Bundesrat **Drucksache** **436/1/03**

27.10.03

Empfehlungen
der Ausschüsse

EU - In - U - Wi

zu **Punkt .....** der 793. Sitzung des Bundesrates am 7. November 2003

Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling

KOM(2003) 301 endg.; Ratsdok. 10113/03

Der federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union (EU),

der Ausschuss für Innere Angelegenheiten (In),

der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) und

der Wirtschaftsausschuss (Wi)

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

EU
In
U
Wi

1. Der Bundesrat begrüßt die Bereitschaft der Kommission zur Konsultation der Mitgliedstaaten über wesentliche Inhalte der künftigen europäischen Abfallwirtschaftspolitik auf der Grundlage des von der Kommission vorgelegten Strategiepapiers.

EU
Wi

2. Die angestrebte Diskussion zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen und allen Betroffenen trägt zur Schaffung sachgerechter Rahmenbedingungen für die Abfallwirtschaft bei, die nicht nur aus Gründen des Umweltschutzes geboten, sondern auch für die Wirtschaft von größter Bedeutung sind. Um das im März 2000 auf dem Gipfel von Lissabon gesetzte Ziel zu erreichen, die Europäische

...

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Straße 192, 50735 Köln
Telefon: 0221/97668-0, Telefax: 0221/97668-338
ISSN 0720-2946

Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, müssen Wettbewerbsnachteile für Unternehmen in den Mitgliedstaaten gegenüber Konkurrenten außerhalb der Europäischen Union vermieden werden.

Der Bundesrat unterstützt die Aussage der Kommission, dass sich die Maßnahmen der Gemeinschaft auf eine gründliche Analyse der Kosten und des Nutzens und auch der Kostenwirksamkeit verschiedener Optionen stützen müssen. Angesichts der großen finanziellen Herausforderungen in verschiedenen Bereichen, beispielsweise Gesundheitswesen und Rentensysteme, müssen auch Regelungen zum Schutz der Umwelt einer strengen Kosten/Nutzen-Analyse unterworfen werden.

Der Bundesrat weist auf die bereits sehr hohe Regelungsdichte im Abfallbereich hin. Bei der von der Kommission für das Jahr 2004 angekündigten Erarbeitung einer umfassenden Strategie für Abfallvermeidung und -recycling auf der Basis der Ergebnisse der Anhörung muss auch den Bemühungen und Vorschlägen auf Gemeinschaftsebene und der Ebene der Mitgliedstaaten Rechnung getragen werden.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den weiteren Beratungen für folgende Punkte einzusetzen:[*)]

EU U 3. - Alle strategischen Überlegungen müssen auf das Ziel einer nachhaltigen Abfallwirtschaft gerichtet sein, die eine dauerhafte Sicherung ökologischer Standards und den Schutz natürlicher Ressourcen gewährleistet. Die Abfallwirtschaft muss so organisiert werden, dass sie ihre Umweltziele mit gesamtwirtschaftlich vertretbaren Kosten und sozialverträglich erreicht.

EU U 4. - Konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Gestaltung der Abfallwirtschaft müssen diesen Wirtschaftssektor als Teil der Marktwirtschaft begreifen und sich daher stärker als bisher dem Wettbewerb öffnen.

EU U 5. Dabei sind allerdings die abfallwirtschaftlichen Vorleistungen der Kommunen zu berücksichtigen.

---

*) Dieser Satz gilt bei Annahme mindestens einer der Ziffern 3 bis 26 als mitbeschlossen.

EU U 6. - Der in der Mitteilung gewählte Ansatz, nur Abfallvermeidung und -recycling in die Betrachtungen einzubeziehen, greift allerdings zu kurz. Für viele Abfallströme stellt anstelle eines Recyclings die energetische Verwertung oder zum dauerhaften Ausschleusen von Schadstoffen aus Kreisläufen auch die Deponierung die umweltverträglichere Lösung dar. Daher sollten diese Optionen in die strategische Diskussion einbezogen werden.

EU U 7. - Der Bundesrat begrüßt die strategischen Überlegungen der Kommission zur Verringerung des Abfallanstiegs. Der weitere Trend dürfte jedoch mit dem Wirtschaftswachstum und der Angleichung der Lebensverhältnisse in der erweiterten EU sowie mit der damit verbundenen quantitativen und qualitativen Ausweitung des Konsums (Zweit- und Drittgeräte) vorgegeben sein. Quantitative Abfallvermeidungsziele und damit verbundene steuernde Eingriffe in Angebot und Nachfrage von Produkten werden als sehr problematisch angesehen. Erfolg versprechender erscheint dagegen der von der Kommission in der IPP-Strategie (Integrierte Produktpolitik, IPP) verfolgte Ansatz zu sein, für die Konzeption von Produkten und Prozessabläufen vorsorgende abfallwirtschaftliche Ziele vorzugeben und verstärkt auf den Markt als zentralen Motor und auf die Nachfrage nach umweltfreundlichen und abfallarmen Produkten zu setzen.

EU U 8. - Dagegen ist das von der Kommission in Erwägung gezogene Instrument des Abfallvermeidungsplans ungeeignet, mit vertretbarem Aufwand zu in der Praxis umsetzbaren Ergebnissen zu gelangen, zumal unklar bleibt, wie die Erreichung planerischer Ziele administrativ erzwungen werden könnte.

EU U 9. - Hinsichtlich der Datenlage sollten zunächst Erfahrungen mit den bereits festgelegten Maßnahmen (Abfallstatistik-Verordnung, EPER und Ähnliches) gesammelt werden, bevor neue Initiativen ergriffen werden.

EU U 10. - Zentrales Element einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft ist die Produktverantwortung der Hersteller und Vertreiber, weil ein solches Instrument sowohl Anreize zur Vermeidung von Abfällen setzen und den Einsatz gefährlicher Stoffe in Produkten effektiv einschränken kann. Das Instrument der Produktverantwortung soll deshalb auf weitere Bereiche erstreckt

werden. Der Einsatz dieses Instruments muss aber in Einklang mit dem Wettbewerbsrecht erfolgen, um Monopolisierungstendenzen entgegenzuwirken. Zielkonflikte zwischen der in einer konkreten Rechtsnorm vorgesehenen Umsetzung der Produktverantwortung und dem Wettbewerbsrecht müssen bereits dort gelöst werden, damit die Verantwortlichen sowohl ihre Rechtspflichten als auch den zu ihrer Umsetzung eingeräumten Handlungsspielraum eindeutig erkennen können. Regelungen in den einzelnen Richtlinien allein auf abfallrechtlicher Grundlage greifen im Allgemeinen zu kurz.

EU U 11. - Zur Verbesserung des Abfallrecyclings ist eine ganzheitliche Betrachtung der Abfallströme notwendig. Wo sektorale Verwertungsquoten und -ziele einer ökologisch vernünftigen und ökonomisch sinnvollen gemeinsamen Entsorgung stoffgleicher Abfälle entgegenstehen, sollen sie durch produktübergreifende materialspezifische Verwertungsziele ersetzt werden, die die Bündelung von Stoffströmen als Voraussetzung kosteneffizienter, großtechnischer Verwertungslösungen ermöglichen. Bei einer Festlegung materialspezifischer Vorgaben muss jeweils auch geklärt werden, wer für die Einhaltung der Vorgaben verantwortlich ist. Richtwerte für Recyclingziele auf europäischer Ebene dürfen nicht zur Einrichtung weiterer arbeitsaufwändiger Monitoringsysteme in den Mitgliedstaaten führen.

EU U 12. - Gleiche Standards bei Anlagen und Abfallströmen sind Voraussetzung, damit die Abfallströme in allen Mitgliedstaaten und Regionen umweltverträgliche Wege gehen, Schlupflöcher verschlossen werden und somit Wettbewerbsnachteile vermieden werden. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich gegenüber der Kommission für die Erarbeitung gleicher und verbindlicher Standards für Recycling, energetische Verwertung und Deponierung und deren einheitliche Anwendung in den Mitgliedstaaten einzusetzen, verbunden mit klaren Vorgaben zur Abgrenzung der Verwertung von der Beseitigung.

EU U 13. Auch die Überlegung der Kommission, Gesamtrecyclingziele oder handelbare Zertifikate einzuführen, setzt einheitliche Umweltstandards voraus.

EU Wi 14. Neue Instrumente, wie die in der vorliegenden Mitteilung genannten handelbaren Zertifikate, können nur dann zum Einsatz kommen, wenn die Vielzahl der damit zusammenhängenden offenen Fragen geklärt und geeig-

nete Rahmenbedingungen festgelegt werden. Sollten sich keine Lösungsansätze abzeichnen, ist es nicht akzeptabel, die ungelösten Ausgestaltungsfragen auf die Mitgliedstaaten zu verlagern, wie dies bei der Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten geschehen ist. Durch eine solche Vorgehensweise sind gravierende Probleme der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Recht und massive Wettbewerbsverzerrungen vorprogrammiert.

EU U 15. - Die derzeit geplanten Richtlinien zur Änderung der Klärschlamm-Richtlinie, der Richtlinie über biologisch abbaubare Abfälle und über mineralische Abfälle sowie der Verordnung über die Verbringung von Abfällen sollten als wichtige Bausteine einer Recyclingstrategie vorangebracht und abgeschlossen werden.

EU U 16. - Die von der Kommission in Erwägung gezogene Präzisierung des rechtlichen Rahmens ist dringend erforderlich. Dies gilt zunächst für den Abfallbegriff selbst. Die von Bund und Ländern nach In-Kraft-Treten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes herausgearbeiteten Kriterien, die für den Entledigungswillen des Abfallbesitzers und damit für die Abfalleigenschaft sprechen, können hierzu herangezogen werden. Da mit Mitteln des Abfallrechts insbesondere solchen Gefahren begegnet werden soll, die von Stoffen mit negativem Wert ausgehen, kann dem Marktwert eines Stoffes unter den Kriterien, die für den Entledigungswillen sprechen, eine herausgehobene Bedeutung zukommen. In diesem Zusammenhang sollte das europäische Recht von solchen Lösungsansätzen entfrachtet werden, die sich als nicht zielführend herausgestellt haben. Die Kommission möge insbesondere prüfen, ob Anhang I der Abfallrahmenrichtlinie angesichts seiner offenen Auffangtatbestände zu einer rechtssicheren Definition des Abfallbegriffs beitragen oder gestrichen werden kann.

EU U 17. - Die Abgrenzung der Verwertung von der Beseitigung hat sich auf der Grundlage des bestehenden europäischen Rechts als nicht rechtssicher durchführbar erwiesen. Noch wichtiger aber als die Ermöglichung einer eindeutigen Abgrenzung ist, dass die Kommission bei jeder Fortentwicklung des geltenden Rechts prüft, ob eine solche Unterscheidung überhaupt erforderlich ist. Wenn als Voraussetzung einer nachhaltigen Abfallwirtschaft die nötigen einheitlichen Standards etabliert sind und damit sichergestellt ist, dass jeder Abfall noch für einen vernünftigen Zweck

effizient genutzt wird bei gleichzeitiger Eliminierung seines Schadstoffpotenzials, erscheint eine Abgrenzung der Entsorgungsvarianten aus ökologischen Gründen entbehrlich.

EU U 18. - Zur Identifizierung einer hochwertigen energetischen Entsorgung eines Abfalls kann der Energiewirkungsgrad einer Anlage als Kriterium genutzt werden. Ein solches Kriterium wäre mit naturwissenschaftlich-technischen Erkenntnissen hinterlegbar und könnte Anreize dafür setzen, dass Anlagen mit dem Ziel einer möglichst umfassenden Energienutzung aus- und nachgerüstet werden und so zur Stärkung der Kreislaufwirtschaft und der Ressourcenschonung beitragen.

EU U 19. - Mit der Erhebung von Einwänden nach der EG-Abfallverbringungsverordnung kann der freie Warenverkehr von Abfällen zur Verwertung eingeschränkt werden. Zielkonflikte zwischen den Erfordernissen einer nachhaltigen Abfallwirtschaft und dem freien Warenverkehr müssen auf der Grundlage des europäischen Rechts eindeutig lösbar sein. Deshalb muss zumindest bis zu einer weitgehenden Angleichung der Entsorgungsstandards in den einzelnen Mitgliedstaaten das europäische Recht dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der Abfallwirtschaft in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen, in einer Zeit der Angleichung der Unterschiede höhere Standards in einzelnen Mitgliedstaaten respektieren und ihnen wirksame Instrumente an die Hand geben, damit die in einem Mitgliedstaat entstandenen Abfälle zumindest nach dem dort etablierten Standard entsorgt werden können. Dazu muss den Mitgliedstaaten der Einwand des höherwertigen inländischen Entsorgungsstandards bei Verbringungen von Abfällen jedweder Art zur Seite stehen. Da die Verbringung gemischter Siedlungsabfälle nicht zu einer Stimulation hochwertiger Verwertungstechniken in der Gemeinschaft beitragen kann, sollte eine Erweiterung der für Abfälle zur Beseitigung geltenden Entsorgungsautarkie der Mitgliedstaaten erwogen werden.

EU U 20. - Die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten sind durch Artikel 16 EGV gefordert, das Funktionieren von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse sicherzustellen. Zu diesen Diensten zählen auch diejenigen Einrichtungen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten mit der Durchführung der Abfallwirtschaft betraut sind. Die Organisation solcher Dienste für eine effektive Aufgabenbewältigung muss aus Gründen der Subsidiarität den

einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

EU In U 21. Die künftige europäische Abfallwirtschaftsstrategie muss daher deutlich die Pflicht, aber auch die Befugnis der Mitgliedstaaten zu einer eigenständigen, effektiven Organisation der Abfallwirtschaft herausstellen.

EU In 22. Die bewährten kommunalen Organisationsstrukturen für die Abfallbewirtschaftung, insbesondere die vorhandenen Systeme zur Finanzierung von kommunalen Abfallentsorgungseinrichtungen dürfen durch die Strategie nicht entwertet oder beeinträchtigt werden,

EU In 23. das heißt, es darf insbesondere keine zwingende Vorgabe zur Einführung einer EU-weit geltenden Deponieabgabe geben.

EU U 24. Deponiesteuern sind aus grundsätzlichen Erwägungen abzulehnen. Es wird die Gefahr gesehen, dass die Abfallströme stärker in Pseudoverwertungen gelenkt werden, die weniger umweltverträglich sind als Deponien. Deponien haben als Schadstoffsenken eine wichtige Funktion, um Schadstoffe aus Kreisläufen auszuschleusen und sie dauerhaft zu verwahren.

EU U 25. - Das System der verursachergerechten Abfallgebührenerhebung (volumen- oder gewichtsbezogene Abfallgebühren für Restabfälle) wird in Deutschland seit langem mit Erfolg praktiziert. Seine Ausgestaltung sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

EU U 26. - Es ist grundsätzlich zu bemängeln, dass in dem Strategiepapier Abschätzungen der administrativen und finanziellen Ressourcen, die mit der Realisierung der zahlreichen Initiativen und dem Vollzug der immer komplexer werdenden Regelungen verbunden sind, fehlen. Gerade unter dem Gesichtspunkt knapper Kassen sollte darauf ein besonderes Augenmerk gelegt werden.

Begründung zu Ziffern 3 bis 26 (nur gegenüber dem Plenum):

Die Kommission hat am 27. Mai 2003 ein Strategiepapier verabschiedet, das sich als ein erster Beitrag zur Entwicklung einer thematischen Strategie zur Abfallvermeidung und -recycling versteht und mit dem ein breit angelegter Konsultationsprozess begonnen werden soll. Mit dem Strategiepapier ist eine gute Diskussionsgrundlage geschaffen worden, die im Bezug auf die abfallwirtschaftspolitischen Anliegen der Bundesrepublik allerdings noch präzisiert und ergänzt werden muss. Dazu dienen die genannten Erwägungen.

EU
U

27. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den weiteren Beratungen der thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling darauf hinzuwirken, dass eine intensive Abstimmung des Vorschlags mit

- der übergeordneten Strategie für eine Integrierte Produktpolitik (IPP), deren weitere Ausgestaltung intensiv diskutiert wird (vgl. Mitteilung der Kommission KOM(2003) 302 endg.), sowie
- der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte und der Änderung der Richtlinie 92/42/EWG des Rates (KOM(2003) 453 endg.; Ratsdok. 12082/03) und
- gegebenenfalls weiteren berührten Richtlinien, Verordnungen oder Mitteilungen (z. B. IVU, Chemikalienpolitik)

erfolgt.

Die thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling weist enge Berührungspunkte zur IPP auf und nimmt auch mehrfach explizit Bezug auf das Lebenszykluskonzept der IPP. Allerdings bleibt vielfach das Verhältnis der thematischen Strategie für Abfallvermeidung und -recycling zur übergeordneten IPP-Strategie ungeklärt. Ebenso verhält es sich im Hinblick auf den Richtlinienvorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte und der Änderung der Richtlinie 92/42/EWG des Rates (KOM(2003) 453 endg.; Ratsdok. 12082/03) und die Einordnung des Richtlinienvorschlags hierin.