

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission ‚Eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling‘“

(KOM(2003) 301 endg.)

(2004/C 80/14)

Die Kommission beschloss am 28. Mai 2003, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 262 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu dem vorgenannten Mitteilung zu ersuchen.

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 14. November 2003 an. Berichterstatter war Herr Buffetaut.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10. und 11. Dezember 2003 (Sitzung vom 11. Dezember) mit 29 gegen 3 Stimmen folgende Stellungnahme.

1. Einleitung

1.1. Die Frage der Vermeidung, des Recyclings, der verschiedenen Formen der Verwertung und der Beseitigung von Abfällen gehört zu den grundlegenden Fragen, die zu beantworten sind, wenn man sich um die nachhaltige Entwicklung unserer Gesellschaft sorgt. Aus diesem Grunde möchte die Kommission im Rahmen des sechsten Umweltaktionsprogramms (UAP) eine thematische Strategie für Abfallvermeidung und -recycling festlegen, nachdem das Gesamtabfallaufkommen trotz der seit mehreren Jahren praktizierten Vermeidungs- und Verwertungspolitik weiterhin steigt. Zudem dürfte das Problem durch den Beitritt von zehn neuen Mitgliedstaaten zur Europäischen Union noch gewaltiger werden.

1.2. In der EU fallen jährlich insgesamt (allerdings landwirtschaftliche Abfälle nicht mitgerechnet) rund 1,3 Milliarden Tonnen Abfälle an, was einer jährlichen Abfallerzeugung von rund 3,5 Tonnen pro Kopf entspricht. Nach Angaben, die von der Europäischen Umweltagentur (EUA) veröffentlicht wurden, setzt sich das gesamte Abfallaufkommen in der EU hauptsächlich aus den folgenden fünf großen Abfallströmen zusammen: Industrieabfälle (26 %), Bergbauabfälle (29 %) (1), Bau- und Abbruchabfälle (22 %), feste Siedlungsabfälle (14 %) sowie Abfälle aus Land- und Forstwirtschaft (deren Menge besonders schwer zu schätzen ist). Etwa 2 % dieser Abfälle, d. h. rund 27 Millionen Tonnen, sind gefährliche Abfälle.

1.3. Augenscheinlich nimmt die Abfallmenge weiterhin zu. Wo aber gezielte sektorale Maßnahmen ergriffen wurden (beispielsweise in Bezug auf die Verpackungsabfälle in Deutschland), konnte eine Verminderung bestimmter Arten von Abfällen festgestellt werden, die jedoch für eine Umkehrung der allgemeinen Tendenz nicht ausreichte. Zu einer gewissen Hoffnung gibt jedoch die Tatsache Anlass, dass einige Fortschritte bei der Entkoppelung von Abfallaufkommen und Wirtschaftswachstum erzielt wurden, da der Anstieg des Abfallaufkommens langsamer als das Wirtschaftswachstum verläuft (2).

(1) Siehe Stellungnahme zum Thema „Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie“.

(2) Europäische Umweltagentur, 2002: Environmental Signals 2002 — Benchmarking the Millennium, Environmental assessment report No. 9, Copenhagen: EUA, Kapitel 12, S. 100-105.

1.4. Der Zusammenhang zwischen dem Abfallaufkommen und den Umweltauswirkungen der Abfälle ist kompliziert; dabei spielen eine Reihe von Faktoren eine Rolle, wie die Art und Zusammensetzung der betreffenden Abfälle. Die wirtschaftliche Bewertung der Umweltkosten der Abfälle wird durch die Tatsache erschwert, dass die Methoden, Umweltauswirkungen monetär zu veranschlagen, noch nicht ausgefeilt genug sind. Deshalb ist es schwierig, die Umweltkosten von Abfällen zu schätzen.

1.5. Kontrollverfahren und unterschiedliche Modalitäten zur Umsetzung der gemeinsamen allgemeinen Grundsätze, die nötig sind, um gemeinschaftsweit ein hohes Schutzniveau für die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu gewährleisten, gibt es seit dem Erlass der Abfallrahmenrichtlinie von 1975 und der Richtlinie über gefährliche Abfälle von 1991. Um jedoch die tatsächlichen Auswirkungen der vorhandenen Rechtsvorschriften beurteilen zu können, müsste man über Statistiken und Daten verfügen, die unter Zugrundelegung einheitlicher und unkomplizierter Kriterien, die zuverlässige und aussagekräftige Vergleiche ermöglichen, erhoben wurden. Es wäre wünschenswert, wenn hier größere Anstrengungen unternommen würden, um verlässlichere Statistiken vorzulegen. Auch wäre es gut, über eine Zusammenstellung der von dieser oder jener Kommune in Europa entwickelten vorbildlichen Verfahrensweisen verfügen zu können.

1.6. Trotz der Fortschritte, die dank der Einführung europäischer und einzelstaatlicher Rechtsvorschriften bei der Eindämmung der Auswirkungen der Abfallbehandlung erzielt wurden, gibt es immer noch erhebliche Probleme, vor allem mit der Umsetzung und Durchsetzung des gemeinschaftlichen Abfallrechts in den Mitgliedstaaten der EU. Dieses Problem dürfte sich noch verschärfen, wenn die neuen Beitrittsländer den gemeinschaftlichen Besitzstand im Umweltbereich übernehmen müssen, denn die diesbezügliche Hinterlassenschaft der ehemaligen kommunistischen Regime ist häufig katastrophal und es sind große Rückstände aufzuholen.

2. Wesentlicher Inhalt des Vorschlags

2.1. Mit der Mitteilung wird eine breite Konsultierung der Interessengruppen eingeleitet, um deren Standpunkte zu den in der Mitteilung enthaltenen Strategieoptionen zu erfahren. Diese Strategieoptionen betreffen u. a. die Methoden der Abfallvermeidung, der Eindämmung des Ressourcenverbrauchs und der bestmöglichen Konzeption von Recycling-Systemen für bestimmte Arten von Abfällen. Die Strategie der Kommission dient auch der Bewertung der bisherigen Erfolge der Abfallpolitik der EU und soll einen besseren Überblick darüber verschaffen, in welchen Bereichen weitere Fortschritte notwendig sind.

2.2. Die Mitteilung der Kommission ist Teil ihres gründlichen Überdenkens der nachhaltigen Produktion und des nachhaltigen Verbrauchs. Sie steht im Zusammenhang mit ihrer Mitteilung zur integrierten Produktpolitik⁽¹⁾ und ihrer unlängst vorgelegten Mitteilung zur nachhaltigen Nutzung natürlicher Ressourcen.

2.3. In der Mitteilung wird festgestellt, dass es notwendig ist, Ziele für die Abfallvermeidung aufzustellen und Maßnahmen zu ergreifen, die deren Erreichbarkeit in der Praxis sicherstellen. So wird darin um Bemerkungen zur Durchführbarkeit bestimmter Abfallvermeidungsmaßnahmen gebeten, zu denen Abfallvermeidungspläne, abfallarme Herstellungsverfahren und die Übernahme der besten nationalen Praktiken auf Gemeinschaftsebene gehören.

2.4. Mit dieser Mitteilung wirft die Kommission die Frage nach der Zweckmäßigkeit auf, die Definition von Abfall erneut zu überdenken und dabei das Für und das Wider gegeneinander abzuwägen. Es liegt auf der Hand, dass Art und Inhalt der künftigen Strategieoptionen von der Definition der Abfälle beeinflusst werden. Auf jeden Fall brauchen die Betreiber, die Wirtschaftsakteure und die Verbraucher Rechtssicherheit und -beständigkeit. Jede Änderung der Definition von Abfall hätte sehr weit reichende Konsequenzen.

2.5. In der Mitteilung heißt es, dass die Recycling-Politik auf verschiedene Weise verbessert werden könnte, um zur Lösung des Abfallproblems in der EU beizutragen. Insbesondere werden darin Themen wie die Festlegung von Recyclingzielen für Materialien, die hohen Recyclingkosten und die Frage, wie Recycling billiger, einfacher und sauberer gestaltet werden kann, behandelt.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss befürwortet die Bemühungen der Kommission um Prüfung der

Möglichkeiten, eine Kombination unterschiedlicher Strategieoptionen („Instrumentenmix“) zu entwickeln und so anzuwenden, dass damit das große Problem des wachsenden Abfallaufkommens in der EU gelöst werden kann.

3.2. Der Ausschuss begrüßt die Anbindung des Kommissionsentwurfs an die Schlussfolgerungen des Rates von Göteborg (Juni 2001), an die Ziele des sechsten Umweltaktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaft (Juli 2002) und an den Umsetzungsplan der Agenda 21 des Weltgipfels über eine Nachhaltige Entwicklung von Johannesburg (September 2002). Er bedauert aber, dass die Kommission in ihrem Entwurf auf die Formulierung spezifischer Umweltziele verzichtet. Eine Strategie dient der Entwicklung von Wegen zur Umsetzung der für wesentlich erachteten Ziele. Der Ausschuss hält es deshalb für problematisch, Abfallvermeidungsziele erst während oder gar nach der von der Kommission angeregten Strategiediskussion zu formulieren, weil dies Verwirrung stiftet.

3.3. Der Ausschuss ist mit dem Anwendungsbereich der Strategie einverstanden und würde es begrüßen, wenn er mit den einschlägigen OECD-Leitlinien⁽²⁾ übereinstimmte. Er befürwortet eine Debatte, in der die Prioritäten für die Vermeidung und die Behandlung von Abfällen festzulegen sind, ohne von vornherein irgendeine Form der Verwertung auszuschließen.

3.4. Der Ausschuss möchte, dass die Kommission sicherstellt, dass mit der Strategie eine Stärkung der Umwelt- und Gesundheitsvorschriften in der EU und eine verstärkte Kontrolle des Recyclings angestrebt wird, ohne jedoch dessen Entwicklung zu hemmen, da die betreffenden Vorschriften oft weniger streng als die Bestimmungen für die wichtigsten Beseitigungsoptionen (Entsorgung auf Deponien und Verbrennung) sind. Sonst bestände eine unerwünschte Folge der Strategie darin, dass dem systematischen Rückgriff auf weniger kontrollierte Abfallentsorgungsoptionen Vorschub geleistet würde, was leicht zu höheren Umweltbelastungen führen könnte. Dies ist umso wichtiger als bei den Recyclingverfahren noch weitgehend manuelle Techniken angewandt werden, deren Anwender in stärkerem Maße als in anderen Bereichen Gesundheits-, Hygiene- und Sicherheitsrisiken ausgesetzt sind. Im Hinblick darauf wäre es wünschenswert, angemessene Instrumente zur Förderung der Entwicklung entsprechender Technologien zum Schutz der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt vorzusehen.

3.5. Die Strategie umfasst Abfallvermeidung und Abfallrecycling und damit nicht unmittelbar andere Formen der Verwertung, auf die nur nebenbei eingegangen wird. Dies gilt insbesondere für die Kompostierung und die energetische Verwertung. Nach Ansicht des Ausschusses sollten aber in jeder künftigen Abfallstrategie der EU alle Formen der Verwertung unter Berücksichtigung der Umweltauflagen, der wirtschaftlichen und energetischen Bedingungen sowie der sich aus den geographischen Gegebenheiten ergebenden Zwänge in Betracht gezogen werden.

(1) KOM(2003) 302 endg.

(2) OECD, ENV/EPOC/PPC (2000)5/Final: Strategic Waste Prevention: OECD Reference Manual, August 2000.

3.6. Der Ausschuss sieht ein, dass die Schätzung der Umweltkosten des Abfallaufkommens ein sehr schwieriges Unterfangen ist, meint jedoch, dass die Kommission bei der Entwicklung jeder künftigen Abfallstrategie das Kosten-Nutzen-Verhältnis der durchzuführenden strategischen Maßnahmen berücksichtigen sowie bedenken sollte, ob die gewählten Strategieoptionen EU-weit in die Praxis umgesetzt werden können oder nicht. Er betont ferner, dass stets auf eine in allen EU-Mitgliedstaaten einheitliche und erfolgreiche Umsetzung des Abfallrechts zu achten ist, gleichgültig für welche Politik-Optionen man sich letztlich entscheidet. Insbesondere ist es notwendig, die Definition von Abfall zu harmonisieren, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt wird.

3.7. Der Ausschuss begrüßt die in der Mitteilung vorgeschlagene Option zur Förderung der getrennten Abfallsammlung und der quantitativen Abfallvermeidung, die in der Einführung von Gebührensystemen besteht, die als „Pay-As-You-Throw“-Systeme (verursacherbezogene Abfallgebührenerhebung) bekannt sind und bereits in einigen Mitgliedstaaten angewandt werden.

3.8. Für die Durchführung einer wirksamen Abfallstrategie ist eine gute Definition des Abfallbegriffs erforderlich, die allen Beteiligten eine effiziente und rationelle Abfallbehandlung ermöglicht. Die jetzige Definition des Abfallbegriffs stammt von 1976, als die Abfallbehandlung ganz anders als heute aussah. Diese Definition führt dazu, dass die Wiederverwendung und das Recycling von Restprodukten in vielen Fällen erschwert wird; das Gleiche gilt für die Abfallbehandlung, soweit unterschiedliche EU-Rechtsvorschriften zur Anwendung kommen. Der Ausschuss begrüßt es daher, dass sich die Kommission in ihrer Mitteilung bereit erklärt, eine Diskussion über diese Angelegenheit in die Wege zu leiten.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Strategie begrüßt der Ausschuss, dass die Mitteilung generell darauf abzielt, sowohl Abfallvermeidung als auch Abfallrecycling zu fördern. Allerdings ist die Notwendigkeit der Förderung der Abfallvermeidung zwar unbestreitbar, doch wird in der Werbung für das Recycling dieses zuweilen allzu vereinfacht dargestellt. Nach Ansicht des Ausschusses ist das Recycling nämlich nicht immer gleichbedeutend mit einem hohen Umweltschutzniveau und nicht unbedingt die beste Möglichkeit der Abfallbehandlung. Deshalb sollte sich die Strategie für das Recycling darauf konzentrieren, gute Formen des Recyclings (gut in ökologischer, wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht) zu fördern, die die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung beherzigen.

4.2. Hinsichtlich der Abfallvermeidung hielte es der Ausschuss für empfehlenswert, wenn die Strategie

- sowohl an den quantitativen als auch den qualitativen Zielen festhielte und dabei den früheren Forderungen des Parlaments und des Rates betreffend die prioritären

Abfallströme, den Forderungen des 6. UAP sowie den einzelstaatlichen Erfahrungen mit der Abfallvermeidung Rechnung trüge;

- zur Anwendung von Regelungsmaßnahmen und wirtschaftlichen Anreizen zur Verminderung der Abfallproduktion ermuntern würde;
- die Entwicklung und Verwendung von „sauberen“ Technologien und Produkten fördern würde;
- starke Anreize zur Eindämmung der Abfallproduktion und Wiederverwendung von Materialien und Produkten, die tatsächlich noch verwendet werden können, (wie insbesondere Glasflaschen) bieten würde.

4.3. Hinsichtlich des Abfallrecyclings äußert der Ausschuss folgende Empfehlungen:

- Die Strategie sollte einer Erhöhung der Menge der in allen Produkten verwerteten Recyclingmaterialien dadurch den Weg bereiten, dass sie hierfür klare Ziele vorgibt und deutliche Anreize schafft. Diese Erhöhung kann durch den vermehrten Einsatz von Instrumenten erreicht werden, die bei der Schaffung von Recyclingketten behilflich sind, wenn der Markt hierzu aus eigener Kraft nicht in der Lage ist.
- Die Strategie sollte Mittel und Wege aufzeigen, wie Behinderungen der Wettbewerbsfähigkeit des Recyclingsektors beseitigt werden können, indem die Absatzbedingungen für Recycling-Materialien ohne Schaffung von ungebührlichen Wettbewerbsverzerrungen verbessert werden.
- Die Strategie sollte die getrennte Sammlung biologisch abbaubarer Abfälle und deren hochwertige Kompostierung, die eine Energierückgewinnung ermöglicht, fördern.
- Sie sollte dazu beitragen, dass grenzüberschreitende Beförderungen von Abfällen, die in unverhältnismäßigem oder übermäßigem Umfang stattfinden oder durch ökologisches Dumping („Standard-Dumping“) begründet sind, eingeschränkt werden.
- Die Strategie sollte die verschiedenen Informationsmöglichkeiten, mit denen die Bürger über die Maßnahmen, die sie zur Verminderung und zum Recycling von Abfällen ergreifen können, und mit denen sie seitens der Kommunen über die Auswirkungen ihrer Anstrengungen informiert werden können, voll ausschöpfen.

4.4. Der Ausschuss hält die in der Mitteilung erwähnten „handelbaren Zertifikate“ für einen interessanten neuen Ansatz, zumal die Kommission hier erstmals in der Entwicklung des Recyclings die Anwendung solcher Lösungen ins Auge fasst. Seines Erachtens könnten eine Untersuchung und eine erste Bilanz der im Vereinigten Königreich eingeführten Regelung aufschlussreiche Erkenntnisse über die Vorteile eines solchen Systems und die bei seiner Einführung zu vermeidenden Fehler bringen und eine sorgfältige Untersuchung des Verfahrens könnte klären helfen, wie es am besten funktionieren könnte.

4.5. Der Ausschuss empfiehlt die Anwendung einheitlicher Vorschriften für das Recycling und insbesondere die Anwendung der Richtlinie über integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVVU-Richtlinie) auf den gesamten Abfallsektor. Gegenwärtig werden viele Abfallbehandlungsoptionen von vornherein aus dem Anwendungsbereich der BAT-Referenzdokumente („BREF-Dokumente“) ausgenommen und können nicht als BAT (beste verfügbare Techniken) anerkannt werden, was insbesondere für das Kompostieren gilt.

4.6. Der Ausschuss befürwortet die Überarbeitung der Anhänge IIA und IIB der Abfallrahmenrichtlinie zwecks Überprüfung der Begriffsbestimmungen für die Verwertungs- und Beseitigungsverfahren.

4.7. Änderung der Begriffsbestimmung für die energetische Verwertung (Seite 42): Der Ausschuss befürwortet die von der Kommission beabsichtigte Überarbeitung der Begriffsbestimmung für die energetische Verwertung im Zuge der Prüfung einiger Aspekte der Richtlinie 75/442/EWG des Rates unter der Voraussetzung, dass die energetische Verwertung — zu Recht — als Form der Verwertung (und nicht der Beseitigung) in all den Fällen anerkannt wird, in denen die in Verbrennungs-

oder Mitverbrennungsprozessen erzeugte Energie effektiv rückgewonnen und genutzt wird.

4.8. Der Ausschuss hält das Vorgehen der Kommission für sinnvoll. Seines Erachtens ist die Frage der Abfallvermeidung und Abfallbehandlung eine grundsätzliche Frage, mit der ohne ideologische Vorurteile oder sonstige Voreingenommenheiten hinsichtlich der Behandlungsarten und deren Rangfolge umgegangen werden sollte. Verantwortlich für die bei der Entwicklung des Recyclings aufgetauchten Schwierigkeiten sind seines Erachtens vor allem die Kosten, eine unzulängliche, der Qualität des Recycling-Produkts abträgliche Technologie und die unzureichende Nachfrage nach Recycling-Produkten, die nicht konkurrenzfähig genug sind. Diese Sachlage sollte zur Erforschung und Entwicklung von konkurrenzfähigeren Technologien anreizen, wirft aber auch die Frage der Internalisierung der Umweltkosten auf.

Schließlich stellt der Ausschuss fest, dass die Kommission, ohne wirklich Fragen zu stellen, wie sie dies im Grünbuch tut, zu Beiträgen, Überlegungen und einem Erfahrungsaustausch auf den Gebieten aufruft, in denen sie sich selbst noch Fragen stellt. Dieses partizipationsorientierte Vorgehen gegenüber den Akteuren der Abfallwirtschaft und den Bürgern ist begrüßenswert.

Brüssel, den 11. Dezember 2003.

Der Präsident

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

Roger BRIESCH
