

Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Schulte (Menden) und der Fraktion
DIE GRÜNEN**
— Drucksache 10/3332 —

Probleme bei der Altölbeseitigung

Der Bundesminister des Innern – U II 5 – 530 430/4 – hat mit Schreiben vom 4. Juni 1985 die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft namens der Bundesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung

In der Öffentlichkeit werden zunehmend Probleme der Altölbeseitigung diskutiert; hierbei werden überwiegend nur mögliche Gefährdungen der Umwelt dargestellt, aber keine oder nur praxisferne Lösungen aufgezeigt. In der Bundesrepublik Deutschland fallen jährlich rd. 500 000 t Altöl an, von denen gegenwärtig ca. 270 000 t aufgearbeitet werden.

Die Bundesregierung hat dem Deutschen Bundestag im Rahmen der 4. Novelle zum Abfallbeseitigungsgesetz (Drucksache 10/2885) einschneidende Änderungen im Altölrecht vorgeschlagen. Die Verwertung nach dem Altölgesetz soll sich auf solche Stoffgruppen beschränken, die aus Sicht des Umweltschutzes unbedenklich der Altölaufarbeitung zugeführt werden können. Rechte und Pflichten von Altölbesitzern und Altölsammlern sollen klarer gefaßt werden.

Die Bundesregierung stützt ihre Vorschläge auf das Ergebnis von Anhörungen der betroffenen Wirtschaftsverbände und auf Abstimmungen mit den für den Vollzug des Altölgesetzes und des Abfallbeseitigungsgesetzes zuständigen Behörden der Länder. Im Vorfeld künftiger Entscheidungen des Gesetzgebers hat die Bundesregierung bei den Ländern und der Entsorgungswirtschaft Maßnahmen veranlaßt, die schon jetzt zu einer wesentlichen Verbesserung der Altölentsorgung geführt haben.

Hierzu gehören

- ein Beschuß der Umweltministerkonferenz zur Festlegung eines vorläufigen Richtwertes für PCB-Gehalte im Altöl in

Anlehnung an entsprechende Regelungen in den USA und in einzelnen EG-Mitgliedstaaten,

- die Erarbeitung von Analysemethoden zur Ermittlung von PCB-Gehalten im Altöl unter Mitarbeit des Umweltbundesamtes und der Wirtschaft in einer Arbeitsgruppe der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall,
- freiwillige Maßnahmen der Tankstellen und Kfz-Betriebe für eine bessere Erfassung (getrennte Haltung) von Motoren- und Getriebeölen, um Vermischungen mit Stoffen zu verhindern, die insbesondere durch ihre Chlorgehalte die Raffination behindern könnten,
- Selbstkontrollen im Bereich der Altölsammel- und Aufarbeitsbetriebe,
- Maßnahmen des Vollzuges an den Hauptanfallstellen von PCB/PCT-Ölen (Bergbau, Schrotthandel, Elektrizitätswirtschaft).

Nach den heute vorliegenden Untersuchungsergebnissen ist festzustellen, daß diese Maßnahmen schon zu einer Senkung der PCB/PCT-Gehalte im Altöl geführt haben. Ihre konsequente weitere Anwendung wird dazu beitragen, daß die nach den heute noch üblichen Raffinationsverfahren möglichen PCB-Spuren in den Zweitraffinaten weiter zurückgehen und deutlich unter den Grenzwerten für Neuprodukte liegen werden, die nach den gegenwärtig in den Europäischen Gemeinschaften diskutierten Werten zu beachten sind.

Die Lösung der Probleme der Altölentsorgung kann nur in dem Rahmen erfolgen, der durch Regelungen der Europäischen Gemeinschaften für die PCB-Problematik

- in der 1. und 2. PCB-Beschränkungs-Richtlinie das Inverkehrbringen von Neuprodukten,
- in der Richtlinie des Rates über die Altölbeseitigung vom 16. Juni 1975,
- in der Richtlinie des Rates über die Beseitigung polychlorierter Biphenyle und Terphenyle vom 6. April 1976 und
- durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes zur Altölbeseitigung

vorgezeichnet ist. Die Bundesregierung hat sich im Herbst 1984 dafür eingesetzt, daß Altöle nicht einer zunächst von der EG-Kommission und einigen EG-Mitgliedstaaten gewünschten vereinfachten Überwachung unterstellt wurden. Es kommt nunmehr darauf an, bei den demnächst beginnenden Beratungen zur Novellierung der Altölrichtlinie von 1975 auf eine Lösung der PCB-Probleme hinzuwirken, wobei auch den Fragen der Ein- und Ausfuhr von Altölen besondere Bedeutung zukommen wird.

Die Bundesregierung hat sich nicht auf eine bestimmte Form der Altölverwertung festgelegt. Die Kommission will ihrerseits der Aufarbeitung den Vorrang einräumen. Um eine mögliche Fortent-

wicklung der Verwertungstechnik nicht zu behindern, sollte nach Auffassung der Bundesregierung lediglich festgeschrieben werden, daß bei jeder Form der Verwertung der Stand der Technik eingehalten wird und schädliche Umwelteinwirkungen auszuschließen sind.

Eine Verwertung von Altölen in den bisher praktizierten Formen setzt voraus, daß Stoffgemische wie Öle mit hohen Chlor- und PCB/PCT-Gehalten von der Altölentsorgung ausgeschlossen und von der Sonderabfallbeseitigung übernommen werden. Demgegenüber würde die uneingeschränkte Verweisung der Altölentsorgung in die Abfallbeseitigung eine Verschwendug von Ressourcen bedeuten und zugleich neue Entsorgungsprobleme schaffen. Die Sonderabfallbeseitigung verfügt nicht über die erforderlichen Kapazitäten für die Beseitigung von jährlich 500 000 t Altöl; insbesondere würde die Errichtung neuer Anlagen zur Zwischenlagerung und Verbrennung dieser Altöle an den bekannten politischen Widerständen scheitern, die bereits in der Sonderabfallbeseitigung zu Entsorgungsproblemen und zu einem ständigen Anwachsen der Abfallausfuhren geführt haben.

Durch das Altölgesetz ist ein Sammelsystem auch für kleinere Altölmengen geschaffen worden, das die unkontrollierte Beseitigung von Altölen im wesentlichen auf den Bereich der Selbstwechsler beschränkt hat. Diese Entsorgungsstruktur lässt sich nur aufrecht erhalten, wenn ausreichende Aufarbeitungskapazitäten zur Verfügung stehen. Ohne diese Kapazitäten wäre sicher nicht zu verhindern, daß zunehmend Altöle in Anlagen beseitigt werden, die nach Ansicht der Bundesregierung hierfür nicht geeignet sind (z. B. Kleinfeuerungsanlagen, Schiffsiesel).

1. Warum hat die Bundesregierung im Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes im Gegensatz zu dem entsprechenden Referentenentwurf vom März 1984 auf die gesetzliche Normierung eines Verbotes der Entsorgung PCB-haltiger Öle über die Altölentsorgung verzichtet?

Die zunächst vorgesehene Regelung hätte wegen der Unbestimmtheit der Begriffe „PCB-haltige Altöle“ und „chlorhaltige Altöle“ zu Schwierigkeiten bei der praktischen Umsetzung führen können. Nach der neuen Definition fallen nur noch unproblematische Motoren- und Getriebeöle unter das Altölrecht. Damit sind zugleich die problematischen Anfallstellen wie der Bergbau, der Schrotthandel und die Elektrizitätswirtschaft von der Altölverwertung ausgeschlossen. PCB/PCT-haltige Öle sind nach der von der Bundesregierung vorgeschlagenen Regelung als Sonderabfälle zu beseitigen.

2. a) Aufgrund welcher Tatsachen geht die Bundesregierung davon aus, daß zumindest Spuren von PCB's oder PCT's allgegenwärtig im Altöl vorkommen?
b) Ist der Bundesregierung bekannt, daß zum Beispiel in Hamburg durchgeführte Altölanalysen die These einer generellen Verbreitung von PCB's im Altöl widerlegen?

- c) Inwieweit ist es verantwortbar, angesichts der auch von der Bundesregierung erkannten Problematik, die von PCB's ausgeht, vom bisherigen generellen Verbot der Beseitigung PCB-haltiger Öle mit Altöl abzuweichen und damit bestehende gesetzliche Vorschriften zum Schutz der Umwelt abzubauen, ohne daß die PCB-Problematik in irgendeiner Weise an Brisanz verloren hätte?

Zweitraffinate decken gegenwärtig etwa 10 % des Schmierölbedarfs in der Bundesrepublik Deutschland. Da nach den heute noch üblichen Aufarbeitungsverfahren aus anderen Quellen PCB-Spuren teilweise in die neuen Produkte gelangen, ist mit einer gewissen Verbreitung von PCB im Altöl zu rechnen. Die in der Vorbemerkung erwähnten Maßnahmen haben bereits zu einem Rückgang dieser PCB-Spuren im Altöl geführt. Das Ergebnis der in Hamburg durchgeführten Altöluntersuchungen liegt der Bundesregierung nicht vor.

Das Gebot der getrennten Beseitigung von PCB und PCT besteht schon seit dem 24. Oktober 1979, hat sich aber in der Praxis nicht bewährt. Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Gesetzesänderung – Unterstellung dieser Stoffe unter die strengeren Vorschriften des Abfallbeseitigungsgesetzes – und die von Bund, Ländern und Entsorgungswirtschaft schon vorab getroffenen organisatorischen Maßnahmen führen daher nicht zu einem Abbau, sondern zu einer Verbesserung des Umweltschutzes.

3. Stimmt die Bundesregierung mit der Fraktion DIE GRÜNEN darin überein, daß die PCB-Problematik im Altöl nicht durch einen Grenzwert für PCB's gelöst werden kann, sondern nur durch
 - ein Verbot aller Mineralöladditive, bei deren Verwendung PCB's oder ähnliche Substanzen entstehen können,
 - eine Erlaubnis zur Wiederaufbearbeitung von Altöl, wenn sichergestellt ist, daß die Wiederaufbereitungsprodukte PCB-frei sind?

Die Bundesregierung hat in ihrem Fünften Altölbericht (Drucksache 10/1229) darauf hingewiesen, daß die Probleme der Additive in Schmierölen näher untersucht werden müssen. Durch die Festlegung eines Grenzwertes für Gesamtchlor im Altöl wird auch der Chlorgehalt der Additive begrenzt werden. Diese Maßnahme ist als ein erster Schritt zur Lösung der Additiv-Problematik anzusehen.

Der zulässige PCB-Gehalt für neue Produkte wird demnächst im Rahmen der 2. PCB-Beschränkungs-Richtlinie von den Europäischen Gemeinschaften festgelegt werden.

Die Bundesregierung hält die Forderung nach absolut PCB-freien Produkten für unrealistisch. Wie bei anderen Schadstoffen hängt die Wirkung von der Konzentration in der Umwelt ab. Die Bundesregierung hält die von ihr vorgesehenen Maßnahmen einschließlich der Festlegung von Grenzwerten für richtig ausreichend.

4. a) Trifft es zu, daß der Grenzwert für PCB's im Altöl bei 50 ppm festgelegt werden soll?
 - b) Wenn nein, welcher anderer Grenzwert für PCB's im Altöl soll gemäß § 2 Abs. 3 des Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Abfallbeseitigungsgesetzes festgelegt werden?
 - c) Wie beurteilt die Bundesregierung die Einführung der jeweiligen Nachweisgrenze nach dem neuesten Stand der Technik als Grenzwert für PCB's im Altöl?

Die Umweltminister und -senatoren des Bundes und der Länder haben auf der 23. Umweltministerkonferenz am 8./9. November 1984 einen vorläufigen Richtwert von 50 ppm Gesamt-PCB in der organischen Phase des Altöls festgelegt, das einer Aufarbeitung zugeführt wird. Dieser Wert soll bis 1988 schrittweise auf 10 ppm gesenkt werden.

Gleitende Grenzwerte, die sich an der jeweils analysentechnisch möglichen Nachweisgrenze bewegen, sind rechtlich nicht zulässig. Die Bundesregierung wird jedoch die von der Umweltministerkonferenz beschlossenen vorläufigen Richtwerte einschließlich schärferer Grenzwerte für einen späteren Zeitraum durch Rechtsverordnung nach Verabschiedung der 4. Novelle zum Abfallbeseitigungsgesetz festlegen.

Die Forderung nach einer Nichtnachweisbarkeit von PCB im Altöl wäre unverhältnismäßig und würde die in der Vorbemerkung erwähnten Probleme einer völligen Verlagerung der Altölentsorgung in die Sonderabfallbeseitigung aufwerfen.

5. Welche Grenzwerte sollen für
 1. Chlor,
 2. Trichlorethylen,
 3. Perchlorethylen,
 4. andere Lösungsmittel,
 5. PCN's,
 6. PCT's,
 7. und andere halogenierte Kohlenwasserstoffe im Altöl festgesetzt werden?

Es sollen lediglich Grenzwerte für Gesamt-PCB und Gesamt-Chlor festgelegt werden. Die Bundesregierung unterstützt die Empfehlungen der LAGA-Arbeitsgruppe „PCB im Altöl“, einen Grenzwert von 0,1 Gew % für organisch gebundene Halogene (Chlor, Brom, Fluor) festzulegen, um den Organochlorgehalt im Altöl minimal zu halten und die Möglichkeiten der Entstehung von Schadstoffen bei der Aufarbeitung und Verbrennung von Altöl zu minimieren. Weitergehende Anforderungen würden einen nicht gerechtfertigten Probe- und Analysenaufwand zur Folge haben, der in keinem Verhältnis zu dem erzielbaren Nutzen stünde.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die Empfehlungen der Umweltministerkonferenz der Länder vom November 1984 in Ludwigshafen zur Altölentsorgung?

Es wird auf die Antwort zu Frage 4 und auf die Vorbemerkung verwiesen.

7. Wie hoch wird die Jahresmenge der bisher als Altöl entsorgten Substanzen sein, die zukünftig nicht mehr dem Altöl- sondern dem Abfallbeseitigungsgesetz unterliegen?

Ausgegrenzt werden vor allem Metallbearbeitungsöle, synthetische Elektroisolieröle sowie synthetische Hydrauliköle. Damit sind die für eine Aufarbeitung problematischen Stoffe, insbesondere PCB-haltige und stark chlorhaltige Öle, von einer Aufarbeitung ausgeschlossen. Hierbei wird es sich um eine Jahresmenge von ca. 70 000 t handeln.

8. a) Welche Erfahrungen liegen hinsichtlich der Verwertung derartig mit chlorierten Kohlenwasserstoffen verseuchten Stoffen bei der Umwandlung mit Natrium zu Natriumchlorid vor?
b) Trifft es zu, daß dieses Verfahren sich noch im Versuchsstadium befindet und angesichts der Explosionsgefahr von einer großtechnischen Anwendung abgesehen werden sollte?

Die Bundesregierung hat die Entwicklung von Verfahren zur Behandlung von Altölen mit Natrium gefördert. Eine Anwendung dieses Verfahrens kommt vor allem als letzter Schritt zur Verminde rung des Gehalts der halogenorganischen Verbindungen im Zweittraffinat in Frage.

Die bekannten Risiken des Umgangs mit metallischem Natrium stehen einer technischen Anwendung dieses Verfahrens bei Zweittraffinaten nicht entgegen.

9. a) Welche Erfahrungen liegen hinsichtlich der Hydrierung derartiger Stoffe vor?
b) Wie ist die Problematik der „Ütragefite“ bei diesem Verfahren zu beurteilen, angesichts des Umstandes, daß bei diesen Prozessen bereits ab 300 Grad die Bildung von Furanen und evtl. auch Dioxinen einsetzt?

Durch Hydrierung im Rahmen der Aufarbeitung von Altöl können Organohalogenverbindungen chemisch entfernt werden. Dabei werden Restkonzentrationen an PCB von deutlich unter 50 ppm erreicht.

Durch Behandlung von Organohalogenverbindungen wie PCB mit Wasserstoff wird organisch gebundenes Chlor als Salzsäure aus dem Ölgemisch entfernt. Durch eine derartige Behandlung werden gerade auch polychlorierte Dibenzodioxine und -furane zerstört, soweit sie überhaupt im Altöl vorhanden sind.

10. Welche anderen Verfahren zur Verwertung von halogenkohlenwasserstoffhaltigen Ölen sind der Bundesregierung bekannt, und wie sind diese Gefahren insbesondere hinsichtlich ihrer Umweltrelevanz zu bewerten?

Grundsätzlich kommen Altöle, welche durch halogenorganische Verbindungen kontaminiert sind, auch für eine energetische Nut-

zung in Frage, solange sichergestellt ist, daß ihre Nutzung als Ersatzbrennstoffe in dafür immissionsschutzrechtlich zugelassenen Anlagen erfolgt.

11. a) Wie beurteilt die Bundesregierung Überlegungen der Länderarbeitsgemeinschaft Immissionsschutz, Abfälle, die zukünftig nicht mehr als Altöl entsorgt werden dürfen, in Kraftwerken, Hütten oder Kokereien zu verfeuern?
- b) Wo wurden bisher derartige Verbrennungsversuche durchgeführt, und welche Umweltauswirkungen, insbesondere hinsichtlich der Emission von Dioxinen und anderen halogenierten Kohlenwasserstoffen, wurden dabei festgestellt?
- c) Ist eine derartige Verbrennung von Abfällen in den genannten Anlagen zukünftig überhaupt noch legitim, da diese Anlagen ja nicht als Abfallbehandlungsanlagen zugelassen sind?
- d) Wie ist es hinsichtlich der Entstehung von Ultragiften wie Dioxinen zu bewerten, daß bereits heute in großem Maßstab Altöle und andere ölhaltigen Substanzen in Kraftwerken, Hütten und Kokereien verfeuert werden?
- e) Ist es überhaupt legal, Abfälle wie Gichtgasstäube, Filterrückstände oder synthetische Öle in Hochöfen der Stahlindustrie oder in Kokereien zu verfeuern?

Abfälle dürfen nur in den dafür zugelassenen Abfallbeseitigungsanlagen thermisch behandelt werden (§ 4 Abs. 1 AbfG).

Der Bundesregierung sind derartige Verbrennungsversuche nicht bekannt.

Soweit es sich um Abfälle handelt, wird auf die Antwort im ersten Absatz zu dieser Frage verwiesen. Grundsätzlich erscheint die Verbrennung von Altöl in Anlagen zulässig, in denen ein praktisch vollkommener Ausbrand sichergestellt ist.

12. a) Wie beurteilt die Bundesregierung die Problematik, die von Dioxinen und Furanen im Altöl ausgeht?
- b) Welche Untersuchungen des Dioxin- und Furangehalts in Altölen sind der Bundesregierung bekannt?
- c) Stimmt die Bundesregierung mit der Fraktion DIE GRÜNEN darin überein, daß bei der Anwendung der Grenzwerte für Dioxine der Gefahrstoffverordnung auf Altöle ein Großteil bisher als Altöl entsorgerter Stoffe zukünftig als Sonderabfall behandelt werden muß?
- d) Wie soll im Altöl die Einhaltung der Dioxingrenzwerte der Gefahrstoffverordnung kontrolliert werden?

Über den Gehalt an Dioxinen und Furanen in Altölen liegen bisher keine gesicherten Kenntnisse vor. Die Bundesregierung hält es jedoch vorsorglich für geboten, durch die von ihr vorgenommenen Maßnahmen zu erreichen, daß Altöle mit höheren Schadstoffverunreinigungen nicht weiter verwertet, sondern als Abfall schadlos beseitigt werden.

Altöle fallen nicht unter das Chemikaliengesetz (§ 2 Abs. 7 ChemG) und damit auch nicht unter die Regelungen der vorgenommenen Gefahrstoffverordnung.

Demgegenüber sind aus Altölen hergestellte Zweitaffinate Neuprodukte und müssen den Werten der zukünftigen Gefahrstoffverordnung entsprechen. Die Kontrolle der Dioxingrenzwerte im Zweitaffinat soll nach den üblichen Methoden erfolgen.

Damit wird sichergestellt, daß der Verbraucher nicht mit Erzeugnissen in Berührung kommt, die aus Sicht des Gesundheits- und Umweltschutzes in bedenklichem Maß mit gefährlichen Stoffen verunreinigt sind.

13. a) Wie will die Bundesregierung den in letzter Zeit stark zunehmenden Export von Altölen, der lediglich einen Export der vom Altöl ausgehenden Umweltproblematik darstellt, verringern?
- b) Wie will die Bundesregierung der zur Zeit bei den Unternehmen der Altölentsorgung bestehenden Unsicherheit, die sich in einer weitestgehenden Investitionsblockade bei der Modernisierung der bestehenden Anlagen ausdrückt, begegnen?

Nach der gegenwärtigen Rechtslage in den Europäischen Gemeinschaften gilt Altöl grundsätzlich als Handelsware. Erst die Festlegung von Grenzwerten für PCB durch die vorgesehene 2. PCB-Beschränkungsrichtlinie der EG wird klarstellen, ab wann mit PCB verunreinigte Altöle Abfälle im Sinne der PCB-Beseitigungsrichtlinie 76/403/EWG sind und damit voll den ab 1. Oktober 1985 in Kraft tretenden Regelungen der EG-Richtlinie zur Überwachung der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle unterliegen.

Über die Vorschläge der Bundesregierung zur rechtlichen Neuordnung der Altölentsorgung hat nunmehr der Deutsche Bundestag zu entscheiden. Investitionsblockaden oder Unsicherheiten bei den betroffenen Unternehmen resultieren vor allem aus dem Behindern und Verzögern von Genehmigungsverfahren für Entsorgungsanlagen und aus Berichten über angebliche Umweltgefährdungen durch neue Aufarbeitungsverfahren.

14. a) Wie beurteilt die Bundesregierung die zunehmende Verwendung von Altöl zur Verbrennung in Kleinanlagen unter 1 MW thermisch hinsichtlich der Emission von chlorierten Kohlenwasserstoffen und anderen Schadstoffen?
- b) Welche Maßnahmen will die Bundesregierung ergreifen, um die Verwendung von Altöl in Kleinfeuerungsanlagen zu unterbinden?

Nach § 4 a der Ersten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 5. Februar 1979 (BGBl. I S. 165) ist der Einsatz von Altöl in nichtgenehmigungsbedürftigen Anlagen mit einer Feuerungswärmeleistung unter 1 MW grundsätzlich verboten. Inwieweit die zuständigen Behörden nach Maßgabe der genannten Verordnung in Einzelfällen Ausnahmen genehmigt haben bzw. die Einhaltung des Verbots überwachen, ist der Bundesregierung nicht bekannt.

15. a) Wie beurteilt die Bundesregierung die verschiedenen Verfahren der Hochtemperaturverbrennung zur Beseitigung mit chlorierten Kohlenwasserstoffen verunreinigter Altöle?
- b) Trifft es zu, daß auch in der Hochtemperaturverbrennungsanlage in Biebesheim/Hessen bereits Dioxine und Furane im Abgas festgestellt wurden?

Die Verbrennung dieser Altöle erscheint grundsätzlich in allen Anlagen zulässig, in denen ein praktisch vollkommener Ausbrand sichergestellt ist.

Die Beantwortung der Frage 15 b) fällt in den Zuständigkeitsbereich der Hessischen Landesregierung.

