einer umfassenden Internalisierungsstrategie aufgrund einer Anzahl von praktischen Schwierigkeiten zur Zeit beschränkt.

22. Die Kommission wird auch in den kommenden Jahren für diese Rangfolge eintreten, indem sie zur Schaffung eines rechtlichen, wirtschaftlichen und administrativen Rahmens beiträgt, der die Einhaltung dieser Grundsätze in der ganzen Gemeinschaft ermöglicht.
23. Um das Abfallaufkommen spürbar zu mindern und das Ziel einer hohen Verwertungsrate zu erreichen, wird die Kommission Vorschläge für Bereiche unterbreiten, in denen auf Gemeinschaftsebene mengenmäßige Ziele festgelegt werden können. In diesem Zusammenhang wird es sehr wichtig sein, die Abfallentstehung bei den verschiedenen industriellen Prozessen zu überwachen und transparent zu machen, damit die Wirksamkeit der verschiedenen Maßnahmen beurteilt werden kann. Außerdem sollten wirtschaftliche Anbieter sich selbst quantitative Ziele für die Abfallverringerung und -verwertung setzen. Schließlich bestehen erhebliche Möglichkeiten, Siedlungsabfälle zu vermindern und umweltverträglicher zu verwerten; auch hier werden neue Zielvorgaben gesetzt werden.

3.1.2 Verantwortlichkeit des Herstellers

24. Eine Strategie der Abfallvermeidung muß bereits im Herstellungsstadium des Produkts ansetzen. Den Entsorgungsproblemen ist von der Planung bzw. Konzeptionsphase der Produkte an voll Rechnung zu tragen. Dies gilt auch für alle späteren Phasen des Lebenszyklus eines Erzeugnisses von der Produktion bis zur Verwendung, Einsammlung, Wiederverwendung, Verwertung und endgültigen Beseitigung.
25. In der Vergangenheit war die Abfallwirtschaft darauf ausgerichtet, die Kosten und die Verantwortung für die Beseitigung der zu Abfällen gewordenen Produkte auf die Umwelt selbst oder die Steuerzahler abzuwälzen. Dieser Ansatz ist mit den Grundsätzen von Artikel 130 r des EG-Vertrags nicht vereinbar, insbesondere nicht mit dem Vorsorge- und Vorbeugungsprinzip, dem Verursacherprinzip und dem Gebot, Umweltbeeinträchtigungen an ihrem Ursprung zu bekämpfen.
26. Diese Grundprinzipien sind auf einen geschlossenen Lebenszyklus der Stoffe, Komponenten und Produkte von der Herstellung über die Verwendung bis zu ihrer Beseitigung als Abfälle ausgerichtet. Dieses Ziel läßt sich nur erreichen, wenn die Verantwortlichkeit bei den wirtschaftlichen Anbietern bleibt, die den wirksamsten Beitrag zum Umweltschutz, zur Erhaltung und Verbesserung der Umweltqualität leisten können.
27. Berücksichtigt man den Lebenszyklus eines Produkts von der Herstellung bis zum Ende der Nutzung, so tragen Produzenten, Stofflieferanten, Handel, Verbraucher und Behörden jeweils spezifische Verantwortung für die Entsorgung. Oft spielt jedoch der Hersteller die wichtigste Rolle, da er die Weichen für die Möglichkeiten der Abfallentsorgung stellt. Er faßt die für die abfallwirtschaftlichen Eigenschaften seines Produktes ausschlaggebenden Beschlüsse, z. B. hinsichtlich der Konzeption, Verwendung spezifischer Stoffe, Zusammensetzung und Vermarktung. Er kann somit durch einen sinnvollen Einsatz natürlicher Ressourcen, erneuerbarer Rohstoffe und ungefährlicher Stoffe nicht nur zur Abfallvermeidung beitragen, sondern Produkte so konzipieren, daß sie sich für Wiederverwendung und Verwertung eignen. Auch Kennzeichnungen, Gebrauchsanweisungen und die Beifügung von Datenblättern können hierzu beitragen.

28. Dieser Ansatz ist mit dem im fünften Aktionsprogramm für den Umweltschutz vorgeschlagenen Konzept der "gemeinsamen Verantwortung" vereinbar. Dieses Konzept besagt, daß Fortschritte im Bereich der Umweltstrategien nur erzielt werden können, wenn alle Beteiligten ihre Maßnahmen aufeinander abstimmen.
29. Die Kommission ist bestrebt, die oben dargelegten Grundsätze bei allen ihren künftigen Maßnahmen im Abfallsektor fallweise zu berücksichtigen und dabei den spezifischen Verantwortungen der einzelnen Wirtschaftsbeteiligten Rechnung zu tragen.

3.2 SPEZIFISCHE ZIELE

3.2.1 Vermeidung

30. Die Umweltauswirkungen eines Produkts oder einer Einrichtung beschränken sich nicht auf die Abfallentstehung. Die Umweltauswirkungen eines bestimmten Gegenstandes sollten daher im Hinblick auf seinen gesamten Lebenszyklus bewertet werden. Die Belastung der Umwelt sollte daher in der Regel durch Konzepte ermittelt werden, die sich "von der Wiege bis zur Bahre" erstrecken, d. h. durch eine Analyse der Auswirkungen von der Gewinnung des unverarbeiteten Rohmaterials über Verarbeitung, Fertigung, Beförderung, Verwendung bis zur Behandlung als Abfall. Das Ziel dieses Vorgehens besteht einmal in der Einsparung von Rohstoffen und Energie und zum anderen in der Verminderung der Entstehung von insbesondere gefährlichen Abfällen. Langfristig sollte bei den einzelnen Prozessen, Produkten und Dienstleistungen der Materialverbrauch gedrosselt werden.
31. Jedoch gibt es zur Zeit noch keine hinreichend ausgereiften Verfahren zur Durchführung von Lebenszyklusanalysen für Produkte. In der Zukunft dürften solche Verfahren indessen für die strategische Abfallplanung sehr nützlich werden.
32. Im Dokument von 1989 wird darauf hingewiesen, daß die Entstehung von Abfällen vor allem durch die Anwendung sauberer Technologien bei der Produktion und Maßnahmen auf Produktebene vermieden werden sollte; für letztere wird eine EG-weite Regelung für ein Umweltzeichen vorgeschlagen.
33. Die Leistungen der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Vermeidung der Abfallentstehung lassen eindeutig noch zu wünschen übrig. Die Abfallmengen haben insgesamt sogar weiterhin zugenommen.
34. Die Kommission wird im Rahmen der verfügbaren Finanzierungsinstrumente (z.B. LIFE, Programm Umwelt und Klima, Programme Industrie- und Werkstofftechnologien) weiterhin saubere Technologien fördern und sich für ihre Annahme durch die Mitgliedstaaten und Wirtschaftliche Anbieter einsetzen, z. B. mit Instrumenten wie dem Vorschlag für eine Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung. Die Kommission wird sich bemühen, die Berücksichtigung der Umweltbelange durch die technischen Normen im Rahmen des Europäischen Komitees für Normung (CEN) zu verbessern, um zu gewährleisten, daß die Produktnormen den Problemen Rechnung tragen, die bei der

Verwendung des Produkts auftreten. Die Kommission wird ferner die Wiederverwendung und das Recycling von Produkten fördern, sofern dies umweltverträglich und wirtschaftlich vertretbar ist, um dadurch die Notwendigkeit zur Herstellung neuer Produkte und damit neuer (künftiger) Abfälle zu mindern.

35. In bestimmten Fällen könnten im Rahmen der Abfallvermeidung EG-weite Vorschriften notwendig werden, um den Anteil von Schwermetallen in Produkten oder Produktionsverfahren einzuschränken oder bestimmte Stoffe zu verbieten und das Entstehen gefährlicher Abfälle zu verhindern. Dieser Fall könnte eintreten, wenn Wiederverwendung, Verwertung und sichere Entsorgung des jeweiligen Stoffes für die Umwelt keine akzeptable Lösung darstellen.
36. Preise spielen bei der Förderung der Abfallvermeidung sicherlich eine wichtige Rolle. Bei niedrigen Preisen der Ausgangsstoffe werden mehr Abfälle produziert; bei relativ hohen Kosten der Abfallbeseitigung sind die Abfallerzeuger eher bereit, zwecks Vermeidung dieser Kosten das Abfallaufkommen zu reduzieren. Schließlich werden in manchen Mitgliedstaaten wirtschaftliche Instrumente wie die Belastung von weder wiederverwendbaren noch stofflich verwertbaren Produkten angewandt, um die Verbraucher zur Auswahl anderer Produkte zu veranlassen. Die Kommission wird sich bemühen, den Gebrauch ökonomischer Instrumente im Abfallbereich in Übereinstimmung mit den für den Binnenmarkt geltenden Regeln zu fördern.
37. Weitere Mittel, die zur Abfallvermeidung beitragen, sind Umweltbetriebsprüfungen; sie führen den Unternehmen die Abfallmengen vor Augen und bilden dadurch einen Ansporn für die Ausarbeitung von Abfallvermeidungsstrategien. Die EG-Verordnung über die Umweltbetriebsprüfung ist für die diesbezüglichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten ein grundlegende Instrument. Auch die Verordnung über das Umweltzeichen kann zur Förderung abfallarmer Produkte eingesetzt werden. Es wird jedoch eingeräumt, daß im Zusammenhang mit diesen Instrumenten den Anliegen der kleineren und mittleren Unternehmen Rechnung getragen werden muß.
38. Grundsätzlich läßt sich das Abfallaufkommen beträchtlich mindern, wenn die Verbraucher zum Kauf von Produkten angespornt werden, die weniger Verschmutzung hervorrufen, aus zurückgewonnenen Ausgangsstoffen hergestellt sind oder selbst stofflich verwertet werden können. Die Kommission wird sich bemühen, die Information und Erziehung der Verbraucher auf diesem Gebiet zu verbessern und dadurch schrittweise Änderungen der Verbrauchergewohnheiten herbeizuführen.
39. Die Kommission wird sich weiterhin bemühen, auf Gemeinschaftsebene einen geeigneten rechtlichen und institutionellen Rahmen für die Förderung der Abfallvermeidung zu schaffen. Der Erfolg dieser Strategie hängt jedoch weitgehend von der entschlossenen Mitwirkung der Mitgliedstaaten, der Unternehmen und der Verbraucher ab. Gemeinsame Anstrengungen der Behörden auf Ebene der Gemeinden, Regionen, Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft sind notwendig, um zu beweisen, daß sich die Abfallvermeidung hinsichtlich der Preise, der Zufriedenheit der Verbraucher und des Umweltschutzes auszahlt.

3.2.2 Verwertung

40. Die Verwertung von Abfällen steht an erster Stelle jeder nachhaltigen Abfallpolitik. Wenn sich die Abfallentstehung nicht vermeiden läßt, so müssen die Abfälle verwertet werden. Die endgültige Entsorgung sollte auf die nicht verwertbaren Abfalltypen beschränkt werden.
41. Die Verwertung von Abfällen sollte, sofern umweltverträglich, gefördert werden, weil sie zur Abfallverwertung beiträgt. In anderen Fällen können Abfälle hauptsächlich verwertet werden im Wege der stofflichen Verwertung; dies bedeutet, daß alle im Abfall erhaltenen Materialien zur Herstellung neuer Produkte oder zur energetischen Verwertung verwendet werden. In den letztgenannten Fällen wird Abfall als Brennstoff verwendet dem so die Energie entzogen wird.
42. Ferner erfordert die stoffliche Verwertung eine Trennung der Abfälle an der Quelle. So werden Endanwender und -verbraucher aktiv in die Abfallentsorgung einbezogen und werden sich der Notwendigkeit und der Möglichkeiten der Abfallverminderung bewußt. Die Abfälle werden vor ihrer Beseitigung in der Regel vom Endanwender oder -verbraucher sortiert, damit verwertbare Abfälle in die Produktion zurückgeführt werden können. Energiestrategien, die von Abfall als Energielieferant abhängig ist, sollten den Grundsätzen der Abfallvermeidung und der stofflichen Verwertung der Abfälle nicht zuwiderlaufen. In vielen Fällen ist nämlich anzunehmen, daß bei möglichst weitgehender Beibehaltung der Ausgangsstruktur der verwertbaren Abfälle neue Produkte mit minimaler Material- und Energiezufuhr erzeugt werden können. Die stoffliche Verwertung beeinflußt auch die Frage der Besorgnis hinsichtlich der Emissionen von Abfallverbrennungsanlagen.

Aus diesen Gründen ist der stofflichen gegenüber der energetischen Verwertung, Vorzug gegeben worden, sofern dies umweltverträglich ist. Diese grundsätzliche Regel basiert auf der Tatsache, daß die stoffliche Verwertung in größeren Umfang zur Vermeidung von Abfälle beiträgt als die energetische Verwertung. Dennoch sind die Auswirkungen auf Umwelt und Wirtschaft sowie die wissenschaftlichen Erkenntnisse bei der jeweiligen Option in Betracht zu ziehen. Die Bewertung dieser Effekte könnte in einzelnen Fällen dazu führen, daß der Option der energetischen Verwertung der Vorzug gegeben wird.

Stoffliche Verwertung

43. Zu diesem Thema ist zu sagen, daß die Komplexität der Produkte hinsichtlich Zusammensetzung und Struktur in den letzten Jahren beträchtlich zugenommen hat. Die Recyclingindustrie ist aber oft dadurch gekennzeichnet, daß sie nur relativ einfache Produkte verwertet. Deshalb besteht eine wichtige Aufgabe darin, eine Recyclingindustrie aufzubauen, die die verbrauchten Erzeugnisse dank neuesten Verfahren und Technologien wirtschaftlich verwerten kann.
44. Zur Verbesserung der Verwertbarkeit der Produkte ist eine engere Beziehung zwischen den wirtschaftlichen Anbietern in der Produktions- und Verteilungskette erforderlich. Die verwendeten Materialien sollten insbesondere leicht trennbar und für eine gemeinsame Verwertung geeignet sein, und die Produkte sollten leicht zerlegbar sein.

45. Ferner ist in der ganzen Gemeinschaft die Schaffung von Absatzmärkten für die infolge der stofflichen Verwertung entstehenden Stoffe und Produkte zu fördern. Dadurch können die Wirtschaftsbeteiligten und die Verbraucher davon überzeugt werden, daß die ganz oder teilweise durch Verwertungsverfahren gewonnenen Stoffe und Produkte den gleichen Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltaanforderungen entsprechen wie "neue" Produkte. Die Bedingungen des öffentlichen Auftragswesens können den Einsatz verwerteter Produkte beträchtlich fördern.

Energiegewinnung

46. Die Bedeutung der Abfälle als Energieträger nimmt ständig zu. Sie wirft jedoch im einzelnen beträchtliche Probleme auf. Einige Mitgliedstaaten haben unterschiedliche Definitionen für die Unterscheidung zwischen Abfallverbrennung mit und ohne energetische Verwertung. Deshalb beabsichtigt die Kommission weitere Maßnahmen zu Klarstellung zu unternehmen. Unter Umständen muß geprüft werden, ob EG-Qualitätsanforderungen notwendig sind, um zu bestimmen, wann ein Verbrennungsverfahren zur Energiegewinnung oder zur Entsorgung dient. In terminologischer Hinsicht ist ferner der Begriff "stoffliche Verwertung" auf die materielle Verwertung zu beschränken und, wie bereits in der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle erwähnt, nicht für die Energiegewinnung zu verwenden.
47. Energiegewinnungsverfahren sollten so konzipiert sein, daß die erzeugte Energie so effizient wie möglich genutzt wird. In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob nur Abfälle, die eine echte Energieausbeute garantieren, für die Energiegewinnung genutzt werden sollten.
48. Die Emissionen von Energiegewinnungsanlagen sind auf ein Minimum zu beschränken und müssen den EG-Verordnungen entsprechen. Besondere Aufmerksamkeit ist Anlagen beizumessen, die ursprünglich nicht zur Verwendung von Abfällen als Ersatzbrennstoffe ausgelegt waren. In allen Verbrennungsanlagen hat die Verbrennung so zu erfolgen, daß materielle Rückstände umweltverträglich beseitigt werden können.

3.2.3 Endgültige Beseitigung

49. Die endgültige Beseitigung von Abfällen erfolgt im allgemeinen durch Abfallverbrennung ohne Energierückgewinnung und in Deponien. In manchen Fällen wird auch das Einbringen ins Meer als Option betrachtet. In Übereinstimmung mit mehreren internationalen Übereinkommen hält die Kommission das Einbringen von Abfällen ins Meer oder in den Meeresgrund nicht für wünschenswert. Dies gilt für alle Formen von Abfällen, auch für verschrottete Schiffe oder sonstige sperrige Abfälle.
50. Nach der Richtlinie 75/442/EWG sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein integriertes und angemessenes Netz von Abfallbeseitigungsanlagen zu schaffen, das die Gemeinschaft auf dem Gebiet der Abfallbeseitigung autark machen soll. Die von den Mitgliedstaaten

auszuarbeitenden Abfallwirtschaftspläne werden sicherlich zur schrittweisen Errichtung dieses EG-weiten Netzes beitragen.

51. In vielen Fällen entsprechen die Kosten für die Abfallbeseitigung nicht den wirklichen Kosten, besonders wenn der ganzen Lebensdauer einer Deponie - hundert oder mehr Jahre - Rechnung getragen wird. Niedrige Preise der Deponielagerung bieten keinen Anreiz für die Verwertung oder Vorbehandlung von Abfall. Deshalb sollten die Mitgliedstaaten langfristig sicherstellen, daß die Preise für diese Abfallbeseitigung transparenter werden. Als Ziel ist insbesondere anzustreben, daß der Preis den tatsächlichen Kosten der Deponielagerung wirklich entspricht, unter besonderer Beachtung der späteren Stilllegung der Deponie und der anschließenden Nachsorge. Dies wird das Gleichgewicht zwischen den Kosten für die verschiedenen Arten der Abfallentsorgung wiederherstellen; während nämlich die Preise für Deponien gegenwärtig tendentiell niedrig sind, sind die Kosten für andere Abfallbeseitigungsanlagen, sowie Abfallverwertungsanlagen verhältnismäßig hoch.
52. Die Abfallverbrennung trägt zur Verminderung der Abfallmenge bei; Verbrennung ohne Energiegewinnung stellt jedoch keine Einsparung von Ressourcen dar. Die Energiegewinnung ist somit bei allen Verbrennungsanlagen zu fördern. Auf jeden Fall sind die Emissionen von Schadstoffen, insbesondere von Schwermetallen, Dioxinen und Furanen, auf ein Minimum zu begrenzen. Die Verbrennungsanlagen sind auf Einhaltung der geltenden Regelungen, insbesondere der vor kurzem verabschiedeten Richtlinie 94/67/EG, streng zu überwachen. Auch hier bedürfen Anlagen, die ursprünglich nicht für die Abfallverbrennung ausgelegt waren, besonderer Beachtung.
53. Die Endlagerung von Abfällen in einer Deponie sollte als letzte - und ungünstigste - Lösung betrachtet werden. Sie beeinträchtigt die Umwelt, insbesondere auf lange Sicht. Dies schließt nicht aus, daß die Deponielagerung in besonderen Fällen die einzige vernünftige Beseitigung darstellt. Die Abfallstrategien sollten jedoch nach Möglichkeit auf die Vermeidung und - sofern dies nicht möglich ist - die Minimierung der in Deponien gelagerten Abfallmengen ausgerichtet sein. Dies ist vor allem durch Abfallvermeidung und der -verwertung möglich. Ferner sollten die Abfälle vor der Endlagerung in der Deponie vorsortiert und/oder behandelt werden, um die Abfallmenge zu reduzieren und/oder gefährliche Stoffe zu beseitigen. Auf mittlere Sicht sollten nach Ansicht der Kommission nur nichtverwertbare und inerte Abfälle zur Endlagerung in Deponien zugelassen werden.
54. Nach der Ablehnung des gemeinsamen Standpunktes des Rats zu einer Richtlinie über Deponien durch das Europäische Parlament wird die Kommission in Kürze einen neuen Vorschlag mit strengen Anforderungen für die Genehmigung von Deponien vorlegen. Die Richtlinie wird in den Mitgliedstaaten stufenweise durchgeführt werden und die Umwelt besser vor Kontaminierung und anderen mit Deponien verbundenen Gefahren schützen. Die Kommission wird in den kommenden Jahren gewährleisten müssen, daß die Richtlinie vollständig eingehalten wird.
55. Kontaminierte Flächen wie stillgelegter Deponien, wilde Müllkippen, Industriebrachen und Militärgelände haben ein hohes Umweltschädigungspotential. Diese Flächen benötigen besondere Aufmerksamkeit und Anstrengungen hinsichtlich ihrer Dekontaminierung. Besondere Aufmerksamkeit ist ferner auf stillgelegte Gruben und andere Untertage-Areale zu richten, wo die dauerhafte Lagerung von Abfällen aus Umweltgesichtspunkten zu gleichen oder höheren Umweltrisiken führen kann als die gewöhnliche Deponie.

56. Einige Mitgliedstaaten haben Sanierungsmaßnahmen in Angriff genommen, die sich oft als schwierig und teuer erweisen. Die Kommission betrachtet die Ermittlung und Sanierung von kontaminierten Orten in erster Linie als Aufgabe der Mitgliedstaaten, die auch zu prüfen haben, inwieweit in solchen Fällen das Verursacherprinzip zur Anwendung kommen sollte. In diesem Zusammenhang ist ein Austausch von Erfahrungen, Know-how und Sanierungstechnologien zwischen Mitgliedstaaten wünschenswert. Dieser Aspekt könnte sich insbesondere für Mittel- und Osteuropa als besonders wichtig erweisen.

3.3 PRIORITÄRE ABFALLSTRÖME

57. Im Anschluß an die Entschließung des Rates vom 7. Mai 1990, in der für bestimmte Abfalltypen EG-weite Maßnahmen gefordert werden, hat die Kommission ein Programm für prioritäre Abfallströme ausgearbeitet. Dieses konzentriert sich auf Altreifen, Altautos, Krankenhausabfälle, Bau- und Abbruchschutt sowie Abfälle elektrischer und elektronischer Ausrüstungen.
58. Bei der Wahl der Arbeitsmethode wurde auf den Erfahrungen der niederländischen Behörden aufgebaut, die Vereinbarungen über bestimmte Abfalltypen abgeschlossen hatten; es handelt sich um Vereinbarungen zwischen der Regierung, der Wirtschaft und ggf. Nichtregierungsorganisationen, die sich einigten, bestimmte von der Regierung festgelegte Ziele auf dem Gebiet der Verminderung des Abfallaufkommens oder der Rückgewinnung zu erreichen. Auf EG-Niveau ist jedoch kein Ziel festgelegt. Die Arbeitsgruppen umfaßten Vertreter der einzelstaatlichen Regierungen, der Dienststellen der Kommission, der Rohstoffproduzenten, Hersteller, Einzelhändler, Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen usw.
59. Das ursprüngliche Ziel eines Konsenses aller Beteiligten über quantifizierte Ziele für die verschiedenen Abfallströme wurde nur teilweise verwirklicht. Dies ist unter Umständen darauf zurückzuführen, daß geeignete EG-weite quantitative wie auch qualitative Statistiken über die betreffenden Abfälle und ihre Umweltauswirkungen fehlen, daß die Beteiligten nicht in gleichem Maße bereit sind, alle abfallwirtschaftlichen Aspekte und Folgen der Abfallströme in Betracht zu ziehen, daß keine vollständigen Methodologien zur Beurteilung der wirtschaftlichen Aspekte verfügbar sind, die eine Evaluierung von Umweltkosten und -nutzen der Abfälle ermöglichen würden, und daß weder die Vertreter der Mitgliedstaaten noch der Industrie oder der Nichtregierungsorganisationen zur Aushandlung und Annahme bestimmter Beschlüsse ermächtigt wurden.
60. Insgesamt ergab sich aus den Projekten auf dem Gebiet der prioritären Abfallströme ein besseres Verständnis der verschiedenen Abfallströme und möglicher Lösungen einschließlich besserer Produktplanung und Herstellungsverfahren; die Untersuchung der spezifischen prioritären Abfallströme war jedoch nicht immer genügend erfolgreich, um die herkömmliche Vorbereitungsphase des institutionellen Beschlußfassungsprozesses zu ersetzen. Es darf nicht übersehen werden, daß die Vorzüge dieses Vorgehens auch viel Zeit und Anstrengung erfordern.

61. Aus diesen Gründen wird die Kommission im Prinzip keine neuen Projekte beginnen. Sie wird jedoch fallweise andere Abfallströme oder Ströme bestimmter Stoffe wie Schwermetalle oder bestimmte organische Verbindungen untersuchen. Für die existierenden Projekte wird ein angemessener Abschluß gewährleistet.

3.4 VERBRINGUNG VON ABFÄLLEN

62. Die Gemeinschaft hat mit der Annahme der Verordnung 259/93/EWG und der Ratifizierung des Basler Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung bereits einen umfassenden Rechtsrahmen für die Verbringung von Abfällen geschaffen. Außerdem arbeitet die Gemeinschaft zur Zeit an der Integration der im Kontext der UNO-Empfehlung zu diesem Thema entwickelten Übereinkommen über die grenzüberschreitende Verbringung gefährlicher Güter einschließlich Abfälle in das EG-Recht. Umfangreiche Arbeiten sind jedoch noch notwendig, um die Verbringung von Abfällen in der EG und nach Drittländern endgültig zu regeln. Besondere Aufmerksamkeit wird erforderlich sein, um sicherzustellen, daß Länder, die einen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union gestellt haben, vollständig bei der Anwendung und Durchsetzung der gemeinschaftlichen und internationalen Vorschriften für die Verbringung von Abfällen mitarbeiten.
63. Das Prinzip der Entsorgungsautarkie ist bereits erwähnt worden. Es gilt nur für die Beseitigung und ist besonders darauf ausgerichtet, die Ausfuhr von Abfällen in Drittländer zu verhindern. Innerhalb der EG soll es ferner die Verbringung von Abfällen zur Beseitigung in einem anderen Mitgliedstaat vermeiden. Seine Anwendung ist weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen; zur Zeit scheinen keine weiteren Eingriffe zur Regelung dieser Art der Abfallverbringung notwendig.
64. Für Abfälle, die zwecks Verwertung versandt werden, gelten - wie oben erwähnt - weitgehend die Regeln des Binnenmarkts. Die Mitgliedstaaten dürfen sich dieser Verbringung unter bestimmten, besonderen Umständen widersetzen. Die Genehmigung der Verbringung von Abfällen zwecks Verwertung darf nicht mit dem Argument verweigert werden, die Versorgung der innerstaatlichen Anlagen müsse sichergestellt werden. Die Umweltverträglichkeit der Abfallverwertung muß jedoch gewährleistet sein. Darum muß die Abfallbehandlung in der gesamten Gemeinschaft einheitlichen strengen Normen unterliegen. Ferner müssen für Abfallverwertungsanlagen einheitliche Bedingungen geschaffen werden, damit die Abfälle nicht an Orte der Gemeinschaft verbracht werden, wo weniger strenge Umweltnormen zu geringeren Entsorgungskosten führen. Die Kommission tritt daher für eine stärkere Angleichung der Umweltnormen ein, um gegebenenfalls gemeinsame Umweltnormen für Verwertungseinrichtungen zu schaffen. Die Kommission geht davon aus, daß sich Umweltschutz und freier Warenverkehr auf diese Weise am besten in Einklang bringen lassen.
65. In diesem Zusammenhang nimmt die Kommission zur Kenntnis, daß gegenwärtig eine Debatte in der Gemeinschaft geführt wird, ob Abfall, der zur Verbrennung mit Energiegewinnung bestimmt ist, den Regeln des freien Warenverkehrs unterliegen sollte, oder ob den Mitgliedstaaten erlaubt werden sollte, die Verbringung von Abfällen zu solchen Zwecken

generell zu verbieten. Jedoch ist zu beachten, daß weitere Einschränkungen des freien Warenverkehrs Änderungen des gegenwärtigen Gemeinschaftsrechts bedürfen. Besondere Aufmerksamkeit ist auch der korrekten Durchführung der Vorschriften für die Verbringung von Abfällen zu schenken, um die illegale Verbringung und damit zusammenhängende kriminelle Tätigkeiten, insbesondere Transporte von einem Land in ein anderes, weiter einzuschränken.

66. Die Ausfuhr aller Abfälle zwecks Beseitigung in Drittländer - mit Ausnahme einiger EFTA-Staaten, die besondere Einfuhren schriftlich genehmigt haben - ist in der EG bereits verboten. Die Ausfuhr von gefährlichen Abfällen zur Verwertung nach Nicht-OECD-Ländern ist bis 1998 stufenweise einzustellen. Diese Initiative basiert auf einem 1995 im Rahmen der dritten Konferenz der Vertragsparteien des Übereinkommens von Basel über die grenzüberschreitende Verbringung von gefährlichen Abfällen gefaßten Beschluß.
67. Seither haben mehrere Drittländer Befürchtungen über die Auswirkungen einer solchen Entscheidung auf Wirtschaft und Handel geäußert. Um diesen Befürchtungen zu begegnen und Exporteuren sowie Importeuren klare Anhaltspunkte zu geben, welcher Abfall unter das Ausfuhrverbot fällt, vereinbarten die Vertragsparteien des Übereinkommens von Basel für 1997 die Erstellung von Listen der gefährlichen Abfälle und solcher Abfälle, für die das Übereinkommen nicht gilt.
68. Es muß sich noch zeigen, ob diese Listen eine sinnvolle Unterscheidung zwischen Abfällen ermöglichen, die unter Kontrolle befördert werden dürfen, und gefährlichen Abfällen, die nicht mehr aus industrialisierten in nichtindustrialisierte Länder ausgeführt werden dürfen. Die EG hat zwar ein Interesse daran, eine ungerechtfertigte Behinderung des Handels mit verwertbaren Abfällen zu verhindern, doch muß unbedingt vermieden werden, daß unter dem Vorwand der Verwertung gefährliche Abfälle ausgeführt werden, die in den Nicht-OECD-Ländern nicht ordnungsgemäß aufgearbeitet werden können.

4. INSTRUMENTE

4.1 REGELNDE INSTRUMENTE

69. Nach der Auslegung des Gerichtshofs sind Abfälle "Waren", wenn auch mit besonderen Eigenschaften. Ein Binnenmarkt, auf dem Waren und Produkte frei gehandelt werden dürfen, ist ohne EG-weit geltende Regeln für diese Produkte nach Ablauf ihrer Verwendungszeit nicht denkbar. Deshalb sind EG-weite Regeln für Abfälle notwendig. Diese sollten der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung der ganzen Gemeinschaft und einer ausgewogenen Entwicklung ihrer Regionen Rechnung tragen. Da die Mitgliedstaaten ferner für den Umweltschutz verantwortlich sind, müssen unbedingt EG-weite Regeln für Abfälle ausgearbeitet werden, die auf dem Subsidiaritätsprinzip basieren und gleichzeitig in der ganzen Gemeinschaft ein hohes Umweltschutzniveau sicherstellen. Wichtig ist auch eine harmonisierte Anwendung der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, um den Handel mit verwertbaren Abfällen zu erleichtern. Dadurch wird die Entstehung einer wettbewerbsfähigen europäischen Recyclingindustrie gefördert, die allmählich umweltfreundlichere Technologien entwickeln kann.

70. Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten werden künftig Ziele für die Verwertung von Abfällen festlegen. Mit diesen Zielen werden die Grundsätze der Abfallpolitik in konkrete Verpflichtungen umgesetzt. Sie ermöglichen es, bestimmte Ergebnisse, z. B. hinsichtlich der Verwertung oder stofflichen Verwertung, in einer bestimmten Zeitspanne zu erreichen. Sie sind nicht Selbstzweck, sondern eher Teil eines allgemeinen Rahmens. Sie sind deutliche, klare und verlässliche Anweisungen für Behörden und Unternehmen, die dann ihre eigene Strategie zur Verwirklichung der Zielvorgaben festlegen können. Die Beschlüsse zur Festlegung von Zielvorgaben haben vorwiegend politischen Charakter und müssen sich auf verlässliche und aktuelle Informationen über sowohl Umwelt- als auch wirtschaftliche Aspekte stützen. Sie sollten regelmäßig überprüft werden, um eine ständige Kontrolle der Abfallstrategien zu ermöglichen. Aus diesem Grund ist in der Richtlinie 94/62/EG des Rates, in der zum ersten Mal Zielvorgaben für die Verwertung von Verpackungsabfällen festgelegt werden, eine Überprüfung nach fünf Jahren vorgesehen.
71. Bis jetzt handelte es sich bei den meisten Instrumenten der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zur Beeinflussung des Verhaltens im Abfallsektor um Regulationsmaßnahmen. Auf EG-Ebene gibt es bisher nur eine einzige Empfehlung (Empfehlung des Rates vom 3. Dezember 1981 über die Wiederverwendung von Altpapier und die Verwendung von Recyclingpapier), die auf freiwillige Maßnahmen baut. Bedauerlicherweise ist diese Empfehlung fast unbekannt, wird kaum beachtet und beeinflusst die anbietende Wirtschaft oder Privatpersonen nur wenig.
72. Vor kurzem wurde besonderes Interesse an Vereinbarungen zwischen Behörden und Wirtschaft geäußert, um Umweltziele zu erreichen. Diese Möglichkeit könnte auch im Abfallsektor erprobt werden. Diese Vereinbarungen könnten entweder zur Verwirklichung bestimmter Ziele der EG-Vorschriften oder als auf EG-Ebene ausgehandelte Programme für bestimmte Ziele betrachtet werden. Besonders wichtig sind in diesem Zusammenhang Bedingungen, die eine ausreichende Beteiligung in der Gemeinschaft gewährleisten und u.a. eine unabhängige Überwachung und Prüfung betreffen.
73. Die Kommission ist an Vereinbarungen im Abfallsektor interessiert, soweit sichergestellt wird, daß greifbare Ergebnisse erreicht werden können. Solche Vereinbarungen können gegenüber der herkömmlichen Festlegung von Normen gewisse Vorteile aufweisen, beispielsweise intensivere Beteiligung der anbietenden Wirtschaft an der Ausarbeitung der Vereinbarung, größere Akzeptanz der festgelegten Ziele, flexible Mittel zur Gewährleistung der Einhaltung und somit insgesamt raschere und bessere Ergebnisse für den Umweltschutz. Die Kommission wird dem Parlament und dem Rat demnächst eine Mitteilung über diese Fragen vorlegen.

4.2 WIRTSCHAFTLICHE INSTRUMENTE

74. Das 5. Aktionsprogramm für den Umweltschutz fördert den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente in der Umweltpolitik. Wirtschaftliche Instrumente ermöglichen es im Abfallsektor, der Knappheit der Umweltressourcen und den durch die Entstehung und Beseitigung der Abfälle entstehenden externen Kosten bei der Preisbildung Rechnung zu tragen. Da Unternehmen ihre Beschlüsse bekanntlich auf der Grundlage von wirtschaftlichen Erwägungen fassen, kann eine solche Strategie das Verhalten von Herstellern und Verbrauchern beeinflussen und umweltfreundlichere Haltungen hervorrufen.

75. Wirtschaftliche Instrumente können unterschiedliche Formen annehmen, z. B. steuerliche Maßnahmen, finanzielle Anreize oder Pfandsysteme, und eine wesentliche Rolle bei der Verwirklichung der verschiedenen Ziele der Abfallstrategie spielen. Sie können eingesetzt werden, um die Abfallvermeidung zu fördern oder von den weniger erwünschten Entsorgungspraktiken abzuschrecken, um das Kostengefälle zwischen Verwertung und Beseitigung auszugleichen und zu vermeiden, daß die negativen Auswirkungen umweltschädlicher Verwertungs- und Beseitigungsverfahren im Widerspruch zum Verursacherprinzip der Allgemeinheit aufgebürdet werden.
76. Im Abfallsektor sind wirtschaftliche Instrumente bisher nur ausnahmsweise und in allgemeiner Form durch Richtlinien der Gemeinschaft gefördert worden. Die Erfahrungen der Mitgliedstaaten zeigen jedoch, daß sie das Verhalten der Wirtschaftsakteure oder Verbraucher positiv beeinflussen können. Die Förderung von Pfandsystemen trägt beispielsweise dazu bei, daß Produkte nach ihrer Verwendung zurückgenommen und der geeigneten Rückgewinnungs-, Behandlungs- oder Beseitigungseinrichtung zugeführt werden. Die Kommission wird sich bemühen, den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente im Abfallsektor zu fördern, wenn auch viele von ihnen - insbesondere Gebühren und Abgaben, steuerliche Anreize oder Abschreckungsmaßnahmen sowie staatliche Beihilfen - aus offensichtlichen Gründen zuerst auf Ebene der Mitgliedstaaten eingeführt werden.
77. Der Einsatz der obenerwähnten wirtschaftlichen Instrumente auf Ebene der Mitgliedstaaten wirkt sich sicherlich auf den Binnenmarkt aus, da wirtschaftliche ähnlich wie technische Maßnahmen die Handelsbeziehungen beeinflussen könnten. Solange die Notwendigkeit einer Konzertierung auf EG-Ebene nicht allgemein anerkannt wird, könnten sich gemeinsame Leitlinien als wirksames Instrument erweisen, das gleichzeitig das Funktionieren des Binnenmarktes und das Vermeiden von Wettbewerbsverzerrungen sicherstellt.
78. Die Gemeinschaftsmittel für Umweltschutzmaßnahmen im Bereich der Abfälle - aus dem Strukturfonds, dem Kohäsionsfonds und dem LIFE-Umweltfonds - haben im Vergleich zu den in diesem Sektor gewährten staatlichen Beihilfen einen relativ geringen Umfang. Weitere Initiativen zur Förderung sauberer Produkttechnologien, der stofflichen Verwertung verschiedener Abfalltypen, von Technologien zur Sanierung kontaminierter Standorte und sonstiger Demonstrations- oder Pilotprojekte sind wünschenswert. Der Erfolg solcher Tätigkeiten hängt jedoch auch von den Unternehmen ab, die um weitere Beiträge zu einer zeitgemäßen Abfallwirtschaftsstrategie ersucht werden.
79. 1983 schlug die Kommission Regeln für eine EG-weite Haftung bei Schäden vor, die durch Abfälle hervorgerufen werden. Der Rat lehnte den Vorschlag ab und erklärte, er würde vor Ende 1987 auf Grund eines neuen Vorschlags der Kommission über eine Haftungsregelung auf dem Gebiet der Abfälle entscheiden. Dieser Vorschlag wurde 1989 vorgelegt, doch wurde er vom Rat nie wirklich erörtert. 1993 legte die Kommission ein Grünbuch über Umwelthaftung vor, das sich nicht mehr auf die Haftung bei Schäden durch Abfälle beschränkte, sondern alle Umweltbereiche einbezog. Angesichts dieses umfassenderen Ansatzes beabsichtigt die Kommission zur Zeit nicht, die auf den Abfallsektor beschränkte Bemühungen fortzusetzen, obwohl sie weiterhin davon überzeugt ist, daß Haftungs Vorschriften für einen wirksamen Umweltschutz von hervorragender Bedeutung sind.

4.3 ABFALLSTATISTIK

80. Die Abfallstatistik stellt für die Abfallwirtschaft ein wichtiges Instrument dar. Auf verlässliche Daten gestützte Informationen ermöglichen einerseits die Festlegung realistischer Ziele und andererseits eine Lagebeurteilung, insbesondere hinsichtlich der Verwirklichung der Ziele.
81. Nur eine begrenzte Reihe statistischer Daten über Abfälle wird z. Zt. auf freiwilliger Basis dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaft mit Hilfe des gemeinsamen Fragebogens von Eurostat-OECD gemeldet. Der Fragebogen wird alle zwei Jahre an die Mitgliedstaaten versandt (1990, 1992, 1994, 1996 usw.). Mit dem letzten Fragebogen, dessen Daten verarbeitet worden sind (1994), haben die meisten Mitgliedstaaten Auskünfte bis 1992, 1993 oder 1994 erteilt. Diese wurden teils in regelmäßigen Erhebungen, teils ad hoc oder auf administrativen Weg bei der Durchführung der Abfallverordnungen erfaßt. Diese Daten sind nicht harmonisiert, und zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bestehen beträchtliche Unterschiede hinsichtlich des Zielbereichs, Detaillierungsgrades und der Genauigkeit der Daten.
82. Für die jüngsten verfügbaren Daten (1990) kann die folgende Übersicht gegeben werden. Für alle 15 Mitgliedstaaten gibt es Daten für die Industrie und für Siedlungsabfälle. Die landwirtschaftlichen Abfälle sind auszuschließen, da die Daten auf teilweise unterschiedlichen Begriffsbestimmungen beruhen. Aus diesen Gründen können die erhaltenen Werte nicht zu einem Gesamtbetrag für die EU der 15 Mitgliedstaaten addiert werden. Für 1990 wurden nachstehende Anteile der einzelnen Sektoren (in abnehmender Größenordnung) ermittelt:

Bergbau und Steinbruch:	352 Mio. t
Fertigungsindustrie:	336 Mio. t
Haushaltungen:	132 Mio. t
Energieerzeugung:	57 Mio. t
andere Wirtschaftssektoren:	33 Mio. t
gefährliche Abfälle aus allen Sektoren:	22 Mio. t

Eine Aufschlüsselung nach Beseitigungs- und Verwertungstätigkeiten ergibt für 1990, daß 68 % der kommunalen Abfälle auf Deponien gelagert, 18 % verbrannt, 5 % kompostiert und nur 2 % stofflich verwertet wurden. Die Gesamtmenge an gefährlichen Abfällen belief sich auf 2,4 % der Gesamtabfallmenge. 10 % der gefährlichen Abfälle werden als Altöle eingestuft, 7 % als Krankenhaus- und pharmazeutische Abfälle, 4 % als organische Lösungsmittel und weitere 4 % als Harze und Latex. Die anderen gefährlichen Abfälle sind unterschiedlichen Ursprungs.

83. Einige der wichtigsten Probleme der Statistik sind zunächst die mangelnde Harmonisierung ihres Geltungsbereichs, sodann unterschiedliche Definitionen und Einstufungssysteme in den einzelnen Mitgliedstaaten. Der europäische Abfallkatalog wurde 1993, eine gemeinschaftsweite Liste gefährlicher Abfälle Ende 1994 angenommen. Ferner hat die Kommission seit 1990 eine

Reihe von Studien durchgeführt, mit denen ein Gemeinschaftssystem für regelmäßige und harmonisierte Abfallstatistiken vorbereitet werden soll. Die Kommission wird den Einsatz der geeigneten Instrumente in Hinblick auf die Erstellung eines regelmäßigen Datenflusses über Abfallerzeugung und Beseitigung durch Firmen und Haushalte durchprüfen. Das auf diesem Wege erarbeitete System dürfte vergleichbare statistische Daten von ausreichender Qualität zu Gesamtkosten liefern, die die Kosten der laufenden Serie unkoordinierter nationaler Abfallstatistiken nicht übersteigen. Eurostat wird zusammen mit der Europäischen Umweltagentur weiterhin an der Entwicklung eines Abfallstatistiksystems arbeiten, das die Lieferung der erforderlichen Informationen zu niedrigsten öffentlichen und privaten Kosten ermöglicht. Eine aktive Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten ist zu diesem Zweck unerlässlich.

4.4 ANDERE INSTRUMENTE FÜR DIE ABFALLBEWIRTSCHAFTUNGSSTRATEGIE

4.4.1 Durchführung, Durchsetzung und Überwachung der bereits erlassenen Vorschriften

84. In den letzten zwanzig Jahren sind umfangreiche EG-weite Vorschriften ausgearbeitet worden. In den kommenden Jahren ist unbedingt dafür zu sorgen, daß die bereits erlassenen Vorschriften für Abfälle vollständig und wirksam angewendet werden, ohne daß Widersprüche innerhalb der EG-Regelung oder mit anderen Rechtsvorschriften der Gemeinschaft entstehen. Nichts ist der Glaubhaftigkeit der Abfallpolitik abträglicher als Vorschriften, die nicht eingehalten werden. Die Kommission wird deshalb sicherstellen, daß in dieser Hinsicht genügend Transparenz herrscht.
85. Hierzu gehört die Veröffentlichung von Berichten über die Durchführung der verschiedenen Richtlinien über Abfälle. Obwohl solche Berichte seit 1978 regelmäßig hätten veröffentlicht werden sollen, liegt bisher zu keiner Richtlinie ein Bericht vor. Unabhängig von den Gründen dafür wird sich die Kommission um Abhilfe bemühen und die Mitgliedstaaten ihrerseits in entsprechenden Berichten auffordern, Informationen über ihr Land vorzulegen. Ferner werden verstärkte Bemühungen um harmonisierte Definitionen und Abfalllisten sowie deren ständige Fortschreibung und die Verfügbarkeit guter und zuverlässiger Daten über alle Aspekte des Abfallbereichs dazu beitragen, daß die Abfallpolitik der EG und die einschlägigen Rechtsvorschriften transparenter werden.
86. Die von der Gemeinschaft beschlossenen Abfallbewirtschaftungsmaßnahmen sind von den Mitgliedstaaten durchzuführen. Die Kommission muß die Einhaltung der gemeinschaftlichen Vorschriften gewährleisten. Ferner hat sie sicherzustellen, daß die Abfallbewirtschaftungsstrategien der Mitgliedstaaten nicht im Widerspruch zu anderen Zielen der Gemeinschaft stehen, z.B. dem Funktionieren des Binnenmarktes für Waren und Dienstleistungen oder dem freien Wettbewerb. Als wichtigste Werkzeuge stehen der Kommission die Überwachung der EG-Vorschriften durch Ausschüsse und die regelmäßige Veröffentlichung von Berichten über die Durchführung der erlassenen Vorschriften zur Verfügung.

4.4.2 Abfallbewirtschaftungspläne

87. Seit 1975 sind die Mitgliedstaaten nach den EG-Richtlinien verpflichtet, Abfallbewirtschaftungspläne auszuarbeiten. Bisher sind die Mitgliedstaaten dieser Pflicht nur zögernd nachgekommen. Noch heute sind aktuelle und landesweite Abfallwirtschaftspläne für einen Mitgliedstaat eher die Ausnahme. Sind solche Pläne erstellt worden, so handelt es sich oft um Strategieerklärungen, die eine Abfallpolitik definieren, oder um Durchführungspläne, in denen Einzelheiten festgelegt sind. Die Kommission wird weiter die Ausarbeitung solcher Abfallbewirtschaftungspläne in allen Mitgliedstaaten fordern und dafür sorgen, daß sie alle nach den gemeinschaftlichen Vorschriften erforderlichen Elemente enthalten und regelmäßig aktualisiert werden. Sie wird gegebenenfalls die Initiative ergreifen, diese Abfallbewirtschaftungspläne zu Instrumenten der Abfallpolitik auszubauen, damit die Zielvorgaben der Abfallstrategie erreicht werden können.

4.4.3 Ausschüsse

88. Die Abfallbewirtschaftungsstrategie der Gemeinschaft umfaßt nicht nur gesetzliche Instrumente wie Verordnungen und Richtlinien. Da diese Strategie eine regelmäßige Beobachtung rechtlicher, wirtschaftlicher und politischer Entwicklungen innerhalb und vermehrt auch außerhalb der Gemeinschaft erfordert, wurden mehrere Ausschüsse eingesetzt, um auf Gemeinschaftsebene eine integrierte Abfallwirtschaft zu fördern. Die theoretische Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen Ausschüssen ist klar: verschiedene Ausschüsse befassen sich mit der Anpassung der Rechtsvorschriften an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt, der Ausschuß für Abfallwirtschaft berät die Kommission in Fragen der Abfallstrategie oder Abfallwirtschaft, und die Ausschüsse aus Vertretern der Industrie oder von Nichtregierungsorganisationen sorgen für Kontakte zu anbietenden Wirtschaft und zu Umweltverbänden.
89. Die Repräsentativität dieser Ausschüsse könnte in der Praxis beträchtlich erhöht werden. Die Notwendigkeit der Planung, Ausarbeitung und Durchführung einer integrierten Abfallbewirtschaftungspolitik auf EG-Ebene mit dem Ziel eines hohen Umweltschutzniveaus innerhalb des Binnenmarktes scheint noch nicht überall erkannt worden zu sein. Dies hat einen Kommunikationsmangel zur Folge, der in einem späteren Stadium die Schwierigkeiten bei der Erarbeitung gemeinschaftsweiter Lösungen erhöht.
90. Die Kommission hält Verbesserungen in der Kommunikation zwischen den verschiedenen Ausschüssen für absolut notwendig und möglich; sie wird sich bemühen, Einfluß und Leistung dieser Ausschüsse zu verbessern.

4.4.5 Lebenszyklus-Analysen, Ökobilanzen

91. Die Rangfolge der Prioritäten im Bereich der Abfallstrategie - Vermeidung, Verwertung, endgültige Beseitigung - ist allgemein akzeptiert. Im Hinblick auf die Wahl der umweltverträglichsten Entsorgungslösung sollte daher bei der Bewertung der Umweltauswirkungen eines Produkts sein gesamter Lebenszyklus zugrunde gelegt werden, nach dem Grundsatz "von

der Wiege bis zur Bahre". In einem solchen integrierten System bilden die Planungs- und die Fertigungsphase ein zentrales Moment, da sie die allgemeinen Auswirkungen eines Produkts oder einer Tätigkeit auf die Umwelt bestimmen.

92. Abfallwirtschaftliche Ökobilanzen, die parallel zur Analyse des Lebenszyklus eines Produkts angewandt werden, können sich bei der Beurteilung und Erkundung von abfallwirtschaftlichen Alternativlösungen als sehr nützlich erweisen und in hohem Maße zur Minderung der Umweltauswirkungen der Produkte und ihrer Abfälle beitragen. Im Zusammenhang mit diesen Instrumenten sind jedoch noch mehrere Probleme ungelöst.
93. Die Richtlinie des Rates 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle enthält einen Erwägungsgrund, gemäß dem Lebenszyklusanalysen möglichst bald abgeschlossen werden müssen, um eine klare Rangfolge der wiederverwendbaren, der stofflich und der anderweitig verwertbaren Verpackungen festzustellen. Außerdem sollen das Europäische Parlament und der Rat die Ergebnisse der wissenschaftlichen Forschung und der Evaluierungstechniken (z.B. Ökobilanzen) prüfen. In der Konzeption der prioritären Abfallströme nehmen diese Beurteilungsinstrumente ebenfalls eine zentrale Stellung ein.
94. Schließlich tragen diese Instrumente je nach den praktischen Bedingungen des Einzelfalls zu einer besseren Umsetzung der Prioritäten der Abfallbewirtschaftung bei. Das Potential dieser Beurteilungsverfahren muß noch weiter entwickelt werden, erscheint jedoch vielversprechend. Die Kommission wird hierzu beitragen und dafür sorgen, daß sie objektiv angewandt werden.

5. BETEILIGTE

95. Im fünften Umweltprogramm wird die aktive Rolle aller Wirtschaftsakteure im Hinblick auf das Ziel einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung anerkannt. Die oben dargelegten Ziele lassen sich ohne Beteiligung der Behörden, öffentlichen und privaten Unternehmen, Umweltorganisationen und insbesondere der Bürger und Verbraucher nicht erreichen.
96. Mit dieser Mitteilung ersucht die Kommission die Gemeinschaft sowie einzelstaatliche, regionale und kommunale Behörden, den notwendigen politischen Willen aufzubringen und die erforderlichen Ressourcen für die Ausarbeitung einer konsequenten Abfallbewirtschaftungsstrategie bereitzustellen. Kommunale und regionale Stellen für Umwelt- und Energiefragen können hierbei ebenfalls eine bedeutende Rolle spielen. Die Abfallbewirtschaftungspläne müssen unbedingt aufgestellt und konsequent durchgeführt werden.
97. Da die Industrie in der Abfallwirtschaft eine Schlüsselrolle spielt, sollte sie - zusammen mit allen anderen Beteiligten - ihrer Verantwortung bei der Abfallvermeidung und -verwertung voll nachkommen. Ihr Beitrag sollte sich u.a. auf die Entwicklung sauberer Technologien und Produkte sowie auf die Abfallbehandlung erstrecken. Es muß anerkannt werden, daß kleine und mittlere Unternehmen sowohl als Hersteller wie auch als Wirtschaftsakteure im Einzelhandel und in der Absatzwirtschaft effizient zur Verwirklichung der Abfallwirtschaftsziele beitragen können, sofern sie in geeigneter Weise unterstützt und nicht mit übermäßigen administrativen Verpflichtungen belastet werden.
98. Abfall geht alle Bürger an. Diese messen den Umweltbelangen immer größere Bedeutung bei. Sie tragen wesentlich zum Erfolg der Rückführungs- und Wiederverwendungsprogramme bei, insbesondere durch die Abfalltrennung an der Quelle, wodurch sie ihrer Verantwortung für die Abfallentsorgung gerecht werden. Dies erfordert eine zweckdienliche und breite Information durch Wirtschaft und Behörden.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

99. Abfallbewirtschaftungspolitik ist einer der im 5. Aktionsprogramm für den Umweltschutz festgelegten Schlüsselbereiche, dessen Hauptziel eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung ist. In der gemeinschaftlichen Strategie der Abfallbewirtschaftung werden Leitlinien für die Abfallpolitik der Gemeinschaft festgelegt: Vorrang hat die Abfallvermeidung, die Abfallverwertung ist zu fördern, die endgültige Beseitigung auf ein Minimum zu beschränken und die Abfallverbringung ist zu regeln. Künftige Maßnahmen der Gemeinschaft werden sich auf eine wirksame Durchführung und Durchsetzung bestehender Vorschriften, die Förderung und Anwendung eines breiten Spektrums von nichtrechtlichen Instrumenten und die Erkundung weiterer Tätigkeitsgebiete wie die Förderung von Märkten für Recyclingprodukte, die Minimierung und Verhütung spezifischer Abfallströme usw. konzentrieren müssen.
100. Die hier dargelegten Prinzipien und Leitlinien sollen als Grundlage sowohl für künftige Maßnahmen der Gemeinschaft im Abfallbereich als auch die Einführung umweltverträglicher Entsorgungsstrategien in der ganzen Europäischen Union dienen. Ihre wirksame Durchführung wird die aktive Beteiligung und Unterstützung aller Betroffenen erfordern.

Entwurf

ENTSCHLIESSUNG DES RATES

zu Politik der Abfallbewirtschaftung

ENTSCHLIESSUNG DES RATES

zur Abfallwirtschaftspolitik

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION -

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Entschliebung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 1. Februar 1993 über ein Gemeinschaftsprogramm für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (fünftes Umweltaktionsprogramm)¹,

gestützt auf die Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über eine Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft vom 18. September 1989² sowie auf die Überprüfung dieser Strategie vom ...³,

gestützt auf die Entschliebung des Rates vom 7. Mai 1990 über die Abfallpolitik⁴ und die Entschliebungen des Europäischen Parlaments vom 19. Februar 1991 und vom 22. April 1994 hierzu⁵,

gestützt auf die bestehenden gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Bereich der Abfallwirtschaft, insbesondere die Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfall⁶, geändert durch die Richtlinie des Rates 91/156/EWG⁷, die Richtlinie 91/689/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 über gefährliche Abfälle⁸, die Verordnung (EWG) Nr. 259/93 des Rates vom 1. Februar 1993 zur Überwachung und Kontrolle der Verbringung von Abfällen in der, in die und aus der Europäischen Gemeinschaft⁹ sowie den Beschluß des Rates vom 1. Februar 1993 zum Abschluß - im Namen der Gemeinschaft - des Übereinkommens über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihrer Entsorgung (Basler Übereinkommen)¹⁰,

¹ ABl. Nr. C 138 vom 17.5.1993, S. 1

² SEK(89) 934 endg. vom 18.9.1989

³ KOM(96) ... endg. vom ... 1996

⁴ ABl. Nr. C 122 vom 18.5.1990, S. 2

⁵ ABl. Nr. C 72 vom 18.3.1991, S. 34 und ABl. Nr. C 128 vom 9.5.1994, S. 471

⁶ ABl. Nr. L 194 vom 25.7.1975, S. 39

⁷ ABl. Nr. L 78 vom 26.3.1991, S. 32

⁸ ABl. Nr. L 377 vom 31.12.1991, S. 20

⁹ ABl. Nr. L 30 vom 6.2.1993, S. 1

¹⁰ ABl. Nr. L 39 vom 16.2.1993, S. 1

gestützt auf den Bericht der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament über die Politik der Abfallbewirtschaftung vom 8. November 1995¹¹,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Die Gemeinschaft wird eine kohärente und allgemein akzeptierte politischer Abfallbewirtschaftung entwickeln, die umweltverträglich und wirtschaftlich rentabel ist, um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern; für diese Politik werden harmonisierte Begriffe hinsichtlich der Definition und Einstufung von Abfällen sowie die gemeinsamen Grundsätze gelten, daß der Abfallvermeidung Vorrang eingeräumt, die Abfallverwertung gefördert, die Entsorgung umweltverträglich gestaltet und die Verbringung von Abfällen überwacht und auf ein Minimum begrenzt werden sollten.

Ziel dieser Politik wird ein hohes Umweltschutzniveau in der gesamten Europäischen Union und das Funktionieren des Binnenmarktes sein, auch wenn Abfall Gegenstand grenzüberschreitender Wirtschaftstätigkeiten ist; dieses doppelte Ziel läßt sich nur durch angemessene Anwendung der Grundsätze der Proximität und der Selbstversorgung erreichen, wonach zur Entsorgung bestimmter Abfall in einer der nächstgelegenen geeigneten Einrichtungen entsorgt werden muß und in der Gemeinschaft entstandener Abfall nicht in Drittländern entsorgt werden sollte; zu diesem Zweck muß gemeinschaftsweit ein integriertes und angemessenes Netz von Entsorgungs- und Beseitigungseinrichtungen aufgebaut werden.

Zur Lösung von Abfallproblemen werden auf allen lokalen, regionalen, einzelstaatlichen und gemeinschaftlichen Ebenen verschiedene Rechts-, Wirtschafts- und Managementinstrumente gezielt eingesetzt. Besonderen Stellenwert werden die Umsetzung und Anwendung bestehender Rechtsvorschriften, die Verabschiedung und konsequente Durchführung der Abfallwirtschaftspläne und die Entwicklung gemeinschaftlicher Abfallstatistiken haben –

1. BEGRÜSST UND UNTERSTÜTZT die Mitteilung der Kommission zur Überprüfung der Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft und würdigt diese als gültigen Leitfaden für die Maßnahmen, die in den nächsten Jahren in der gesamten Europäischen Union auf dem Abfallsektor notwendig sind.
2. IST DER AUFFASSUNG, daß seit Annahme der ersten Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft im September 1989 auf institutioneller, legislativer, wirtschaftlicher und technischer Ebene Fortschritte erzielt wurden, die einzelstaatliche und gemeinschaftliche Behörden sowie Unternehmen und Verbraucher beeinflusst haben.
3. STELLT FEST, daß das Abfallvolumen trotz der beträchtlichen Bemühungen in den letzten Jahren durchschnittlich weiter gestiegen ist.
4. NIMMT ZUR KENNTNIS, daß die Bevölkerung über die Abfallprobleme in der gesamten Europäischen Union zunehmend besorgt ist UND TEILT DIESE BESORGNIS.

¹¹ KOM(95) 522 endg. vom 8.11.1995

5. **UNTERSTREICHT DIE BEDEUTUNG**, die Statistiken bei der Erkennung von Abfallproblemen, der Bewertung wirtschaftlicher Prioritäten sowie der Festlegung und Erreichung realistischer Ziele im Rahmen der Abfallwirtschaftspolitik haben können

BEDAUERT, daß zur Zeit auf Gemeinschaftsebene weder regelmäßige noch harmonisierte Abfalldaten erhoben werden.

ERSUCHT DIE KOMMISSION DRINGEND, in Zusammenarbeit mit der Europäischen Umweltagentur und den Mitgliedstaaten ein gemeinschaftsweites zuverlässiges System für die Erfassung von Abfalldaten einzurichten, das auf gemeinsamen Begriffen, Definitionen und Einstufungskriterien sowie harmonisierten Verfahren basiert. Hierbei sind die Belange und Schwierigkeiten, die kleine und mittleren Unternehmen in diesem Zusammenhang haben, zu berücksichtigen.

6. **ERACHTET ES ALS NOTWENDIG**, daß jede Abfallbewirtschaftungsstrategie grundsätzlich die umweltfreundlichste Lösung anstreben sollte, unter Berücksichtigung der eventuellen Vorteile und der Belastungen für die Umwelt aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens.

ERACHTET ES ALS NOTWENDIG, abfallwirtschaftliche Lösungen bereits bei der Produktgestaltung in vollem Umfang zu berücksichtigen.

VERTRITT DIE AUFFASSUNG, daß der Hersteller unbeschadet des strikt anzuwendenden Verursacherprinzips auch in der Abfallentsorgungskette besondere Verantwortung für sein Produkt trägt.

FORDERT DIE KOMMISSION AUF, dem Rat Vorschläge zu unterbreiten, um diese Verantwortung in praktische Maßnahmen umzusetzen.

7. **BEKRÄFTIGT SEINE ÜBERZEUGUNG**, daß die Abfallvermeidung in jeder rationellen Abfallwirtschaftspolitik an erster Stelle stehen sollte, sowohl im Hinblick auf die Entstehung wie, falls zutreffend, auf die Gefährlichkeit von Abfällen.

IST DER AUFFASSUNG, daß Bemühungen in dieser Richtung verstärkt werden sollten.

FORDERT ALLE WIRTSCHAFTLICHEN ANBIETER AUF, quantitative Ziele für die Abfallvermeidung festzulegen und zu verfolgen, insbesondere durch Förderung sauberer Technologien, durch wiederverwertbare Produkte, stärkere Einbeziehung der Umweltkomponente in technische Normen, Reduzierung gefährlicher Stoffe in den Produkten, den Einsatz wirtschaftlicher Instrumente und Öko-Audits sowie durch Förderung von Veränderungen in Verhaltensmustern durch Verbraucherinformation und -erziehung.

8. **BETONT DIE NOTWENDIGKEIT** der Rückgewinnung für die Verringerung des Abfallaufkommens und die Einsparung natürlicher Rohstoffe, insbesondere durch Wiederverwendung, stoffliche Verwertung, Kompostierung und Gewinnung von Energie aus Abfall.

VERTRITT DIE AUFFASSUNG, daß bis zur Erzielung weiterer wissenschaftlicher und technischer Fortschritte und der Weiterentwicklung von Lebenszyklusanalysen unter den Rückgewinnungsverfahren die Wiederverwendung und die stoffliche Verwertung, soweit sie umweltverträglich sind, anderen Formen der Verwertung und der Entsorgung im Hinblick auf die Umweltauswirkungen vorzuziehen sind.

FORDERT DIE KOMMISSION AUF, die Ausarbeitung eines wissenschaftlich korrekten gemeinschaftlichen Verfahrens für Lebenszyklusanalysen und Ökobilanzen zu unterstützen um die Erkennung zukünftiger abfallwirtschaftlicher Prioritäten zu verbessern.

APPELLIERT AN DIE MITGLIEDSTAATEN, Rückgabe-, Sammel- und Rückgewinnungsverfahren zu fördern.

RUFT DIE KOMMISSION UND DIE MITGLIEDSTAATEN AUF, konkrete Maßnahmen zur Förderung der Märkte für Recycling-Produkte zu ergreifen, die insbesondere im Hinblick auf Sicherheit, Gesundheit und Umweltschutz den gemeinschaftlichen Anforderungen entsprechen.

9. UNTERSTREICHT DIE NOTWENDIGKEIT, insbesondere im Bereich der Energiegewinnung gemeinschaftliche Normen für die Abfallbehandlung zu entwickeln, um im Abfallsektor einheitliche Bedingungen zu schaffen und gemeinschaftsweit ein hohes Umweltschutzniveau zu gewährleisten, wobei die Regeln des Binnenmarktes im Bereich der Verwertung von Abfällen einzuhalten sind.

BEKRÄFTIGT in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Normen für die Verwendung von Abfall, insbesondere als Brennstoff oder anderweitige Energiequelle.

IST DER ANSICHT, daß, solange die Ausgangsstoffe und Verfahren vergleichbar sind, für die Abfallverbrennung einheitliche Emissionsnormen gelten sollten - gleichgültig, ob diese in Verbrennungsanlagen oder anderen Einrichtungen durchgeführt wird.

10. BETONT DIE NOTWENDIGKEIT, die Abfallbeseitigung auf ein Minimum zu begrenzen und dafür ein integriertes Netz von Beseitigungseinrichtungen im Sinne der Richtlinie 91/156/EWG über Abfälle aufzubauen.

KOMMT DAHER ZU DEM SCHLUSS, daß Gemeinschaftsnormen für Emissionen von Verbrennungsanlagen, aus denen Schadstoffe in Luft, Wasser oder Boden gelangen, strikt einzuhalten sind, daß für vorhandene Verbrennungsanlagen besondere Überwachungsmaßnahmen entwickelt werden sollten, daß der betroffenen Bevölkerung angemessene Informationen zur Verfügung gestellt werden sollten und daß Verbrennungsverfahren ohne Energierückgewinnung möglichst vermieden werden sollten.

11. IST DER AUFFASSUNG, daß künftig in der Gemeinschaft nur sichere und überwachte Deponien gemäß den Bestimmungen der geplanten Richtlinie über Deponien zugelassen werden sollten.

FORDERT DIE MITGLIEDSTAATEN AUF, entsprechende Maßnahmen zur ordnungsgemäßen Sanierung alter Deponien und kontaminierter Standorte durchzuführen.

12. NIMMT DIE SCHLUSSFOLGERUNGEN der verschiedenen Projektgruppen im Rahmen des von der Kommission initiierten Programms über prioritäre Abfallströme zu Altautos, Altreifen, Krankenhausabfällen, Abbruch- und Bauabfällen sowie Abfällen von elektronischen Ausrüstungen ZUR KENNTNIS.

FORDERT DIE KOMMISSION AUF, möglichst bald Vorschläge für die geeignete Fortsetzung dieser Projekte vorzulegen.

FORDERT DIE KOMMISSION AUF, weiter zu untersuchen, ob und wie Abfallströme, z.B. Schwermetalle, Kunststoffe, Textilien oder Schiffsabfall auf Gemeinschaftsebene behandelt werden sollten.

13. GEHT DAVON AUS, daß die Verordnung (EWG) Nr. 259/93 ein wichtiges Rechtsinstrument für die Kontrolle und Überwachung der Abfallverbringung ist.

RUFT DIE MITGLIEDSTAATEN AUF, ihre Zusammenarbeit zu vertiefen und zu verbessern, insbesondere im Bereich der illegalen Verbringung von Abfällen und beim Kampf gegen die Umweltkriminalität.

BEKRÄFTIGT seine Verpflichtung im Rahmen des Basler Übereinkommens, neben dem bereits bestehenden Verbot der Verbringung gefährlicher Abfälle zur endgültigen Entsorgung auch die Verbringung gefährlicher Abfälle zur stofflichen Verwertung in Entwicklungsländer zu verbieten.

FORDERT DIE KOMMISSION DAHER AUF, einen Vorschlag für die Ratifizierung der entsprechenden Änderung des Basler Übereinkommens vorzulegen.

14. FORDERT DIE KOMMISSION AUF, dafür zu sorgen, daß bestehende und künftige Rechtsvorschriften der Gemeinschaft von den Mitgliedstaaten umgesetzt und in der gesamten Europäischen Union angewandt werden.

15. BETONT DIE BEDEUTUNG geeigneter Maßnahmen zur Abfallwirtschaftsplanung auf allen zuständigen Ebenen.

DRÄNGT DIE MITGLIEDSTAATEN, gemäß der Richtlinie 91/156/EWG Abfallbewirtschaftungspläne aufzustellen, sie der Kommission vorzulegen und sie durchzuführen, soweit dies noch nicht geschehen ist.

16. ERMUTIGT DIE MITGLIEDSTAATEN, ein breites Spektrum an Instrumenten, insbesondere Wirtschaftsinstrumente, einzusetzen, um die Ziele ihrer Abfallwirtschaftsstrategien möglichst kohärent zu erreichen und gleichzeitig die Bestimmungen des EG-Vertrags einzuhalten.

17. ERKENNT in Übereinstimmung mit dem Weißbuch der Kommission über Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung die Beschäftigungsmöglichkeiten AN, die der Umweltschutz und insbesondere eine kohärente und solide Abfallwirtschaftspolitik bieten.

RUFT IN DIESEM ZUSAMMENHANG DIE MITGLIEDSTAATEN AUF, ihre Abfallwirtschaftspolitik auf die Nutzung dieser Möglichkeiten auszurichten.

ERKENNT die Notwendigkeit AN, Fördermaßnahmen für kleine und mittelständige Unternehmen einzuführen um verantwortungsbewußte Abfallwirtschaftspolitik zu fördern.

18. FORDERT DIE KOMMISSION AUF, dem Rat spätestens bis zum Ende des Jahres 2000 über die Fortschritte in den von dieser Entschließung behandelten Bereichen Bericht zu erstatten.

Beschluß
des Bundesrates

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

Entwurf einer Entschließung des Rates zur Politik der Abfallbewirt-
schaftung

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

Der Bundesrat hat in seiner 704. Sitzung am 08. November 1996 gemäß §§ 3 und 5
EUZBLG die folgende Stellungnahme beschlossen:

1. Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, für die Abfallwirtschafts-
politik 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.
2. Der Bundesrat weist in diesem Zusammenhang auf die Bedeutung der markt-
wirtschaftlichen Erfordernisse bei der Weiterentwicklung der gemeinschaftli-
chen Abfallpolitik hin: Produktionsverfahren und Produkte werden künftig
massiv von der Vermeidung und Verwertung von Abfällen beeinflusst 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 Roh-
stoffe gehandelt. Diese erfreuliche Entwicklung sollte nicht durch abfallrecht-
liche Anforderungen beeinträchtigt werden.

3. 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,
- die Aussagen der Kommission zur Selbstverpflichtung der Wirtschaft und zum Vorrang von Vereinbarungen vor Ordnungsrecht,
- 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,
- 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, die Kommission auf folgende Änderungsvorschläge hinzuweisen, die bei den Umsetzungsmaßnahmen zur Abfallbewirtschaftung berücksichtigt werden sollten:

4. Zu Randnummer 9:

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.

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.

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.

5. Zu Randnummer 13:

Der Bundesrat stellt fest, daß die innerhalb der OECD-Gremien diskutierten Lösungssätze für die Abgrenzung "Abfall"/"Nicht-Abfall" z. Zt. nicht weiter-

entwickelt werden. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei der EU dafür einzusetzen, daß alsbald geeignete Abgrenzungskriterien festgelegt werden.

6. 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.

7. Zu Randnummer 26:

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

8. Zu Randnummern 18 bis 29:

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

9. 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.

10 Zu Randnummern 40 bis 42:

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

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.

11. 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.

12. 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.

13. 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).

14. Zu Randnummern 52 und 53:

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.

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.

15. 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.

16. 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.

17. 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.

18. 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.

19. 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".