

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Birgit Homburger, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, Horst Meierhofer, Jens Ackermann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

- Drucksache 16/3318 -

EU-Abfallrahmenrichtlinien ökologisch wirksam, unbürokratisch und marktwirtschaftlich gestalten

A. Problem

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung insbesondere aufgefordert werden,

- in den Beratungen im Rat darauf hinzuwirken, dass der Abfallbegriff auf bewegliche Sachen beschränkt wird und die Abgrenzung zwischen Abfall und (Neben-) Produkt sowie das Ende der Abfalleigenschaft in der Richtlinie selbst konkretisiert werden,
- sich in den Verhandlungen für eine flache und flexible Ausgestaltung der Abfallhierarchie einzusetzen, insbesondere sollte die energetische Verwertung grundsätzlich der stofflichen gleichgestellt werden,
- sich in den Verhandlungen für eine klare Abgrenzung der Verwertungsverfahren von den Beseitigungsverfahren einzusetzen,
- in den Beratungen darauf hinzuwirken, dass davon Abstand genommen wird, in die Richtlinie eine Pflicht zur Erstellung von Abfallvermeidungsplänen aufzunehmen und dafür Sorge zu tragen, dass verzichtbarer Verwaltungs- Kontroll- und Bürokratieaufwand von vornherein vermieden wird,
- die Privatisierung der Abfallwirtschaft weiter voranzubringen.

B. Lösung

Ablehnung des Antrages – Drucksache 16/3318 – mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Keine.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen, den Antrag – Drucksache 16/3318 – abzulehnen.

Berlin, den 31. Januar 2007

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Petra Bierwirth
Vorsitzende

Michael Brand
Berichterstatter

Gerd Bollmann
Berichterstatter

Horst Meierhofer
Berichterstatter

Eva Bulling-Schröter
Berichterstatterin

Sylvia Kotting-Uhl
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Gerd Bollmann, Michael Brand, Eva Bulling-Schröter, Sylvia Kotting-Uhl und Horst Meierhofer

I.

Der Antrag – Drucksache 16/3318 – wurde in der 73. Sitzung des Deutschen Bundestages am 14. Dezember 2006 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie überwiesen.

II.

Der Vorschlag vom 21.12.2005 für die Überarbeitung der Richtlinie 75/442/ EWG zielt auf die Verbesserung der Richtlinie ab.

Nach Auffassung der Antragsteller entsprechen die vorgeschlagenen Änderungen nicht einer ökologisch wirksamen, unbürokratischen und marktwirtschaftlichen EU-Abfallrahmenrichtlinie. Insbesondere seien fünf Punkte zu kritisieren:

- Der Kommissionsentwurf enthalte weiterhin den weiten Abfallbegriff bei. Dieser umfasse auch unausgehobenes, kontaminiertes Erdreich. Zur Frage, wann die Abfalleigenschaft ende, enthalte der Vorschlag nur allgemeine Kriterien.
Die Ausdehnung des Begriffes führe zu erheblichen Rechtsproblemen. Bei der Auslegung des Begriffs komme es zu Unsicherheiten und daher zu Unterschieden von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Deshalb sei es sinnvoll, den Abfallbegriff auf bewegliche Sachen zu beschränken. Regelungen zur Sanierung kontaminierter Erdböden sollten aufgrund der Komplexität der Sanierungsvorgänge generell einer bodenschutzrechtlichen Spezialregelung vorbehalten bleiben.
Ebenfalls sei es sinnvoll, in der Richtlinie eine materielle rechtliche Regelung zur Dauer der Abfalleigenschaft aufzunehmen. Nach Auffassung der Antragsteller müsse zu den Voraussetzungen mindestens gehören, dass von dem betreffenden Gegenstand keine Gesundheitsgefährdung mehr ausgehe. Die Entscheidung über das Ende der Abfalleigenschaft solle nicht im Komitologieverfahren getroffen werden, da die Definition der Abfalleigenschaft eine weit reichende Folge für den Umweltschutz mit sich bringe. Das Komitologieverfahren sei nicht hinreichend transparent sowie demokratisch unzureichend kontrolliert und legitimiert.
- Um eine flache und flexible Abfallhierarchie gestalten zu können, sei es sinnvoll, dass grundsätzlich alle Formen der Verwertung als gleichwertige Optionen zu betrachten seien. Die energetische Verwertung solle deshalb ausdrücklich neben dem Recycling genannt werden. Es müsse stets der Verwertungsart der Vorrang eingeräumt werden, die am umweltverträglichsten und wirtschaftlichsten sei.
- Die bisherige Verwertungsdefinition führe auf nationaler und europäischer Ebene aus den oben genannten Gründen zur Rechtsunsicherheit. Es müsse eine klare Abgrenzung der Abfälle zur Verwertung und den Abfällen zur Beseitigung gefunden werden. Die Zuordnung entscheide darüber, ob Abfälle unter die Warenverkehrsfreiheit fielen und daher durch Private entsorgt würden oder ob die Herkunftsstaaten Einspruchsrechte zugunsten der Auslastung inländischer Beseitigungsanlagen haben. In Deutschland sei diese Abgrenzung derzeit noch die entscheidende Schnittstelle zwischen der privatwirtschaftlich organisierten und der öffentlich-rechtlich organisierten Entsorgungswirtschaft.
- Die EU-Kommission wolle die Abfallwirtschaftsplanung, insbesondere auch auf die Verwertung ausdehnen. Zudem solle im Rahmen der Novelle der Abfallrahmenrichtlinie auch die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten zur Entwicklung einzelstaatlicher Abfallvermei-

dungsprogramme neu eingeführt werden. Dies führe zu zusätzlichen bürokratischen Belastung, mit denen keine ökologischen Vorteile korrespondierten.

Auch eine generelle Pflicht zur Aufnahme von Abfallvermeidungsprogrammen sei abzulehnen. Die damit verbundene Festlegung einer obligatorischen Vermeidungsquote führe zu staatlichen Eingriffen in betriebliche Abläufe und Produkte. Es müsse davon ausgegangen werden, dass die vorgeschlagenen Programme mit hohem bürokratischem und administrativem Aufwand verbunden und unter dem Verhältnismäßigkeitsaspekt nicht zu rechtfertigen wären.

- Im Rahmen der Diskussion der Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie, wird die Ausweitung der Entsorgungsautarkie auf bestimmte Abfälle zur Verwertung gefordert. Zum Schutz der kommunalen Entsorgungsstrukturen sollen alle Abfälle aus privaten Haushalten den Kommunen überlassen und eine entsprechende Klausel in die Abfallrahmenrichtlinie eingeführt werden.

Die Privatisierung der Abfallwirtschaft solle weiter vorangebracht werden. Auf nationaler Ebene solle zunächst die Verwertung und Beseitigung hausmüllähnlicher Gewerbeabfälle vollständig privatisiert werden und sodann die Hausmüllentsorgung in privatwirtschaftliche Verantwortung überführt werden. Die Ausweitung der Entsorgungsautarkie sei mit Umweltschutzerwägungen nicht zu begründen und damit kein legitimes Ziel im Rahmen der Überarbeitung des europäischen Abfallrechts. Im Ergebnis würde der Abfallentsorgungsmarkt in Deutschland auf europäischer Ebene zementiert, was ein Rückschritt auf dem Weg zu einer stärkeren Verantwortung der privatwirtschaftlichen Abfallentsorgung sei. Es wäre zudem ökologisch und ökonomisch kontraproduktiv, wenn der im Bereich der Abfälle zur Verwertung funktionierende Binnenmarkt zerstört würde, der im Übrigen eine wirtschaftlich vernünftige Abfallbewirtschaftung garantiere.

III.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat den Antrag - Drucksache 16/ 3318. – in seiner Sitzung am 31. Januar 2007 beraten.

Die Fraktion der CDU/CSU betonte, dass sie die fünfstufige Abfallhierarchie grundsätzlich begrüße. Sie gebe eine eindeutige Zielrichtung für eine nachhaltige Kreislaufwirtschaft vor. Es müsse eine klare Abgrenzung zwischen der Abfallverwertung und der Abfallbeseitigung geben. Müllverbrennung sei allenfalls ein letzter Ausweg. Altöl dürfe nicht einfach verfeuert werden. Vielmehr müssten bei seiner Verbrennung strenge Auflagen, auch im Hinblick auf die Energieeffizienz der Anlagen erfüllt werden. Ein weiterer Punkt sei die Abgrenzung zwischen (Neben-) Produkt und Abfall. Die Entscheidung darüber, wann die Abfalleigenschaft ende, müsse in der Richtlinie konkretisiert werden. Es bedürfe einer stärkeren Transparenz. Entscheidungen dürften nicht durch Lobbyinteressen in Brüssel beeinflusst werden, so dass es am Ende zu einem Ökodumping komme. Ferner hob die CDU/CSU Fraktion hervor, dass eine Ausweitung der Pflicht der Mitgliedsstaaten Abfallwirtschaftspläne und neue Abfallvermeidungsprogramme zu erstellen, die Gefahr mit sich brächte, die Bürokratisierung weiter auszudehnen statt sie abzuschaffen. Der Abfallbegriff solle, wie sich auch dem Antrag der Fraktion der FDP entnehmen lasse, auf bewegliche Sachen beschränkt werden. Insgesamt beinhalte er Begrüßenswertes, teilweise würden aber auch alte Forderungen, wie die der Beendigung der Entsorgungsautarkie und der Vollprivatisierung der Hausmüllentsorgung, wiederholt, die heute ebenso wenig überzeugten wie damals.

Die Fraktion der SPD wies auf die Notwendigkeit hin, dass das Ende der Abfalleigenschaft konkreter definiert werden müsse und nicht durch das Komitologieverfahren festgelegt werden solle. Das Gleiche gelte für die Definition von Nebenprodukten. Ziel sei es, Nebenprodukte von der Abfalleigenschaft auszunehmen, was grundsätzlich positiv zu bewerten sei. Die SPD Fraktion hob hervor, dass eine generelle Herausnahme jedoch abzulehnen sei. Es müsse sichergestellt bleiben, dass Nebenprodukte ohne Neubehandlung und ohne Gefährdung von Mensch und Umwelt genutzt werden könnten.

Die Fraktion der SPD vertrat die Auffassung, die fünfstufige Abfallhierarchie: Vermeidung, Wiederverwertung, Recycling, sonstige Verwertung und Beseitigung, sei die richtige. Eine Abweichung von dieser Hierarchie solle jedoch in Ausnahmefällen möglich sein, wenn beispielsweise die energetische Verwertung ökologisch sinnvoller erscheine. Mit Blick auf die Entsorgungsautarkie drohe nach Ansicht der Fraktion der SPD im Lichte der Neudefinition der Begriffe Verwertung und Beseitigung ein Kernelement der staatlichen Daseinsvorsorge wegzufallen. Die Entsorgung von Hausmüll und die Vermischung von Hausmüll mit ähnlichem Gewerbemüll müsse als Daseinsvorsorge festgeschrieben sein.

Es bestehe die Gefahr, dass bei Zuordnung des Hausmülls zur Verwertung und der hierdurch bedingten Warenverkehrsfreiheit dieser Teil nicht mehr der Zuständigkeit der öffentlichen Abfallverwertung unterfiele.

Von Seiten der Fraktion der FDP wurde darauf hingewiesen, dass im Ausschuss zu Fragen des Abfallbegriffes und der Abgrenzung der Abfallbeseitigung von der Verwertung weitgehende Übereinstimmung bestehe. Das gelte auch für eine explizite Abgrenzung von Abfall und Nebenprodukten.

Von Seiten der Fraktion DIE LINKE. wurde das Grundanliegen des Antrags grundsätzlich begrüßt. Im Detail bestünden aber Meinungsverschiedenheiten.

Dass der Abfallbegriff auf bewegliche Sachen beschränkt werden solle, überzeuge hinsichtlich des Problems kontaminierter Böden nicht. Dieser Vorschlag verwässere den Abfallbegriff. Wenn beispielsweise kontaminierter Boden abgelagert werde, so werde er nach Bürgerlichem Recht Bestandteil des dortigen Bodens und gelte damit nicht länger als eine bewegliche Sache und folglich auch nicht als Abfall.

Zustimmung finde die Forderung, eine eindeutige Abgrenzung zwischen Abfall und Nebenprodukten zu treffen. Dies sei von grundlegender Bedeutung und bedürfe der Mitwirkung des Parlaments. Das Komitologieverfahren sei dafür ungeeignet.

Die Abfallhierarchie solle sich an der fünfstufigen Verwertungshierarchie orientieren, so wie es bereits von der SPD Fraktion gefordert worden sei. Die Ablehnung einer gleichwertigen Einstufung aller Verwertungsarten sei aber nicht mit einer Politik der Ressourcenschonung vereinbar.

Die Ausweitung der Abfallwirtschaftspläne auf die Verwertung werde von der FDP Fraktion als bürokratischer Unsinn bezeichnet. Dem könne nicht gefolgt werden, da es für die Mitgliedsstaaten als auch für die EU-Kommission von großer Bedeutung sei, zu wissen welche Abfallströme in den Mitgliedsstaaten bestünden und wohin sie gelenkt würden. Entgegen der Auffassung der FDP Fraktion sei die Ausdehnung der Entsorgungsautarkie aus ökologischen Aspekten zu begrüßen. Eine völlige Privatisierung der Abfallwirtschaft greife zu stark in regionale Müllkonzepte ein, die vor allem die Abfallvermeidung zum Ziel hätten. Die Privatisierung sei kein Allheilmittel. Aus ökologischen und sozialen Gründen müsse man andere Wege beschreiten. Daher lehne die Fraktion DIE LINKE. den Antrag der FDP Fraktion ab.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hob hervor, insgesamt vermisse sie in dem Antrag ein schlüssiges Konzept einer nachhaltigen Abfallwirtschaft und vor allem ein Konzept zur Abfallvermeidung. Der Antrag erwecke den Eindruck einer Forderungsliste der privaten Entsorgungswirtschaft. Es werde die Notwendigkeit kommunaler Entsorgungsstrukturen in Frage gestellt, obwohl diese derzeit einen unverzichtbaren Bestandteil einer umweltgerechten Entsorgung von Abfällen bilde. Eine grundsätzliche Gleichstellung der stofflichen mit der energetischen Verwertung werde von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt. Hierdurch gehe der Anreiz für die Entwicklung recyclingfreundlicher Produkte und damit zur Müllvermeidung verloren.

Der Ausschuss beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der FDP, den Antrag - Drucksache 16/ 3318- abzulehnen.

Berlin, den 31. Januar 2007

Michael Brand
Berichterstatter

Gerd Bollmann
Berichterstatter

Horst Meierhofer
Berichterstatter

Eva Bulling-Schröter
Berichterstatterin

Sylvia Kotting-Uhl
Berichterstatterin