

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (79)144

Vol. 1979/0068

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

KOM(79) 144 endg.

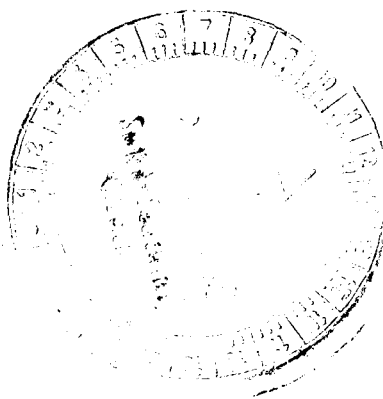
Brüssel, den 22. März 1979

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT

TAGUNG DES RATES VOM 9. APRIL 1979 :

ALLGEMEINER MEINUNGSAUSTAUSCH ÜBER DIE INTENSIVIERUNG
DER UMWELTPOLITIK DER GEMEINSCHAFT :

- DIE BEURTEILUNG DER UMWELTAUSWIRKUNGEN IN DER GEMEINSCHAFT;
 - EUROPÄISCHE ÜBEREINKÜNFTE AUF DEM GEBIET DER LEBENSQUALITÄT;
 - SAUBERE TECHNOLOGIEN;
 - ABFALLWIRTSCHAFTSPOLITIK.
-



Mitteilung der Kommission an den Rat

Betrifft: Tagung des Rates vom 9. April 1979: allgemeiner Meinungsaustausch über die Intensivierung der Umweltpolitik der Gemeinschaft: die Beurteilung der Umweltauswirkungen in der Gemeinschaft

1. Auf ihrer Tagung vom 18. Dezember 1978 haben die im Rat versammelten Minister für Umweltpolitik einen ersten Meinungsaustausch über die Beurteilung der Umweltauswirkungen als wichtiges Instrument einer vorbeugenden Umweltpolitik getätigt. Nach der Feststellung, dass dieses Informations- und Vorhersageinstrument künftig eine Rolle von zunehmender Bedeutung spielen dürfte, wurde vereinbart, die allgemeine Diskussion über dieses Thema auf der nächsten Tagung fortzuführen.

In dieser Aufzeichnung werden bestimmte grundlegende Erwägungen dargestellt, die nach Ansicht der Kommission dazu beitragen könnten, die Debatte in Gang zu setzen.

2. In erster Linie ist daran zu erinnern, dass mehrere Grundsätze der Politik der Europäischen Gemeinschaften im Bereich der Umwelt den Akzent auf die Notwendigkeit einer vorbeugenden Umweltpolitik legen (1):

"- Die beste Umweltpolitik besteht darin, Umweltbelastungen von vornherein zu vermeiden, anstatt später ihre Auswirkungen zu bekämpfen."

(1) Vgl. Erster Titel des Ersten Aktionsprogrammes der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz - ABl. Nr. 139 vom 13. Juni 1977

"- Bei allen fachlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen müssen die Auswirkungen auf die Umwelt so früh wie möglich berücksichtigt werden. Es ist infolgedessen notwendig, die Auswirkungen aller auf nationaler oder Gemeinschaftsebene getroffenen oder geplanten Massnahmen auf die Lebensqualität und die natürliche Umwelt, soweit sie diese beeinträchtigen können, abzuschätzen.

Ferner besteht eines der Ziele der vom Rat beschlossenen Umweltpolitik in der Gemeinschaft darin, "die notwendigen Massnahmen zu ergreifen, damit den Umweltaspekten bei der Strukturplanung und Raumordnung besser Rechnung getragen wird."

3. Die von der Kommission durchgeführten Untersuchungen haben erwiesen, dass es in allen Mitgliedstaaten manchmal seit längerer Zeit Rechts- und Verwaltungsvorschriften gibt, die vor allem bei der Erteilung von Genehmigungen für bestimmte Tätigkeiten oder bei der Ausarbeitung von Landschaftsplänen eine gewisse Berücksichtigung der Umweltauswirkungen einzelner Tätigkeiten ermöglichen.

Ferner haben bestimmte Mitgliedstaaten bereits spezifische Vorschriften zur systematischen Beurteilung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Vorhaben in Kraft gesetzt oder geprüft. So sind in Frankreich und Irland Rechtsvorschriften erlassen worden, denen zufolge "Wirkungsuntersuchungen" ("études d'impact") durchzuführen sind, bevor eine Genehmigung zur Durchführung bestimmter Arbeiten erteilt wird. In der Bundesrepublik Deutschland müssen Handlungen, Programme und Bundesgesetze auf Grund eines Ministerialbeschlusses auf ihre Umweltverträglichkeit geprüft werden. In anderen Mitgliedstaaten sind Untersuchungen durchgeführt worden oder Gesetzes-

initiativen geplant (Vereinigtes Königreich, Niederlande, Belgien).

4. Die in Punkt 3 oben beschriebene Lage lässt erkennen, dass sich die Einführung eines Verfahrens zur Beurteilung (oder Untersuchung) der Umweltauswirkungen möglichst an die bereits vorhandenen Verfahren und Verwaltungsstrukturen anlehnen sollte. Diese Verfahren, die oft auf ein bestimmtes Tätigkeitsgebiet oder einen Umweltaspekt beschränkt sind, bedürfen jedoch gegebenenfalls einer fortschreitenden Ausweitung oder Umgestaltung, damit die beschlussfassenden Stellen einen umfassenden und vollständigen Überblick über die möglichen Umweltauswirkungen (d.h. die Auswirkungen auf die natürliche Umwelt und die Lebensqualität) eines grösseren Vorhabens oder einer Tätigkeit erhalten.

Die Beurteilungen der Umweltauswirkungen sollten die in den Mitgliedstaaten bereits in Kraft befindlichen Verfahren ergänzen, insoweit sie die bestehenden Kontrollmechanismen - die sie natürlich nicht ersetzen sollen - vereinfachen und ihre vorbeugende Wirkung verstärken könnten. Ein diesbezügliches Beispiel sind die französischen Rechtsvorschriften, in denen das System der "klassierten Anlagen" zweckdienlich durch Verfahren zur Untersuchung der Wirkung ergänzt worden ist.

"Die auf diese Weise ergänzten Verfahren wären nicht nur für die zuständigen Behörden - die die Vorhaben besser überblicken könnten und bei der Beschlussfassung über ein besseres Instrument verfügen würden -, sondern wegen der Vereinfachung der Verwaltungsverfahren auch für die Unternehmen von Vorteil."(1)

Dasselbe gilt für die Wahl der für die Verfahren zur Beurteilung der Umweltauswirkungen zuständigen Behörden; diese müssten soweit wie möglich den bereits bestehenden Verwaltungsstrukturen angehören.

Besondere Erwägungen

1. Anwendungsgebiet

Das potentielle Anwendungsgebiet der Beurteilungen der Umweltauswirkungen ist sehr gross. Alle Tätigkeiten, die nennenswerte Auswirkungen auf die Umwelt haben könnten, sollten grundsätzlich auf mehr oder weniger lange Sicht einbezogen werden: Bauten, Bodenbenutzungspläne, Wirtschaftspläne, neue Erzeugnisse, neue Technologien, Gesetzgebungsakte usw..

Zwei Konzeptionen kommen in Frage.

Die erste beruht auf der Ansicht, dass die Auswirkungen bestimmter Tätigkeiten auf die Umwelt in jedem Falle auf allen Stufen des Beschlussfassungsprozesses, insbesondere aber möglichst frühzeitig berücksichtigt werden sollten. Befürworter dieser Konzeption sind der Ansicht, dass die Auswirkungen auf die Umwelt von den Behörden bei der Beschlussfassung über Raumordnung und grosse Infrastrukturarbeiten geprüft werden sollten, wodurch ein allgemeiner Rahmen für alle späteren Vorhaben geschaffen werden soll. "Zahlreiche Schwierigkeiten, die man durch die Pflicht zur Einhaltung verschiedener Verfahren zu lösen versucht, können nur im Rahmen einer langfristigen Planung durch die Behörden beigelegt werden, die die verschiedenen Tätigkeiten in Zonen einteilen, insbesondere solche für die Industrie und solche, in denen sich - unter bestimmten Bedingungen - die Unternehmen niederlassen können." (1)

Einer anderen Konzeption liegt die Ansicht zu Grunde, dass die Beurteilung der Umweltauswirkungen - um die Verfahren und Strukturen nicht unnötig umzugestalten

und dieses Instrument nicht durch administrative Schwierigkeiten und ungerechtfertigte Kosten in Verruf zu bringen - schrittweise und sozusagen experimentell eingeführt und die Anstrengungen auf ein beschränktes Anwendungsgebiet, z.B. bestimmte grosse Bauvorhaben beschränkt werden sollten.

Unabhängig davon, welche Lösung gewählt wird, ist es klar, dass das Verfahren nur für die Tätigkeiten gelten soll, deren Tragweite oder Besonderheiten auf einen nennenswerten Umwelteinfluss schliessen lassen, und dass es eines von verschiedenen, den Beschlussfassungsprozess der Behörden beeinflussenden Mitteln bleiben muss.

2. Beteiligung der Öffentlichkeit

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist im Rahmen der Verfahren aller Mitgliedstaaten bereits möglich.

Eine korrekte Information der Öffentlichkeit dürfte Kontroversen und rein emotionelle Reaktionen vermeiden helfen. Eine Befragung der Öffentlichkeit ermöglicht auch eine bessere Kenntnis der Haltung der von den Einwirkungen der zur Diskussion stehenden Vorhaben direkt betroffenen Personen und eine bessere Beurteilung der vorgeschlagenen Alternativlösungen.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit trägt somit dazu bei, aus dem Verfahren zur Beurteilung der Umweltauswirkungen ein Instrument zur Verbesserung der Kenntnisse zu machen, die die zuständigen Behörden zu ihrer Beschlussfassung brauchen.

3. Inhalt der Untersuchung der Umweltauswirkungen

Diese Untersuchung sollte folgendes ermöglichen:

- "- Feststellung - mit Hilfe der Analyse des Zustandes vor der Durchführung - der Umweltbereiche und -elemente, die durch ein bestimmtes Vorhaben beeinträchtigt werden könnten;
- Vorhersage der Auswirkungen dieses Vorhabens auf die Umwelt;
- Begründung der Wahl eines Vorhabens und Vergleich mit anderen möglichen Lösungen;
- Erläuterung der geplanten Massnahmen zur Vermeidung, Verminderung oder zum Ausgleich der umweltschädigenden Auswirkungen." (1)

(1) vgl. Erklärung des französischen Ministers für Lebens- und Umweltbedingungen der Ratstagung vom 30. Mai 1978 - Dok. R/1450/78 (ENV 82) vom 19. Juni 1978

o

o

o

Die Beurteilung der Umweltauswirkungen hat somit, abgesehen von den Vorteilen für die Behörden infolge verbesserter Kenntnisse über die wichtigeren Folgen der verschiedenen Vorhaben und Pläne, verschiedenartige Vorzüge. Durch die Einschaltung der verschiedenen auf sektoraler Ebene für die Umweltfragen zuständigen Behörden erhält das Beurteilungsverfahren auf längere Sicht eine Funktion der Koordinierung der Genehmigungsverfahren sowie der Rationalisierung des Beschlussfassungsprozesses. Diese beiden Funktionen können gemeinsam mit der Beteiligung der Öffentlichkeit die Schwerfälligkeit der Verwaltungsverfahren vermindern, die Kontroversen über Umweltfragen entschärfen, die Abwicklung der Verfahren verkürzen und schliesslich das allgemeine Investitionsklima verbessern.

Mitteilung der Kommission an den Rat

Betr.: Ratstagung vom 9. April 1979 : allgemeiner Meinungsaustausch
über die Intensivierung der Umweltpolitik der Gemeinschaft:
Europäische Übereinkünfte auf dem Gebiet der Lebensqualität

In einer Erklärung anlässlich der Ratstagung vom 30. Mai 1978 (1) hat der französische Minister für Lebens- und Umweltbedingungen Herr d'Ornano vorgeschlagen, dass sich die Gemeinschaft mit den Industriezweigen durch Europäische Übereinkünfte auf dem Gebiet der Lebensqualität verbindet; "hierbei würde es sich um aufeinander abgestimmte Beihilfeprogramme zur Verringerung der Verschmutzung innerhalb bestimmter Fristen handeln".

Derartige Übereinkünfte könnten gemäss dem nachstehenden Schema ausgearbeitet werden:

- "a) Ermittlung der Fabriken des Industriezweiges sowie der sich dort stellenden Probleme unter Berücksichtigung der bereits unternommenen Anstrengungen
- b) Ermittlung der zur Verfügung stehenden Techniken, die zu zufriedenstellenden Lösungen führen können, wobei sowohl die Reinigungstechniken als auch die abfallfreien Technologien zu berücksichtigen sind;
- c) Feststellung der derzeitigen Lage und Beurteilung der Massnahmen, die sinnvollerweise zu ergreifen wären, sowie der entsprechenden zusätzlichen Kosten;
- d) Aufstellung eines Finanzierungsplans unter Berücksichtigung der Finanzierungsmöglichkeiten des Industriezweiges und Suche nach den

1) Dok. R/1450/78 (ENV 82) vom 19. Juni 1978

erforderlichen zusätzlichen Finanzierungsmitteln

- d) Aufstellung eines Zeitplans für die durchzuführenden Massnahmen;
- f) Einführung eines Systems, das die Fortsetzung der Massnahmen gewährleistet.

Eine Synthese der unter den Buchstaben a) und b) genannten Massnahmen würde es ermöglichen, die derzeitige Lage festzustellen und einen Aktionsplan vorzuschlagen.

Anhand der Leitlinien dieses Aktionsplans würde eine Rahmenübereinkunft ausgearbeitet. In ihr müssten genaue Ziele festgelegt werden, die innerhalb bestimmter Fristen zu erreichen wären; den Industrieunternehmen könnten vor allem hinsichtlich des zu erzielenden Reinigungsgrades Wahlmöglichkeiten angeboten werden, denen unterschiedlich hohe Finanzhilfen entsprechen würden. Ausserdem müsste der Anwendungsbereich festgelegt werden, insbesondere hinsichtlich des Ausschlusses neuer Industriebetriebe.

Diese Rahmenübereinkunft müsste vom Rat genehmigt werden und könnte von der Kommission und den Fachvereinigungen unterzeichnet werden. Jedes Industrieunternehmen hätte dann die Möglichkeit, mit der Kommission eine privatrechtliche Übereinkunft zu schliessen, die die durch die Rahmenübereinkunft aufgestellten Regeln respektiert und an die spezifischen Besonderheiten der betreffenden Industriebetriebe angepasst ist. Die Mitgliedstaaten müssten die Möglichkeit behalten, ihren Staatsangehörigen strengere Vorschriften als die der Rahmenübereinkunft aufzuerlegen, wenn dies die örtlichen Gegebenheiten erfordern.

Es sollte vorgesehen werden, dass pro Jahr durchschnittlich eine Übereinkunft geschlossen wird, deren Geltungsdauer je nach der

Bedeutung der vorzunehmenden Investitionen drei bis vier Jahre betragen würde".¹⁾

Hierbei ist festzustellen, dass dieser Vorschlag die "spezifischen Aktionen im Bereich bestimmter Industriesektoren" ergänzt und vervollständigt, die in dem vom Rat am 22. November 1973²⁾ gebilligten Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz aufgeführt und in dem Rat vom 17. Mai 1977³⁾ gebilligten zweiten Programm (1977 - 1981) erneut aufgegriffen wurden.

Dieses Programm sieht die Durchführung folgender Arbeiten vor:

- "- Ermittlung von technischen Verfahren oder anderen Massnahmen zur Verminderung, Beseitigung oder Verhütung von Schadstoffemissionen und anderen Umweltbelästigungen bei jedem der umweltbelastenden Industriezweige (als besonders umweltbelastend gelten etwa 15 Industriezweige);
- Untersuchung der praktischen Modalitäten für die Durchführung dieser Verfahren und Massnahmen, insbesondere in bezug auf ihre zeitliche Staffelung unter Berücksichtigung der Ausgangslage, des Standes der Kenntnisse und der Verfahren sowie der wirtschaftlichen, finanziellen und sozialen Auswirkungen;
- gegebenenfalls Durchführung von Aktionen auf Gemeinschaftsebene, z.B. Durchführung von Forschungs- und/oder Entwicklungsarbeiten von allgemeinem Interesse, Bewilligung gemeinschaftlicher Entwicklungsaufträge, Abschluss von Abkommen über den Austausch technischer und technologischer Informationen sowie von Patent- oder Lizenzverträgen usw.

1) Dok. R/1450/78 (ENV 82) vom 19. Juni 1978

2) Erklärung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 22. Nov. 1973 über ein Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (Abl. C 112 vom 20.12.1973)

3) Entschliessung des Rates vom 17. Mai 1977 zur Fortschreibung und Durchführung der Umweltpolitik und des Aktionsprogramms der Europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (Abl. C 139 vom 13. Juni 1977).

Unbeschadet der Anwendung der Artikel 92 ff. des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in bezug auf Beihilfen, die von den Mitgliedstaaten gewährt und von der Kommission fortlaufend überprüft werden, sollen etwaige Beihilfen harmonisiert und die Möglichkeit einer Harmonisierung der Grundsätze oder Systeme sonstiger Umweltschutzmassnahmen im Hinblick auf bestimmte Industriezweige geprüft werden.

Dazu ist festzuhalten, dass das Aktionsprogramm eindeutig erkennen lässt, dass die betreffenden Aktionen der Festlegung von Qualitätszielen und von Normen durch die Gemeinschaft oder die Mitgliedstaaten nicht im Wege stehen dürfen und dass etwa bewilligte Beihilfen mit Artikel 92ff. des Vertrags und der Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten über den Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzmassnahmen (SEK(74) - 2464) vereinbar sein müssen. Es muss eindeutig feststehen, dass derartige Übereinkünfte nicht an die Stelle der Umweltschutzvorschriften treten können, falls sich diese als notwendig erweisen; sie müssen deren Durchführung durch Festlegung der zeitlichen und örtlichen Modalitäten und in bestimmten Fällen durch Anwendung spezifischer Massnahmen (wie z.B. die Verwendung neuer Techniken und die Gewährung von Beihilfen) unterstützen und gegebenenfalls ergänzen, indem andere Aspekte des Umweltschutzes wie die Einsparung von Energie und Rohstoffen sowie die Arbeitsbedingungen in Betracht gezogen werden.

Das Aktionsprogramm verweist ferner auf eine Reihe von Industriezweigen, die für diese spezifischen Aktionen in Frage kommen.

Der Rat könnte unbeschadet der Festlegung von Grenzwerten auf gemeinschaftlicher oder einzelstaatlicher Ebene den Beschluss fassen, die Kommission in Verbindung mit den einschlägigen Industriezweigen um die Durchführung der Arbeiten, die dem von Herrn Minister d'Ornano vorgeschlagenen Schemas entsprechen, für folgende Industriezweige zu untersuchen:

- Asbestindustrie
- Industriezweige, die Fluorkohlenstoffe herstellen und verwenden
- bestimmte (noch festzulegende) Industriezweige des Agrar- und Nahrungsmittelsektors.

Mitteilung der Kommission an den Rat

Betr.: Ratstagung am 9. April 1979: allgemeiner Gedankenaustausch über eine Intensivierung der Umweltpolitik der Gemeinschaft: saubere Technologien

Im Rahmen der Umweltpolitik müssen die Hersteller veranlasst werden, Rohstoffe und Energie möglichst rationell zu verwenden sowie die in die Umwelt abgeleiteten Schadstoffe und die bei der Herstellung wie auch bei der Verwendung der hergestellten Erzeugnisse entstehenden Abfallmengen zu verringern. Zur Erreichung dieses Ziels tragen die sauberen Technologien unmittelbar bei.

I. Der Begriff

1. Der Begriff "saubere Technologien" schliesst drei unterschiedliche, einander jedoch ergänzende Zielvorstellungen ein:

- in erster Linie muss weniger verunreinigt werden, d.h. es sind weniger Schadstoffe in die natürliche Umwelt (Wasser, Luft und Boden) abzuleiten;
- weiter müssen weniger Abfälle erzeugt werden; deshalb wird oft von "abfallarmen oder abfallfreien Technologien" gesprochen;
- schliesslich muss mit den natürlichen Ressourcen (Wasser, Energie, Rohstoffe) besser hausgehalten werden.

Der Begriff "saubere Technologien" enthält vor allem den Aspekt der Nichtverunreinigung / vielleicht sollte man eher den allgemeineren Begriff "sanfte Technologien" benutzen /.

Gewisse Verbindungen bestehen zwischen den sauberen Technologien und den Normen. Natürlich können die sauberen Technologien die Normen nicht ersetzen; sie können jedoch zur Anwendung der Normen beitragen. Ihre Entwicklung könnte auch ein Faktor der "Branchenverträge" sein.

2. Im Falle einer Produktion mit Energie- und Rohstoffverbrauch, die eine Quelle von Umweltverschmutzung und Abfällen ist, sind für die Unternehmen zwei Haltungen denkbar:

- entweder wird der Anfall von Schadstoffen und/oder Abfällen als unabänderliche Folge der Industrietätigkeit angesehen und den Produktionsanlagen werden externe Ausrüstungen zur Zerstörung dieser Stoffe angeschossen;
- oder es wird auf die Bedingungen, unter denen die Schadstoffe und Abfälle entstehen, eingewirkt, um deren Auftreten vollständig zu verhindern, den Umfang zu verringern oder sie durch weniger schädliche "Nebenprodukte" zu ersetzen.

Die sauberen Technologien spielen somit eine quantitative Rolle, indem die Menge der Abfälle und Verunreinigungen verringert wird und Rohstoffe gespart werden, und sie wirken sich auch in qualitativer Hinsicht aus, indem die Art der erzeugten Abfälle und Verunreinigungen geändert wird.

3. Saubere Technologien lassen sich sowohl bei der Planung als auch beim Ablauf des Produktionsprozesses einsetzen:

Man kann versuchen, den Produktionsvorgang so zu modifizieren, dass Ressourcen eingespart und weniger (oder gar keine) Abfälle oder Schadstoffe erzeugt werden. Als Beispiel lassen sich hier bestimmte Verfahren

der Zellstoffherstellung nennen. Man kann aber auch versuchen, die Abfälle oder Abwässer für eine zusätzliche Produktionstätigkeit zu nutzen. Hier sind die Verwendung von Flugasche aus Kraftwerken bei der Zementherstellung und die Rückgewinnung und Verwertung der Molke in den Käsereien zur Herstellung von Erzeugnissen für die menschliche oder tierische Ernährung zu erwähnen.

II. Der Rahmen

Im Hinblick auf die volle Wirksamkeit des Einsatzes sauberer Technologien kann es sich als notwendig erweisen, über den Rahmen der Konzipierung und des Ablaufs des Herstellungsvorgangs hinauszugehen. Eventuell müsste man auch in folgenden Bereichen aktiv werden:

1. Planung des Erzeugnisses (um beispielsweise die richtige Wahl der erforderlichen Rohstoffe und Sekundärrohstoffe zu gewährleisten, möglichst wenig Energie und Material bei der Herstellung und bei der Verwendung der Erzeugnisse einzusetzen, dem Erzeugnis eine maximale Lebensdauer zu sichern und die Rückgewinnung und Wiederverwendung nach der Benutzung zu erleichtern).
2. Planung der Fabriken und Wahl gemeinsamer Standorte, (damit eine Fabrik, die von einer anderen erzeugten Abfälle leichter verwenden oder von der Energieerzeugung einer anderen profitieren kann).
3. Organisation: die Effizienz der verwendeten sauberen Technologien kann durch eine Reihe von Massnahmen betreffend die Organisation des Betriebes und vor allem die Folge der Produktionsvorgänge bedeutend gesteigert werden (punktuelle Verbesserungen in der Produktionskette, verstärkte Überwachungsmaßnahmen an bestimmten Punkten des Herstellungsvorgangs usw.).

Der Planung und der Betrieb von Austauschbörsen (damit die Abfälle eines Industriezweiges in Rohstoffe umgewandelt werden können, die im gleichen Sektor oder in anderen Produktionssektoren verwendbar sind) könnten den Einsatz sauberer Technologien sinnvoll ergänzen.

Über die Vorteile hinaus, die sich aus der Verringerung der Verunreinigung und des Abfallaufkommens und aus der Schonung der Ressourcen ergeben, können die sauberen Technologien auch Innovationsquellen sein. Als solche können sie vor allem in den betreffenden Sektoren zu einem industriellen Durchbruch führen sowie die Schaffung neuer Industrien und in bestimmten Fällen die Stärkung der Produktivität fördern.

III. Mittel und Wege zur Entwicklung sauberer Technologien

Zwar müssen die Unternehmen selbst die Hauptarbeit in diesem Bereich leisten, doch muss ihnen der Staat in bestimmten Fällen die Planung und die Nutzung sauberer Technologien durch Rahmen- und Begleitmassnahmen erleichtern.

Eine solche Aktion kann folgende Massnahmen umfassen:

- a. Forschungs- und Entwicklungsmassnahmen;
- b. Austausch wissenschaftlicher und technischer Informationen;
- c. Förderung der industriellen Zusammenarbeit (Abfallbörsen, Transfer von Techniken zwischen den Industrien (Patente, Lizenzen, Know-how));
- d. Förderung bestimmter industrieller Anpassungen durch gemeinschaftliche oder nationale Beihilfen zur Entwicklung sauberer Technologien in Sektoren, die nach bestimmten Kriterien ausgesucht wurden, z.B.
 - wirtschaftliche Lage des Sektors gegenüber der Konkurrenz ;
 - Auswirkung auf die Beschäftigungslage;
 - Umfang, in dem der betreffende Sektor Verunreinigungen bewirkt oder Ressourcen verbraucht;
 - Innovationscharakter der jeweiligen Technologien.

Überdies tragen natürlich die Festsetzung von Normen und die Erhebung von Abgaben für Verunreinigungen und Abfälle zur Entwicklung sauberer Technologien bei.

Es wäre von Interesse, die Einstellung des Rates zu den genannten Definitionen und den vorgeschlagenen Mitteln und Wegen kennenzulernen. Zunächst könnte die Kommission in Zusammenarbeit mit den einzelstaatlichen Behörden und den Vertretern der industriellen Gruppierungen die vorwiegend betroffenen Sektoren erfassen, um anschliessend zu prüfen, wo welche Massnahmen zur Entwicklung sauberer Technologien sinnvoll wären.

Mitteilung der Kommission an den Rat

Betrifft: Tagung des Rates am 9. April 1979: Allgemeiner
Gedankenaustausch über eine Vertiefung der gemein-
schaftlichen Umweltpolitik, hier:
Abfallwirtschaftspolitik

1. Mit der Abfallwirtschaftspolitik werden sowohl in den Mitglied-
staaten wie auch auf Gemeinschaftsebene (1) übereinstimmend
zwei sich ergänzende Ziele verfolgt:
 - ein effizienterer Umweltschutz durch Vorausschätzung und
Verringerung des Abfallaufkommens und der Umweltbelästigungen,
die durch ihre Beseitigung entstehen können;
 - eine sparsame und bessere Nutzung der Rohstoffvorkommen und
der in ihnen enthaltenen Energie.
2. Die getroffenen Vorkehrungen zielen im allgemeinen in drei
Richtungen:
 - Veränderung und Verringerung des Abfallstroms;
 - bessere Verwertung der Abfälle (Wiederverwendung von Erzeug-
nissen und Rückführung oder Wiederverwertung der Rohstoffe);
 - vom ökologischen und vom wirtschaftlichen Standpunkt befriedigende
Beseitigung derjenigen Abfälle, bei denen eine Rückgewinnung
nicht möglich ist oder nicht erfolgt.

Man stellt ausserdem fest, dass der Vermeidung des Entstehens
von Abfällen ein ständig wachsendes Interesse entgegengebracht
wird (saubere Technologien) und dass die Sorge um Energie-
einsparungen bei der Festlegung der zu ergreifenden Massnahmen
eine immer grössere Rolle spielt.

(1) Aktionsprogramm der EG für den Umweltschutz vom 17. Mai 1977
(ABl. C 139 vom 13. Juni 1977) und Richtlinie des Rates vom
15. Juli 1975 über Abfälle (ABl. L 194 vom 25.7.1975)

3. In der Gemeinschaft fallen zur Zeit etwa 1.800 Millionen t/J (Tonnen jährlich) Abfälle aller Art an, das sind etwa 5 Millionen t jeden Tag.

Aus diesem Gesamtaufkommen entfallen 950 Millionen auf Abfälle aus der Landwirtschaft, 350 Millionen auf Abfälle aus der Industrie und 90 Millionen auf Stadtmüll (2).

der latente Wert sämtlicher in der EWG jährlich anfallender nichtrückgewonnener Rohstoffe übersteigt vermutlich 10 Milliarden ERE. Durch ihre Rückführung könnten Einsparungen bei der Einfuhr in Höhe von 5-7 Milliarden ERE erzielt werden.

4. Die Aktionsmittel sind zeitlich und räumlich unterschiedlich. Sie hängen von verschiedenen Faktoren ab wie Abfallarten, wirtschaftliche Organisation der Mitgliedstaaten, Standort und Konzentration der Industrie, Abhängigkeit vom Ausland bei bestimmten Einfuhren, Vorhandensein von Rückführungskreisläufen, Absatzmärkte für die rückgewonnenen Stoffe usw.

Diese Mittel können gesetzlicher, steuerlicher, vertraglicher, vereinbarlicher oder anderer Art sein. Sie können einen Anreizcharakter, einen Entschädigungscharakter, einen flankierenden Charakter usw. haben.

Es handelt sich insbesondere um

- die Ausarbeitung und Anwendung von Rechtsvorschriften;
- die Schaffung von unterstützenden Verwaltungsinstrumenten auf verschiedenen Ebenen (national, regional, kommunal- beispielsweise die l'Agence Nationale pour la Récupération et l'Elimination des Déchets in Frankreich, das Waste Management Advisory Committee im Vereinigten Königreich usw.);

(2) Weitere Einzelheiten in Dokument R/2866/78 (ENV 189) oder (KOM 78-601), am 18. Dezember 1978 dem Ministerrat vorgelegt.

- die Durchführung staatlicher oder regionaler Einsammelaktionen, die Behandlung und die Beseitigung;
 - die Forschung: beispielsweise zur Verbesserung der Rückgewinnung (Leim und Farben im Altpapier);
 - die Sensibilisierung der Öffentlichkeit auf Rückgewinnungserzeugnisse und die einschlägige Ausbildung von leitenden Angestellten (z.B. der "Abfallmeister" in den deutschen Fabriken);
 - die systematische und strukturierte Konzertierung zwischen den Benutzern, den Herstellern, den Rückgewinnern und der öffentlichen Hand;
 - die Branchenverträge zwischen den beteiligten Partnern und der öffentlichen Hand zum Zwecke einer mengenmässig, qualitätsmässig und preislich gesicherten Versorgung;
 - die Ausarbeitung von Spezifikationen im Hinblick auf die Verwendung des betreffenden Erzeugnisses (beispielsweise für die Papierherstellung);
 - der Einsatz verschiedener Finanzierungsinstrumente:
 - . Beihilfen (oder Vergütungen oder Entschädigungen)
 - für das systematische Einsammeln,
 - für die Errichtung von Pilotanlagen für die Behandlung,
 - . Erhebung einer Abgabe auf neue Erzeugnisse, z.B. auf Reifen, Verpackungen und Schmiermittel.
5. Der Rat könnte über diese Tatsachen Überlegungen anstellen und ihre Bedeutung abschätzen. Er könnte dann seine Aufmerksamkeit auf einzelne Sektoren lenken und diejenigen Lösungen prüfen, die das Gemeinwohl insgesamt am besten berücksichtigen.

Die Prüfung könnte sich auf vier wichtige und signifikante Abfallkategorien erstrecken: Altpapier, Altöl, Getränkeverpackungen und Altreifen. Die Beseitigung solcher Stadtmüllarten

fällt nämlich im wesentlichen in die direkte oder indirekte Zuständigkeit der öffentlichen Hand.

Ausserdem können die Rückgewinnung, die Wiederverwendung und die Rückführung dieser Abfälle erheblich zu einer sparsamen Ressourcen- und Energienutzung sowie zum Schutze der Umwelt beitragen:

- Vom Gewicht her machen die Verpackungen zur Zeit etwa 30 % des Stadtmüllaufkommens aus. Zu ihrer Herstellung werden erhebliche Mengen an Energie und Rohstoffen benötigt. Sie tragen ausserdem zur Verunreinigung der Landschaft, der Luft und des Wassers bei. Getränkebehälter machen gewichtsmässig etwa 10 % des Stadtmülls aus (Einwegflaschen aus Glas, Metalldosen, Kunststoffbehälter).

- Das Altpapier ist mit 15-20 % am Gesamtgewicht des Stadtmülls beteiligt, das sind ungefähr 15-17 Millionen t im Jahr und 40 bis 50 % vom Umfang her.

Nun sind aber die EG bis zu 50 % von Einfuhren von Papier und Papiermasse abhängig. Dieser Mangel an Holz und Holzstofferzeugnissen beläuft sich auf 8 Milliarden ERE und steht damit nach dem Mangel an Erdölerzeugnissen an zweiter Stelle. Zur Zeit werden 9-10 Millionen t Altpapier für die Papier- und Pappeherstellung verwendet, das ist ein Drittel des Verbrauchs an Papiererzeugnissen in der EG (30 Millionen t). Durch den Einsatz von Altpapier anstelle von frischen Rohstoffen lässt sich ausserdem Energie einsparen und die Umweltverunreinigung verringern. Dem Einsatz von Altpapier bei der Papierherstellung sind jedoch bestimmte wirtschaftliche (von den Preisen für frische Rohstoffe abhängende) sowie technische (insbesondere vom Anteil des bei der Herstellung bestimmter Fertigerzeugnisse verwendbaren Altpapiers abhängigen) Grenzen gesetzt. Daher ist auch nach anderen Verwendungszwecken für bestimmte Altpapiersorten zu suchen.

- Altöl: In der EG beläuft sich der Gesamtverbrauch von Schmiermitteln auf ungefähr 4 Millionen t/J, es fallen jährlich zwei Millionen t Altöl an, wovon etwas mehr als 1 Million t eingesammelt werden. Daraus folgt, dass ungefähr 50 % des Altöls auf unkontrollierte Weise beseitigt werden.

In einer Gemeinschaftsrichtlinie vom 16. Juni 1977 (1) ist das Einsammeln dieses Öls geregelt und seine Beseitigung - möglichst im Wege der Wiederverwertung, d.h. durch Regenerierung und/oder Verbrennung zu anderen Zwecken als der Zerstörung - vorgesehen.

Die Mitgliedstaaten haben im allgemeinen für die eine oder andere dieser beiden Lösungen optiert. Es wäre interessant, wenn der Rat die in einigen Ländern angewandten Mittel, nach denen sich eine sehr hohe Rückgewinnungsrate erreichen lässt, miteinander vergleichen würde. Es wäre ebenfalls nützlich, die Frage zu untersuchen, ob im Hinblick auf die Rohstoffbilanz und auf die Umweltverschmutzung die Regenerierung oder die Verbrennung mit Energiegewinnung interessanter ist.

- An Altreifen fallen jährlich ungefähr 1,8 Millionen t an. Lediglich 0,8 Millionen t werden jährlich wiederverwertet (Runderneuerung, Erd- und Bauarbeiten, ein Teil wird schliesslich auch exportiert). Etwa 1 Million t wird jährlich beseitigt (dass heisst hauptsächlich durch das Verbrennen auf Deponien oder durch Veraschung). Dieser Abfallkategorie sollte wegen der Kosten für die eingeführten Rohstoffe (Rohgummi, Erdöl), wegen der bei der Herstellung entstehenden Umweltverschmutzung und wegen der Frage ihrer Beseitigung eine nähere Untersuchung gewidmet werden.

Für jedes dieser Teilgebiete könnte der Rat die Verfahren und Techniken sowie die Mittel zur Förderung einer besseren Nutzung dieser Rohstoffquellen untersuchen. Deshalb ist für jede der vier Abfallarten ein Beschreibungsblatt beigelegt.

(1) ABl. L 194 vom 25.7.1975

A N L A G E 1

DIE RÜCKGEWINNUNG VON ALTPAPIER

1. DAS PROBLEM

1. Der Anteil des Altpapiers an Stadtmüll macht zurzeit etwa 40 - 50% vom Volumen und 10 - 20% vom Gewicht her aus; das sind ungefähr 15 - 17 Millionen Tonnen im Jahr, die ein Problem hinsichtlich der Anhäufung, der Umweltverschmutzung und der Kosten für die Beseitigung darstellen.

Die bei der Herstellung von Papiererzeugnissen entstehende Umweltverschmutzung ist übrighens beim Einsatz von Altpapier weniger gross als beim Einsatz von frischem Halbstoff.

2. Die Gemeinschaft verbraucht derzeit 30 Millionen Tonnen Papier und Pappe jährlich; nur 14 Millionen Tonnen werden aus Fasern hergestellt, die aus Gemeinschaftsländern stammen (5 Millionen Tonnen Holzfasern, 9 - 10 Millionen Tonnen Fasern aus der Altpapierrückgewinnung).

Die Einfuhren von Papier und Papperzeugnissen, von Papierfasern oder Holzstofferzeugnissen stellen somit 15 Millionen Jahrestonnen oder 8 Milliarden ERE dar (diese Rohstoffflücke kommt wertmässig gleich nach der für Erdölerzeugnisse).

Es ist daher äusserst wünschenswert, die Verwendung von Altpapier im Hinblick auf die Verkleinerung unserer Abhängigkeit von aussen sowohl hinsichtlich der Devisen wie auch der Rohstoffquellen zu steigern.

3. Die Lage auf dem Altpapiersektor seit 1974 schwieriger geworden ist, weil die Preise für Papierhalbstoff mit dem Aufkommen der Wirtschaftskrise erheblich gefallen sind und deshalb eine ganze Reihe von Altpapierqualitäten, insbesondere die besseren, vom Preis her nicht mehr interessant sind. Es muss jedoch erwähnt werden, dass die Preise für Papierzellstoff seit dem 4. Quartal 1978 steigen.
4. Die Krise hat sich natürlich auf die Altpapiersammlung ausgewirkt, deren Lage genau wie die zahlreicher Papierindustrien sehr schwierig geworden ist.
5. Die Lösungen, die die einzelnen Mitgliedstaaten für dieses Problem bereithalten, sind recht unterschiedlich. So hat das Vereinigte Königreich beispielsweise, insbesondere weil es keine grösseren Waldbestände hat, 1976 ein Hilfsprogramm für die Papier- und Pappe-industrie zur Errichtung von Anlagen für die Aufbereitung von Altpapier in die Wege geleitet. Ebenso ist in den Niederlanden ein System von Beihilfen für die Lagerung und die Entschwärzung von Altpapier eingeführt worden.

II. DIE MÖGLICHEN ZIELSETZUNGEN

1. Eine Steigerung des Einsatzes: Dies ist möglich, da die durchschnittliche Einsatzrate¹⁾ von Altpapier in der Papierindustrie der Gemeinschaft 40% beträgt und eine Steigerung dieser Rate auf 60% angenommen werden darf. Hierzu muss auch gesagt werden, dass in dem Gemeinschaftsdurchschnitt von 40% recht unterschiedliche Zustände von einem Mitgliedstaat zum anderen enthalten sind und dass einige Mitgliedstaaten bereits bei über etwa 50% liegen.

1) Die Einsatzrate ist das Verhältnis zwischen Gesamtmenge an verbrauchtem Altpapier und der Produktion von Papier- und Pappeerzeugnissen.

2. Parallel hierzu muss eine Steigerung der Rückgewinnung stattfinden. Die durchschnittliche Rückgewinnungsrate¹⁾ innerhalb der EG liegt zurzeit über 30%. In diesem Wert sind ziemlich unterschiedliche Zustände von einem Mitgliedstaat zum anderen einbegriffen. So beträgt die Rückgewinnungsrate in Irland 19% und in den Niederlanden 45%.

Diese Steigerung ist möglich, da zurzeit von insgesamt 25 Millionen verfügbaren Tonnen Altpapier jährlich nur 9 - 10 Millionen rückgewonnen werden. 15 - 17 Millionen Tonnen bleiben jährlich im Hausmüll liegen. Der Erreichung dieser Ziele sind bestimmte - wirtschaftliche und technische Schranken gesetzt. Es muss nämlich gesagt werden, dass eine spürbare Steigerung der Rückgewinnung und Verwertung von Altpapier ein Kostenproblem aufwirft (Durchführung einer systematischen selektiven Einsammlung von manchmal weit abgelegenen Orten und in den Fabriken zusätzliche Investitionen für das Entschwärzen und Entgiften des Altpapiers). Ausserdem gibt es - wenn man auch sagen kann, dass die meisten Papierfertigerzeugnisse einen hohen Anteil an Altpapier enthalten können - doch einige Arten von Erzeugnissen, die sich besser dafür eignen als andere.

III. DIE AKTIONSMITTEL

Die Bemühungen müssen sich also gleicherweise auf die Nachfrage wie auf die Angebotsseite des Altpapiers erstrecken. Nach den Orientierungen des Ausschusses für Abfallbewirtschaftung könnte es sich beispielsweise um nachstehende Massnahmen handeln:

1) Die Rückgewinnungsrate ist das Verhältnis zwischen Gesamtmenge an Altpapier und dem zutage tretenden Verbrauch an Papier- und Pappeerzeugnissen

A. Nachfrageseite:

- 1) Förderung der Verwendung von Erzeugnissen aus Altpapier in Ämtern und Dienststellen
- 2) Weiterentwicklung von Verwertungstechniken, um Papiererzeugnisse mit einem bestimmten Gehalt an Altpapier von der Qualität und vom Preis her gegenüber Papiererzeugnissen aus reiner Rohmasse wettbewerbsfähig zu machen (Entschwärzung, Entgiftung) (siehe Forschungsprogramm der EG - ABl. L 107 vom 21.4.1978).
- 3) Ausarbeitung von Spezifikationen für die verschiedenen Papiererzeugnisse mit dem Ziel, einerseits die Qualitäten besser den Verwendungszwecken anzupassen und andererseits das Vorhandensein kontaminierter Substanzen zu verhindern, durch welche eine spätere Rückführung unmöglich gemacht oder behindert würde.

B. Angebotsseite:

- 1) Zahlung durch die öffentliche Hand eines Zuschusses an den Einsammler von Altpapier;
- 2) Förderung von langfristigen Lieferverträgen zwischen Einsammlern und Herstellern
- 3) Investitionsbeihilfen für Entwicklungsarbeiten auf dem Altpapiersektor

Der Rat könnte die jeweiligen Vorteile der verschiedenen Mittel vergleichen und gegebenenfalls andere prüfen.

Die Kommission prüft ihrerseits derzeit, welche Möglichkeiten es für eine Gemeinschaftsaktion, insbesondere im Hinblick auf eine Anhebung der Nachfrage nach Altpapier gibt.

ANLAGE II

ALTOEL

I. DAS PROBLEM

1. Im Jahre 1978 sind in den neun Mitgliedstaaten der Gemeinschaft ungefähr 4,3 Millionen Tonnen Schmiermittel verbraucht worden, aus denen etwa 2,1 Millionen Tonnen Altöl entstanden sind. Nach Schätzungen werden etwa 50% des Altöls eingesammelt, während die anderen 50% unkontrolliert in die Umwelt abgeleitet werden (siehe beigelegte Tabelle).
2. Wenn das Altöl mengenmässig auch nur einen geringen Teil des gesamten Abfallstroms der Gemeinschaft ausmacht, so hat es aus folgenden Gründen doch eine erhebliche Bedeutung:
 - die von ihm verursachte Umweltbelastung ist gross;
 - sein wirtschaftlicher Wert ist hoch;
 - zur Herstellung von neuwertigen Schmiermitteln müssen Rohstoffe eingeführt werden; durch die Rückgewinnung von Altöl können also Devisen eingespart werden.
3. Altöl stellt eine potentielle Sekundärrohstoffquelle dar, die rückgewonnen und nahezu hundertprozentig durch aufeinanderfolgende Regenerierungen und/oder Verheizung mit Energiegewinnung wiederverwertet werden kann. Schon jetzt beträgt der Anteil regenerierter Öle am Schmiermittelmarkt der Gemeinschaft 12%.
4. Die Wiederverwertung geschieht in erster Linie durch Regenerierung und in zweiter Linie durch Verheizung. Auf die gesamte Gemeinschaft bezogen ist das Verhältnis dieser beiden Wiederverwertung 80% zu 20%. In der Bundesrepublik Deutschland werden 91% des Altöls regeneriert und nur 9% verheizt.

5. Die Entwicklung der Rohölpreise seit 1973 hat dazu geführt, dass Heizöl in immer stärkerer Masse von kleineren Betrieben, in denen dieses Material anfällt, zu Heizzwecken verbrannt oder an andere direkte Verwender weiterverkauft wird.

Die Verbrennung von schwermetallhaltigem Altöl ohne Vorbehandlung führt somit zu einer gesteigerten Luftverunreinigung.

II. DIE ZIELSETZUNGEN

Mit der Rückgewinnung von Altöl werden zwei Ziele verfolgt:

- Eindämmung der Umweltverschmutzung;
- Einsparung von Rohstoffen und Devisen

III. DIE VERFAHREN ZUR ALTÖLBESEITIGUNG IN DEN MITGLIEDSTAATEN

In sechs der neun Mitgliedstaaten der Gemeinschaft gibt es eine mehr oder weniger systematische Einsammlung und eine Verwertung von Altöl, aber nur zwei Mitgliedstaaten, nämlich Dänemark und die Bundesrepublik Deutschland verfügen über ein gut strukturiertes Einsammel- und Beseitigungssystem, das durch die öffentliche Hand eingerichtet, organisiert und überwacht wird.

Im Vereinigten Königreich wird ein grosser Teil des Altöls von kleinen Einsammlern und kleinen und mittleren Verwendern beseitigt. Im Jahre 1977 wurden jedoch von insgesamt 545.000 Tonnen angefallendem Altöl nur 170.000 Tonnen eingesammelt. Der grösste Teil wird direkt verbrannt, 68.000 Tonnen wurden in den Jahren 1976/77 regeneriert.

In Italien gibt es ein System der zwangsweisen Einsammlung. Nach den Auskünften, die die Kommission erhalten hat, scheinen sich lediglich die öffentlichen Dienststellen und Verwaltungen daran gehalten zu haben. Von den jährlich anfallenden 270.000 t Altöl werden ungefähr 110.000 t eingesammelt; etwa 70.000 t werden regeneriert. Auf regeneriertes Altöl gibt es eine Steuerermässigung, wodurch seine unschädliche Beseitigung und seine Wiederverwertung gefördert werden sollen.

In Frankreich ist die Beseitigung von Altöl durch den Erlass vom 20. November 1956 geregelt, wonach gebrauchte mineralische Schmieröle vollständig der Regenerierung zuzuführen sind. Von den 500.000 t Altöl die jährlich anfallen, werden ungefähr 340.000 t von drei grossen Unternehmen eingesammelt. Daneben werden ungefähr 40.000 t von einer grossen Anzahl kleinerer Sammler eingesammelt. Dieses Öl wird in der Hauptsache verbrannt.

Bis zum 1. Juli 1979 sind die regenerierten Öle von der Steuer befreit, wodurch die unschädliche Beseitigung von Altöl und seine Wiederverwertung gefördert werden soll.

In Dänemark sind das Einsammeln und die Rückführung von Altöl bis in die Einzelheiten geregelt. Die Besitzer von Altöl, die eine unschädliche Beseitigung nicht selber gewährleisten können und keine Genehmigung für die Behandlung von Altöl haben, müssen das Altöl bei einer Sammelstelle der Gemeinde abliefern, wo dies in einem Register vermerkt wird. Übersteigt der Schmutzgehalt des Altöls 5%, so muss der Besitzer für die spätere Beseitigung und die Rückführung bezahlen. Der Kommission liegen keine zahlenmässigen Angaben über die Rückführung vor. Von den Einsammelstellen der Gemeinden wird das Altöl an die staatliche Aufbereitungsanstalt in Nyborg geliefert, wo es zu Heizöl verarbeitet wird. Nur eine geringe Menge - 1000 bis 2000 t jährlich - wird regeneriert.

Die Bundesrepublik Deutschland hat aufgrund des Gesetzes vom 23. Dezember 1968 das umfassendste Einsammel-, Beseitigungs- und Wiederverwertungssystem, das zur Zeit bekannt ist. Danach wird nahezu das gesamte Altöl eingesammelt, verwertet und auf unschädliche Weise beseitigt. Von den 1977 angefallenen 527.000 t Altöl wurden lediglich 8.800 t unkontrolliert beseitigt. 91% wurden regeneriert und 9% verbrannt.

Durch das Gesetz vom 23.12.1968 ist ein Fonds zur Deckung derjenigen Kosten gegründet worden, die von den zur Beseitigung des Altöls befugten Firmen nicht gedeckt werden können. Es handelt sich nicht um eine Beihilfe, sondern um eine Vergütung für geleistete Dienste, denn diese Firmen sind

verpflichtet, das gesamte Altöl das in einem bestimmten ihnen von der zuständigen Behörde zugewiesenen Gebiet anfällt, einzusammeln.

Der Fonds wird durch eine Abgabe gespeist, die auf die in den Verbrauch geratenden Schmiermittel erhoben wird.

Alle Besitzer von Altöl müssen ein Verzeichnis führen, in das alle technischen und ökonomischen Angaben über das vorhandene, das ausgehende oder das eingehende Altöl eingetragen werden. Auf diese Weise kann der Altölstrom von seiner Entstehung bis zu seiner endgültigen Beseitigung verfolgt werden.

Die Regierung muss dem Parlament alle drei Jahre einen Bericht über die Aktivitäten des Fonds vorlegen.

Die Regierung hat kürzlich dieses Gesetz durch ein Verbot der Verbrennung von Altöl in kleinen und mittleren Öfen ohne Vorbehandlung und Rauchgasreinigung ergänzt, wodurch die Umweltverunreinigung verringert und jedes Risiko vermieden werden soll (durch Explosion usw.).

IV. DIE GEMEINSCHAFTSREGELUNG UND DIE AKTIONSMITTEL

Der Rat hat am 16. Juni 1975 eine Richtlinie über die Altölbeseitigung erlassen¹⁾ Darin ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Massnahmen zur schadlosen Sammlung und Beseitigung von Altölen treffen und dass die Beseitigung von Altölen soweit möglich durch Wiederverwendung erfolgt.

Die Umsetzung dieser Richtlinie in einzelstaatliches Recht scheint sich nur langsam zu vollziehen. Dabei handelt es sich bei dieser Richtlinie um die besten Aktionsmittel, mit denen die nachstehend genannten Ziele

(1) ABl. L 194 vom 25.7.1975

erreicht werden. Die Richtlinie sieht nämlich insbesondere vor:

- die Errichtung eines Einsammelsystems mit den befugten Unternehmen, denen die Einsammelpflicht obliegt (Artikel 5);
- die strenge Überwachung des Verbots der Ableitungen von Altöl und der Umweltbelastungen, die durch die Behandlung von Altöl entstehen können (Art. 4).
- die Verpflichtung für die Besitzer von Altöl, ein Nachweisbuch zu führen, das die technisch-wirtschaftlichen Angaben enthält, aufgrund deren der Altölstrom von der Quelle bis zur endgültigen Beseitigung verfolgt werden kann (Art. 10);
- die Zahlung von Zuschüssen für erbrachte Dienstleistungen zur Deckung der bei der pflichtweisen Einsammlung und Beseitigung des Altöls entstehenden nicht gedeckten Kosten (Art. 13);
- die Finanzierung der Zuschüsse durch eine Abgabe auf die in Umlauf gesetzte Schmiermittel (Art. 14)

Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, wo diese Regelung schon seit vielen Jahren angewandt wird, zeigt, dass man das Problem auf diese Weise lösen kann.

Der Rat könnte die verglichenen Ergebnisse der in den Mitgliedstaaten eingesetzten Mittel prüfen.

Beseitigung und Wiederverwertung von Altöl in den Mitgliedstaaten (1977)

(Schätzung)

LAND	Gesamter Inlands- verbrauch an Schmiermitteln t	Gesamtmenge des rückge- winnbaren Öls (Schätzung) t	Eingesammeltes Altöl t	Verheiztes Altöl t	Regeneriertes Altöl t	Gesamtmenge des regene- rierbaren Altöls (Schätzung) t	direkte Beseitigung	Unkontrollierte Beseitigung t
BELGIEN	200.000	100.000	15.000	13.000	2.000	-	13.000	-
DÄNEMARK	90.000	45.000	-	-	-	-	-	-
FRANKREICH	1.020.000	500.000	380.000	40.000	93.000	170.000	60.000	-
GROSS- BRITANNIEN	1.029.000	545.000	170.000	-	68.000	-	-	-
IRLAND	35.000	17.000	-	-	-	-	-	-
ITALIEN	546.000	270.000	110.000	40.000	70.000	180.000	-	-
LUXEMBURG	8.600	3.000	-	2.000	-	-	-	550
NIEDERLANDE	229.000	110.000	80.000	80.000	-	-	-	-
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	1.108.000	527.000	333.000	30.952	303.000	400.000	184.248	8.800
INSGESAMT	4.265.600	2.098.000	1.088.000	205.952	536.000	750.000	257.248	9.350
Aufgerundet	4.300.000	2.100.000	1.100.000	206.000	540.000	750.000	260.000	

ANLAGE III

GETRÄNKEVERPACKUNGEN

I. DAS PROBLEM

1. Durch die Verpackungen flüssiger Nahrungsmittel entstehen drei Arten von sozialen Kosten: Kosten für die Beseitigung der Abfälle, Kosten im Zusammenhang mit der Verunreinigung von Luft und Wasser, Kosten, die durch wilde Ablagerung entstehen. Diese Kosten werden von den sie verursachenden Erzeugern, Händlern und Verbrauchern nicht getragen. Ausserdem verbrauchen die Verpackungen Energie und Rohstoffe. Wenn eine wertmässige Veranschlagung dieser Kosten auch schwierig ist, so zeigt eine grobe Schätzung doch, dass es sich hier um nicht unerhebliche Beträge handelt (ungefähr 680 Mio ERE).
2. Die durch diese Verpackungen der Gesellschaft entstehenden Kosten schwanken sehr je nach Verpackungsart: sie sind bei Einweg-Glasverpackungen sehr viel höher als bei Kunststoffverpackungen und bei diesem im allgemeinen wiederum höher als bei Pfandflaschen aus Glas. Die sich für die eine oder die andere Verpackungsart entscheidenden Verbraucher und Hersteller tragen nicht alle Folgen ihrer Wahl.
3. Da die sozialen Kosten im Preis der Verpackungen nicht berücksichtigt sind, entwickelt sich der Markt nicht in Richtung auf die beste Verteilung der verschiedenen Verpackungsformen.

II. DIE MÖGLICHEN ZIELSETZUNGEN

1. Eine vernünftige Bewirtschaftung der Naturschätze und der Umwelt macht es notwendig, dass den Mängeln des Marktes

durch Beschränkungen bei der Herstellung, beim Verbrauch oder bei der Beseitigung der Verpackungen entgegengewirkt wird.

2. Eine solche Beschränkung kann durch eine leichtere Gestaltung der Artikel, durch ihre Rückführung, die Wiederverwertung des Materials und Änderungen in der Verwendungsweise der Verpackungen (z.B. Pfand oder Wiederverwendung) erzielt werden.

III. DIE EINGESETZTEN ODER GEPLANTEN AKTIONSMITTEL IN DEN MITGLIEDSTAATEN

1. Die Lösung, durch die die Kosten der Herstellung und der Verteilung minimiert, die Satisfaktion des Verbrauchers maximiert, die Kosten für die Gemeinschaft reduziert und die Arbeitsplätze erhalten werden, ist nicht leicht zu umschreiben.
2. Die Massnahmen der öffentlichen Hand können nämlich durch verschiedene Instrumente unterstützt werden. So hat man in den Mitgliedsländern zu verschiedenen, auf Rechtsvorschriften oder auf der Förderung freiwilliger Vereinbarungen beruhenden Lösungen gegriffen.
3. In Dänemark können die zuständigen Behörden kraft eines Rahmengesetzes das Inverkehrbringen bestimmter Verpackungsarten beschränken oder untersagen und für bestimmte Getränkeverpackungen die Pfandpflicht einführen.

Seit 1977 ist der Verkauf von Erfrischungsgetränken in Einwegverpackungen (Dosen und Flaschen) verboten. Vom Umweltministerium wurde eine freiwillige Vereinbarung zwischen Brauereien und Importeuren gefördert, die zum Ziel hat, den Verkauf von Bier in Dosen schrittweise abzuschaffen. Gemäss dieser Vereinbarung soll der Verkauf von Bier in Dosen Ende 1981 aufhören.

Seit 1978 wird eine vom Fassungsvermögen und vom Material der Verpackungen abhängige Steuer unter anderem auf sämtliche flüssige Nahrungsmittel (einschliesslich Milch und Milcherzeugnisse) erhoben.

In der Bundesrepublik Deutschland lässt sich die Herstellung bestimmter Verpackungsarten durch allgemeine Bestimmungen beschränken. Für das Bier gibt es freiwillige Vereinbarungen zwischen den Brauereien betreffend die Verwendung von Pfandflaschen aus Glas. Der Verkauf von Bier in Dosen oder in Einwegflaschen ist jedoch erlaubt.

Ausserdem fördern die zuständigen Behörden die Industrie bei der Intensivierung der Einsammlung der Flaschen und der Rückführung von Glas.

In den Niederlanden gibt es Abmachungen zwischen den einzelnen Industrien über das Pfand von Bier- und Erfrischungsgetränkverpackungen. Durch die öffentliche Hand wird die Rückführung des Materials und die Schaffung von "Flaschenbanken" gefördert.

In Frankreich scheint die Entwicklung in Richtung auf freiwillige Vereinbarungen im Hinblick auf eine Beschränkung der Verwendung von Einwegverpackungen und auf finanzielle Anreize (Abgabe, die die sozialen Kosten einschliesst) zu laufen. Parallel dazu wird die Rückführung von Glas und von Kunststoffen gefördert.

In Luxemburg ist die Förderung freiwilliger Vereinbarungen zur Beschränkung der Verwendung von Einwegverpackungen geplant. Durch "Rahmenmassnahmen" werden die zuständigen Stellen befugt, die Verwendung bestimmter Verpackungsarten zu beschränken oder sogar zu verbieten.

In den anderen Mitgliedstaaten scheint man mehr der Rückführung der Stoffe (möglicherweise durch staatliche Beihilfen oder durch die Schaffung von "Flaschenbanken" und dergleichen) zuzuneigen.

Die "freiwillige" Normung scheint in mehreren Ländern erwünscht zu sein.

4. Hier ist jedoch anzumerken, dass einzelne Massnahmen der Mitgliedstaaten möglicherweise im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehen können.
5. Der Rat könnte diese verschiedenen Aktionsmittel erörtern und ihre Vorteile anhand der in den einzelnen Staaten gemachten Erfahrungen miteinander vergleichen.

ANLAGE IV

DIE BEWIRTSCHAFTUNG VON ALTREIFEN

I. DAS PROBLEM

1. 1978 sind in den neun Mitgliedstaaten etwa 1,8 Millionen t Altreifen angefallen. Nach Schätzungen werden zurzeit nur 800.000 t dieser Abfälle wiederverwertet (510.000 t/J, davon 20-25% an PKW's und 30 - 50% an Nutzfahrzeugen) oder anderweitig verwendet (290.000 t/J - Strassenbau, Wärmegewinnung).
2. Wenn diese Abfälle mengenmässig auch nur einen kleinen Teil aus dem gesamten festen Abfallstrom der Gemeinschaft ausmachen, so verursachen sie doch erhebliche und wachsende soziale Kosten (nach Schätzungen fallen jedes Jahr 10% mehr Altreifen an). Mit diesen Abfällen haben sich eine Reihe von Arbeiten, sowohl auf einzelstaatlicher wie auch auf internationaler Ebene befasst¹⁾.
3. Wie im Fall der Verpackungen für flüssige Nahrungsmittel ist die Kenntnis der Kosten auch hier ungenau. Es handelt sich im wesentlichen um drei Kostenarten:
 - Beseitigungskosten: Als Richtwert kann die Zahl von 100 Millionen ERE genannt werden. Es handelt sich nämlich hier um ein schwer zu beseitigendes Erzeugnis. Häufig taucht es als wild beseitigter Abfall auf. Auf den Mülldeponien werden durch Altreifen Brandgefahren und Ausbreitung von krankheitsübertragenden Nagetieren und Insekten gefördert. Sie müssen zerstückelt werden, damit sie verbrannt werden können. Dieser Vorgang ist kostspielig, oft werden die Veraschungsöfen dadurch beschädigt. Zur Kompostherstellung eignen sich die Altreifen freilich nicht, da Gummi ein sehr stabiles und praktisch nicht abbaubares Material ist.

1) z.B. die OCDE-Studie "Die Bewirtschaftung von Altreifen", siehe ENV/WMP/77.5 vom 25. Oktober 1978

- Die Kosten der Umweltverunreinigung im Zusammenhang mit der Herstellung von Reifen sind besonders schwierig zu schätzen. Für die gesamte Gemeinschaft kann ein Richtwert von 170 Millionen ERE genannt werden.
 - Die zur Herstellung von Reifen benötigten Rohstoffe (Naturkautschuk, Erdöl usw.) müssen zum grössten Teil eingeführt werden.
4. Die sozialen Kosten sind in den Preisen der Reifen nicht enthalten und werden somit auch nicht automatisch im Mechanismus des Marktes berücksichtigt.

II. DIE MÖGLICHEN ZIELSETZUNGEN

1. Wie bei den Getränkeverpackungen lassen sich die externen Kosten auch hier im wesentlichen durch folgende Massnahmen verringern:
 - Verringerung des Anfalls von Altreifen;
 - Verwertung der Abfälle.
2. Die Verringerung des Anfalls von Altreifen kann erreicht werden durch:
 - Erhöhung der Lebensdauer der Reifen (bis zu 160.000 km);
 - Förderung der Runderneuerung, die heutzutage jede Sicherheitsgarantie bietet (Wachstum der Runderneuerung von 30 auf 40%)
3. Die Verwertung der Altreifen kann auf folgenden Wegen erfolgen:
 - Regenerierung des Kautschuks) Rückführung der Rohstoffe zur Herstellung neuer Reifen
 - Herstellung von Feinstaub) Fussbodenbeläge, Isolationsplatten usw.
 - Veraschung mit Wärmegewinnung)
(8200 Kcal/kg gegenüber 7.000 Kcal/kg Energiegewinnung
bei Kohle und 9800 Kcal/kg bei
Schweröl

III. DIE AKTIONSMITTEL

1. Hier können verschiedene Instrumente gesetzlicher, steuerlicher, vertraglicher oder anderer Art genannt werden, insbesondere:

- die Subventionen
 - (. der systematischen Sammlung und Lagerung
 - (. der Forschung und Entwicklung
 - (. der Behandlung der Altreifen.
- die Normung der Reifen (insbesondere um die Runderneuerung zu fördern)
- die Verträge zwischen Herstellern, Einsammlern und Verwendern (z.B. im Hinblick auf die Ausrüstung der Fahrzeugflotten der öffentlichen Verkehrsbetriebe mit runderneuerten Reifen)
- eine Abgabe oder Gebühr auf Neureifen (als Anreiz insbesondere für die Verwendung von Reifen mit langer Lebensdauer, von runderneuerten Reifen usw.).
- die Forschungs- und Entwicklungsaktionen über die Reifenrunderneuerung, die Verringerung der Abmessungen, die Regenerierung des Kautschuks, die Pyrolyse (Vorschlag für ein mehrjähriges Forschungs- und Entwicklungsprogramm auf dem Gebiet der Rückgewinnung von Industrie- und Hausmüll) (KOM (78)407)).

2. Der Rat könnte den jeweiligen Wert dieser verschiedenen Aktionsmittel erörtern.