

06.05.97**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - In - U - Wizu Punkt der 712. Sitzung des Bundesrates am 16. Mai 1997

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Abfalldeponien
KOM(97) 105 endg.; Ratsdok. 6692/97

A

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Ausschuß für Innere Angelegenheiten (In) und
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U)
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

EU
U

1. Der Bundesrat begrüßt, daß die Kommission der Europäischen Gemeinschaften einen neuen Vorschlag vorlegt, der die Entwicklungen im Bereich der Abfallwirtschaft entsprechend der Überprüfung der Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft aus dem Jahre 1996 berücksichtigen soll und insoweit der Aufforderung des Rates vom Juni 1996 nachkommt. Er begrüßt zugleich, daß als Rechtsgrundlage Artikel 130s EGV vorgesehen ist.

EU
U

2. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß es sich bei dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Abfalldeponien um einen Fall des § 5 Abs. 2 EUZBLG handelt. Die Regelungen des Richtlinienentwurfs betreffen Verwaltungsverfahren der Länder, weil die Länder für die Genehmigung und Überwachung von Deponien zur Ablagerung von Abfällen ausschließlich zuständig sind.

Der Bundesrat hält den Entwurf im übrigen in einer Vielzahl von Einzelheiten für überarbeitungsbedürftig. Die Bundesregierung wird gebeten, sich bei den weiteren Beratungen verstärkt auf den Sachverstand der Länder zu stützen.

Ausgeliefert am 07. MAI 1997

- EU
U
3. Der Bundesrat befürwortet das Ziel der Richtlinie, in der gesamten Europäischen Union einheitliche Deponievorschriften einzuführen, die durch strenge Anforderungen bei der Abfallbeseitigung die Vermeidung und Verwertung von Abfällen fördern, die Kosten für die Beseitigung vereinheitlichen und einer unerwünschten Verbringung von Abfällen entgegenwirken sollen.
- EU
U
4. Der Bundesrat begrüßt, daß die gemeinsame Ablagerung von gefährlichen und ungefährlichen Abfällen mit der vorgeschlagenen Richtlinie verboten wird. Er hält jedoch konkretere Kriterien für gefährliche Abfälle als im Verzeichnis gefährlicher Abfälle i. S. von Artikel 1 Abs. 4 der Richtlinie 91/689/EWG für erforderlich.
- EU
U
5. Die Nichtanwendbarkeitserklärungen in Artikel 3 Nr. 3 Satz 1 des Richtlinien-vorschlags sollten daraufhin überprüft werden, ob sie
- mit der Rechtsgrundlage des Artikels 130s Abs. 1 EGV in Einklang stehen,
 - die angestrebte Vereinheitlichung des Anforderungsniveaus in der Europäischen Union unterlaufen.
- EU
U
6. Im übrigen enthält der Richtlinien-vorschlag in Artikel 3 Nr. 3 weiterhin umfangreiche Ausnahmen. Diese sollen nicht nur für Deponien für ungefährliche oder Inertabfälle mit einer beschränkten Kapazität von 10.000 t auf Inseln gelten, sondern auch auf Deponien von isolierten Siedlungen ohne Beschränkung der Deponiegröße Anwendung finden. Unter Berücksichtigung der für isolierte Siedlungen gewählten Definition würde das bedeuten, daß für die zahlen- und flächenmäßig erheblichen bevölkerungsschwachen Gebiete von Mitgliedstaaten auf dem Festland noch größere Ausnahmen zugebilligt würden als für solche mit Insellage. Um das selbstgesteckte Ziel eines hohen Niveaus bei der Entsorgungsinfrastruktur nicht in Frage zu stellen, sollte hier auf eine Harmonisierung in Richtung auf die den Gebieten mit Insellage zugebilligten Ausnahmen hingewirkt werden.
- EU
U
7. Der Bundesrat begrüßt, daß der neue Richtlinien-vorschlag eine stufenweise Verminderung der Deponierung von biologisch abbaubaren Abfällen verfolgt und damit eine aus Umweltschutzgründen gebotene Differenzierung der organischen Abfallbestandteile vornimmt, wobei die näheren Bestimmungen erörterungsbedürftig bleiben. Die in Artikel 5 Nr. 1 des Richtlinien-vorschlags enthaltenen Vorschläge sind jedoch ungeeignet, weil sich die prozentualen Zielvorgaben auf die 1993 erfaßten Abfallmengen beziehen. Da gegenwärtig innerhalb der Union erhebliche Unterschiede bei der Getrenntsammlung und Verwertung von biogenen Abfällen bestehen, werden die Entsorgungsträger in den Mitgliedstaaten unterschiedlich belastet und das angestrebte Ziel einer möglichst einheitlichen Verwertungsquote nicht erreicht. Deshalb wird es für erforderlich

gehalten, die Getrenntsammlung und Verwertung von biogenen Abfallstoffen verbindlich vorzuschreiben und darüber hinaus über die Annahmekriterien des Anhangs II speziell auch den Gehalt an biologisch abbaubaren Stoffen zu regeln.

EU
U

8. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, daß die Ablagerung flüssiger Abfälle auch im Ausnahmefall nicht zulässig ist. Die entsprechende Passage in Artikel 5 Nr. 2 Buchstabe a des Richtlinienvorschlags ist deshalb ersatzlos zu streichen.

Die Begriffsbestimmung für flüssige Abfälle in Artikel 2 Buchstabe p sollte im Sinne einer eindeutigen Abgrenzung zu festen Abfällen präzisiert werden, z. B. mit Hilfe physikalischer Parameter.

EU
U

9. Der Bundesrat stellt fest, daß die geforderte Behandlung vor der Deponierung grundsätzlich dem Vorgehen in der Bundesrepublik Deutschland für eine nachsorgearme Deponie entspricht. Er hält es aber nicht für sachgerecht, die Vorbehandlung in Artikel 6 Nr. 1 uneingeschränkt zu fordern, da verschiedene Abfallarten auch ohne Behandlung die Annahmekriterien erfüllen werden. Die ausdrückliche Berücksichtigung auch biologischer Abfallbehandlungsverfahren in Artikel 2 Buchstabe g des Richtlinienvorschlags wird begrüßt.

EU
In

10. Im Gegensatz zum geänderten Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Abfalldeponien (BR-Drucksache 484/93) sieht der vorliegende Richtlinienvorschlag in Artikel 7 Nr. 9 als Genehmigungsvoraussetzung für die Errichtung und das Betreiben einer Deponie eine finanzielle Sicherheitsleistung oder eine andere gleichwertige Leistung vor. Nach Artikel 8 Nr. 1 Buchstabe c sollen die Mitgliedstaaten die Modalitäten für die finanzielle Sicherheitsleistung oder die gleichwertige Leistung (z. B. Bankgarantien) festlegen. Die finanzielle Sicherheitsleistung soll gewährleisten, daß die Auflagen der Genehmigung zum Betreiben einer Deponie sowie die Kosten der Stilllegung und Nachsorgung derselben eingehalten bzw. getragen werden. Gemäß Artikel 10 des Richtlinienvorschlags werden die Kosten der finanziellen Sicherheitsleistung in die zu erhebenden Deponierungsgebühren mit einberechnet.

Soweit Deponien durch Körperschaften des öffentlichen Rechts betrieben werden, erfüllt eine finanzielle Sicherheitsleistung hier nicht den Zweck, daß die Auflagen der Genehmigung auch eingehalten werden. Gerade die Gebietskörperschaften sind insbesondere an Recht und Gesetz gebunden und auch selber auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung tätig. Die Forderung einer zusätzlichen finanziellen Sicherheitsleistung, deren Kosten auch noch in die Deponiegebühren eingerechnet werden sollen, wirkt hier zusätzlich und unnötig kostenerhöhend. Es sollte daher sichergestellt sein, daß die Mitgliedstaaten bei den festzulegenden Modalitäten gemäß Artikel 8 Nr. 1 Buchstabe c die

Möglichkeit haben, Deponien in öffentlich-rechtlicher Hand von finanziellen Sicherheitsleistungen auszunehmen.

- EU
In
11. Die Regelung in Artikel 10, wonach die Mitgliedstaaten gewährleisten, daß die von den Betreibern öffentlicher und privater Deponien erhobenen Mindestpreise für die Ablagerung aller Abfallarten in einer Deponie zumindest alle Kosten für die Errichtung und den Betrieb der Deponie abdecken, läßt verschiedene Interpretationen - auch die, daß über die genannten Kosten hinaus ein Überschuß erwirtschaftet werden kann - zu. Die Kommunalabgabengesetze der Länder werden in der Regel im Gebührenrecht durch das Äquivalenzprinzip beherrscht, d. h. Leistungen und Gegenleistungen müssen im Einklang stehen. Das Gebührenaufkommen soll alle Kosten decken, sie jedoch nicht überschreiten. Kommunalabgabenrechtlich wäre es wünschenswert, die Regelung in Artikel 10 dahingehend zu ändern, daß eine Verletzung des Äquivalenzprinzips ausgeschlossen ist.
- EU
U
12. Der Bundesrat erwartet von der Bundesregierung, daß sie auf EU-Ebene unterschiedlichen Wettbewerbsvoraussetzungen in den einzelnen Mitgliedstaaten entgegenwirkt. Dies und die von der Europäischen Union erwünschte Vereinheitlichung des Deponiegeschehens erfordert auch Wettbewerbsgleichheit hinsichtlich der Deponiepreise. Deshalb sind die in Artikel 10 zu findenden relativierenden Formulierungen, wie "soweit wie möglich", zu vermeiden.
- EU
U
13. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß sich die Berichtspflichten der Mitgliedstaaten nach Artikel 15 des Richtlinienvorschlages auf das inhaltlich und zeitlich unbedingt Notwendige beschränken sollten und fordert die Bundesregierung auf, dies bei den weiteren Verhandlungen zu berücksichtigen.
- EU
U
14. Der Bundesrat unterstützt allgemeine Umweltvorschriften für alle Deponiekategorien im Anhang I des Richtlinienvorschlages. Der Bundesrat ist allerdings der Auffassung, daß in Nummer 1.1 Buchstabe a keine Mindestentfernung zwischen Deponie und Wohngebieten festgelegt, sondern ein anzustrebender Schutzabstand entsprechend der TA Abfall bzw. TA Siedlungsabfall gefordert werden sollte. Die hohe Besiedlungsdichte in Deutschland und die Vielzahl anderer wichtiger Standortkriterien werden die Einhaltung der Mindestentfernung ansonsten in vielen Fällen unmöglich machen.
- EU
U
15. Der Richtlinienentwurf geht im Anhang I Nummer 3.1 Satz 2 davon aus, daß während der passiven Phase, d. h. in der Nachsorgephase, das Basisabdichtungssystem nicht mehr funktionsfähig ist. Dies bedeutet, daß ab dem Ende der Betriebsphase nur noch die Kombination aus geologischer Barriere und "oberem Abdichtungssystem" als Schadstoffbarriere gegenüber Sickerwasseraustritten wirksam ist. Hier sollte, wie in TA Abfall und TA Siedlungsabfall, die Langzeitbeständigkeit der Basisabdichtung gefordert werden.

EU
U

16. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich bei der Europäischen Union dafür einzusetzen, daß in der Richtlinie die Anforderungen an die geologische Barriere durch die Regelungen der TA Abfall und der TA Siedlungsabfall ersetzt werden. Bei diesen Anforderungen handelt es sich um Mindeststandards, die das Ergebnis einer langjährigen fachlichen Diskussion sind. Die Anforderungen der Richtlinie würden nicht ausreichen, um die gesetzten Ziele zu erfüllen.

Die Regelung im Vorschlag der Richtlinie ist widersprüchlich, weil sie einerseits eine geologische Barriere fordert, die in vielen Gebieten der Europäischen Gemeinschaft von Natur her überhaupt nicht existiert, andererseits aber eine künstlich zu schaffende Barriere zuläßt (Anhang I Nr. 3.2 letzter Absatz), die völlig unzureichend ist, um einen Schutz des Grundwassers zu gewährleisten.

Eine künstlich geschaffene Barriere mit 0,5 m Dicke kann keinen gleichwertigen Schutz gewährleisten, wie die zuvor in Anhang I Nr. 3.2 genannten Forderungen ihn bieten. Die Mindestforderungen müssen daher erheblich angehoben werden, z. B. durch Forderung einer Mindestdicke von 3 m mit der Ausnahme 1 m bei Deponien für Inertabfälle. Dabei sollte u. a. in Nummer 3.3 eine Zwischenabdeckung bereits verfüllter Deponieabschnitte bis zum Abklingen der Setzungen gefordert werden.

Der Bundesrat befürchtet, daß die Mindestregelung in Anhang I Nr. 3.2 letzter Absatz in vielen Regionen der Europäischen Union zum Regelfall wird, daß sich hieraus für viele Jahre verschiedene Wettbewerbsnachteile für die Bundesrepublik Deutschland ergeben und daß zu späteren Zeiten Sanierungen mit hohen Kosten erforderlich werden, die dann zu neuen benachteiligten Regionen führen werden.

EU
U

17. Der Bundesrat ist der Auffassung, daß Abfallannahmekriterien und -verfahren von zentraler Bedeutung für die Richtlinie, ihre Systematik und ihre Anwendung sind. Der Bundesrat stellt mit Bedauern fest, daß der Richtlinienvorschlag zwar allgemeine Grundsätze und Leitlinien enthält, das Verfahren aber vom technischen Ausschuß erst nach Annahme der Richtlinie erarbeitet werden soll und der Richtlinienvorschlag somit unter einem möglicherweise weitreichenden Vorbehalt steht, der für seine Beurteilung insgesamt von erheblicher Bedeutung sein kann. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, in den weiteren Verhandlungen eine Präzisierung des Anhangs II zumindest insoweit herbeizuführen, wie es für die Bestimmung der verschiedenen Deponieklassen und die Zulassung von Abfällen zur Deponierung notwendig ist, wobei auch hier wiederum eine Orientierung an dem Schutzniveau der TA Abfall und der TA Siedlungsabfall erfolgen sollte.

B

18. Der Wirtschaftsausschuß

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