



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

NAT/193
**"Abfälle aus der mineral-
gewinnenden Industrie"**

Brüssel, den 11. Dezember 2003

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses

zu dem

**"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie"**

KOM(2003) 319 endg. – 2003/0107 (COD)

Der Rat beschloss am 20. Juni 2003 gemäß Artikel 175 Absatz 1 des EG-Vertrags, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie"

KOM(2003) 319 endg. – 2003/0107 (COD).

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umweltschutz nahm ihre Stellungnahme am 13. November 2003 an. Berichterstatterin war **Frau Le Nouail Marlière**.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 404. Plenartagung am 10./11. Dezember 2003 (Sitzung vom 11. Dezember) mit 31 gegen 1 Stimme folgende Stellungnahme:

*
* * *

1. **Einleitung**

- 1.1 Durch das Auftreten mehrerer großer Umweltkatastrophen und Bergbauunglücke in den letzten Jahren ist augenfällig geworden, wie wichtig es ist, auf EU-Ebene eine kohärente Politik zur Verhütung derartiger Katastrophen zu erarbeiten.
- 1.2 Die Giftflut am Rande des Donãna-Nationalparks in Spanien 1998 und der Cyanid-Austritt im rumänischen Baia Mare, der den gesamten Lauf der Donau verseuchte, sind nur zwei Beispiele für Umweltkatastrophen aus jüngerer Zeit, die von Unfällen herrührten, bei denen Bergematerial aus instabilen Absetzteichen, in denen Nassschlamm aus dem Bergbau gelagert wurde, in die Umwelt gelangte.
- 1.3 Aufgrund ihrer Zusammensetzung und ihres Volumens sowie der Art ihrer Lagerung können Abfälle aus der mineralgewinnenden Industrie (Gruben und Steinbrüche) eine ernsthafte Bedrohung für die Umwelt und die menschliche Gesundheit darstellen, wenn sie nicht vorschriftsmäßig bewirtschaftet werden.
- 1.4 Abfälle aus der Mineralgewinnung stellen mit einem Anteil von ungefähr 29% der jährlichen Gesamtabfallmenge und einem jährlichen Volumen von 400 Mio. Tonnen einen der größten Bereiche der Abfallerzeugung in der EU dar.
- 1.5 Bergbauabfälle unterliegen den allgemeinen Bestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie (75/442/EWG), und Einrichtungen für die Entsorgung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie fallen außerdem unter die Richtlinie über Abfalldeponien (1999/31/EG). Sie werden auch von anderen Richtlinien erfasst, die sich spezifischer auf Bergbauabfälle beziehen, darunter:

- Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie)
- Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26. April 1999 über Abfalldeponien (Deponierichtlinie)
- Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung (IPPC-Richtlinie)
- Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (Seveso-II-Richtlinie)
- Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 (UVP-Richtlinie).

Diese Richtlinien werden in der Begründung kritisch hinterfragt. Aus der Analyse geht hervor, dass die in ihnen enthaltenen Rechtsvorschriften die Probleme der Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie nicht auf angemessene Weise regeln.

2. Wesentlicher Inhalt des Kommissionsvorschlags

- 2.1 Neben der revidierten Seveso-II-Richtlinie zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen und einem Dokument über beste verfügbare Techniken (BAT) im Bereich der Bewirtschaftung von Bergematerial und taubem Gestein stellt dieser Vorschlag der Kommission eine weitere Bemühung dar, die seriöse Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie in der gesamten EU zu gewährleisten.
- 2.2 Er hat insbesondere zum Ziel, die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie dadurch zu verbessern, dass Mindestanforderungen formuliert und die Risiken für die Umwelt und die menschliche Gesundheit, die bei der Behandlung und der Entsorgung dieser Abfälle entstehen können, mit einbezogen werden.
- 2.3 Die vorgeschlagene Richtlinie bezieht sich auf Abfälle aus allen Bereichen der mineralgewinnenden Industrie. Den Schwerpunkt bilden Fragen des Betriebsablaufs bei der Abfallbewirtschaftung, der Vermeidung der Verschmutzung von Gewässer und Boden und der Gewährleistung der Stabilität von Abfallentsorgungseinrichtungen (insbesondere von Absetzteichen).
- 2.4 Der Vorschlag führt eine Reihe von Bedingungen für die Erteilung von Betriebsgenehmigungen auf, um sicherzustellen, dass die Antrag stellenden Einrichtungen vor der Erteilung der Genehmigung zur Abfallbewirtschaftung ausreichende Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und zur Gewährleistung der Sicherheit ergriffen haben. Dies umfasst u.a. folgende Bedingungen:
 - a) Abfälle müssen vor ihrer Entsorgung eingestuft werden;
 - b) die Betreiber von Abfallentsorgungseinrichtungen müssen Stilllegungspläne erstellen, damit die Stilllegung einen festen Bestandteil des Nutzungsplans bildet;

c) eine wirksame Überwachung ist sowohl während des Betriebs als auch während der Nachsorge von größter Bedeutung.

2.5 Der Vorschlag enthält die Verpflichtung zur Gewährleistung einer angemessenen finanziellen Sicherheit, mit der das "Verursacherprinzip" gestärkt wird; dies bedeutet u.a., dass ausreichende Mittel vorhanden sein müssen, um einen zufrieden stellenden Zustand der Abfallentsorgungseinrichtungen nach ihrer Stilllegung zu garantieren, wenn das Betreiberunternehmen z.B. unter Zwangsverwaltung gestellt wird.

2.6 Da viele Fragen im Zusammenhang mit Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie in den meisten Mitgliedstaaten bereits geregelt sind, zielt der Vorschlag darauf ab, Mindestauflagen auf EU-Ebene festzulegen, um bei der Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie gleiche Bedingungen für alle Akteure zu schaffen.

3. **Allgemeine Bemerkungen**

3.1 Der Ausschuss begrüßt den Vorstoß der Kommission, EU-weite Anforderungen an die sichere und nachhaltige Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie festzulegen, und stimmt mit ihr überein, dass Damnbrüche oder das Abrutschen von Bergeshalden gravierende Konsequenzen für die Umwelt und die menschliche Gesundheit und Sicherheit haben können.

3.2 Der Ausschuss weist darauf hin, dass die mineralgewinnende Industrie häufig in Gebieten angesiedelt ist, die einer industriellen Umstellung bedürfen, und macht die Kommission auf die Gefahr aufmerksam, dass ein ohnehin schwacher Industriezweig durch die Festlegung strengerer Normen noch weiter geschwächt werden könnte. Der Ausschuss fordert die Kommission deshalb auf, die Beschäftigungsauswirkungen zu bewerten, und zwar nicht nur unter dem Gesichtspunkt zusätzlicher Belastungen, sondern auch im Hinblick auf den Bedarf, der durch den Betrieb und die Instandhaltung von Abfallentsorgungseinrichtungen entsteht. Die Deponierichtlinie legt besonderen Nachdruck auf die Notwendigkeit, das Personal von Deponiebetreibern ordnungsgemäß in Stilllegungs- und Nachsorgeverfahren zu schulen. Der Ausschuss fordert, entsprechende Bestimmungen in diesen Vorschlag aufzunehmen, wobei die jeweiligen Merkmale der betreffenden Einrichtung zu berücksichtigen sind.

3.3 Der Ausschuss begrüßt es, dass der Schwerpunkt des Vorschlags auf den Gefahren liegt, die Unfälle mit Bergbauabfällen nicht nur für die Umwelt und die menschliche Gesundheit, sondern auch für das wirtschaftliche und soziale Gefüge der Gesellschaft darstellen können. Nach Auffassung des Ausschusses steht der Vorschlag dadurch mit den drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung in Einklang.¹

¹

Die Kommission hat eine Studie über die Kosten für die Verbesserung der Bewirtschaftung von Bergbauabfällen in Auftrag gegeben, die von der Symonds Group im Oktober 2001 noch vor Inkrafttreten der Bestimmungen der Deponierichtlinie durchgeführt wurde.

- 3.4 Der Ausschuss begrüßt den vorliegenden Vorschlag zwar, ist jedoch der Meinung, dass die Kommission der Frage nachgehen sollte, aus welchen Gründen das bestehende EU-Abfallbewirtschaftungsrecht eine Verseuchung aus Absetzteichen und dem Erzbergbau im Allgemeinen bisher nicht erfolgreich verhindern konnte. Der Ausschuss steht diesem Vorschlag zur Einführung eines zusätzlichen Instruments positiv gegenüber und hofft, dass dadurch ein Wiederholen der Fehler in einer erweiterten EU verhindert werden kann.
- 3.5 Der Ausschuss ist überdies der Meinung, dass der Rechtsrahmen für die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie auch einschlägige Maßnahmen aus der gemeinschaftlichen Umweltgesetzgebung im Bereich Wasserschutz und Umwelthaftung einschließlich verbindlicher haftungsrechtlicher Vorschriften für alle Tätigkeiten in Bezug auf eine "Beeinträchtigung der Biovielfalt" mit einbeziehen sollte.
- 3.6 Der Ausschuss begrüßt den vorliegenden Vorschlag, der einen besseren Schutz im Recht verankern soll und die jeweiligen Verantwortlichkeiten der Betreiber und der öffentlichen Behörden festlegt.
- 3.7 Nach dem Dafürhalten des EWSA sollte die Analyse der Kohärenz der vorgeschlagenen Richtlinie mit anderen EG-Rechtsakten wichtiger Bestandteil der Richtlinie sein. Dass in Artikel 3 dieselben Definitionen aufgenommen wurden, die auch schon in der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie) und anderen EU-Rechtsakten verwendet wurden, legt nahe, dass die Kommission eine solche Kohärenz gewährleistet hat. Es scheint, als würden sämtliche Abfälle und Abfallbewirtschaftungsoptionen, an denen die mineralgewinnende Industrie beteiligt ist, nach Verabschiedung dieses Richtlinienentwurfs durch Gemeinschaftsinstrumente abgedeckt. Was Abfälle aus der mineralgewinnenden Industrie betrifft, scheint es jedoch ebenfalls, als seien die einschlägigen Bestimmungen und ihr Anwendungsbereich auf verschiedene Rechtsinstrumente verteilt, darunter:
- die Abfallrahmenrichtlinie 75/442/EWG,
 - die Seveso-II-Richtlinie 96/82/EG, Artikel 4 e) und f) in geänderter Fassung in Bezug auf chemische und thermische Behandlungsverfahren,
 - die Deponierichtlinie 1999/31/EG für Inertabfall, Anwendungsbereich (Artikel 3 Absatz 2 Spiegelstrich 2 und 4).

Der EWSA ist deshalb der Auffassung, dass die Analyse der Kohärenz der vorgeschlagenen Richtlinie mit anderen EU-Rechtsakten in Bezug auf Beförderung² und Lagerungsdauer³ sowohl umfassender als auch eindeutiger ausfallen sollte. Darüber hinaus sollte sich der Vorschlag auch auf Abfälle erstrecken, die während kurzer Zeiträume gelagert werden, sich jedoch im Laufe der Zeit an einer einzigen Lagerstätte anhäufen.

4. **Besondere Bemerkungen**

- 4.1 Der Ausschuss ist zwar auch der Auffassung, dass die nationalen Gesetze von Land zu Land unterschiedlich gestaltet sind, da sich das Bergbaurecht in einigen Ländern ausgehend von der strategischen Bedeutung des Bergbaus (Kohle, Öl usw.), in anderen hingegen auf der Grundlage der Umweltgesetzgebung entwickelt hat, stellt jedoch fest, dass in dem Richtlinienvorschlag bewusst keine Unterscheidung zwischen offenen Steinbrüchen und Bergwerken vorgenommen wurde. Seines Erachtens sollte aber eindeutiger definiert werden, was unter abgetragenem Boden und Oberboden, die wiederverwendet werden sollen, zu verstehen ist, und genauer erklärt werden, warum sie als Nichtabfälle eingestuft werden. Der Ausschuss nimmt die Erläuterung der Kommission zur Kenntnis, dass sie die in der Abfallrahmenrichtlinie und der Deponierichtlinie enthaltenen Definitionen nicht überarbeiten möchte, und kann nachvollziehen, dass abgetragener Boden und Oberboden im vorliegenden Richtlinienentwurf nicht als Abfälle definiert werden, da sie nicht zur Beseitigung auf einer Deponie, sondern zur Wiederverwendung bestimmt sind, und dass die Definition von Abfällen eine "funktionale" und keine "physische oder chemische" Definition ist.⁴
- 4.2 Gemäß Artikel 2 des Vorschlags (*Geltungsbereich*) sind Abfälle, "die an einem Gewinnungs- oder Aufbereitungsort anfallen und anschließend an einen anderen Ort verbracht werden, um dort an der Oberfläche oder im Boden abgelagert zu werden", vom Geltungsbereich dieser Richtlinie ausgeschlossen. Der EWSA hegt Zweifel hinsichtlich dieser Lösung. Es stellt sich folgende Frage: Welche Argumente sprechen für die These, dass Abfälle ähnlicher Art allein aufgrund der Tatsache, dass sie an einen anderen Ort verbracht werden, nicht denselben Rechtsvorschriften unterworfen werden sollten?

² Stellungnahme CES 515/2002 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen; Berichterstatter: **Herr Levaux**.

³ Richtlinie des Rates 1999/31/EG vom 26. April 1999. Folgende Anlagen sind von der Definition "Deponie" ausgenommen:

- "Anlagen, in denen Abfälle abgeladen werden, damit sie für den Weitertransport zur Verwertung, Behandlung oder Beseitigung an einem anderen Ort vorbereitet werden können, sowie
- die in der Regel auf eine Dauer von weniger als drei Jahren begrenzte Lagerung von Abfällen vor der Verwertung oder Behandlung oder
- die auf eine Dauer von weniger als einem Jahr begrenzte Lagerung von Abfällen vor der Beseitigung."

⁴ Die Definition, die für den vorliegenden Vorschlag herangezogen wurde, ist die gleiche wie für die Rahmenrichtlinie über Abfälle 75/442 vom 15. Juli 1975 und basiert auf dem Konzept, sich der Abfälle "zu entledigen", wie im Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Sechste Kammer) vom 11. September 2003 erwähnt. Avesta Polarit Chrome Oy. Antrag auf ein Vorabentscheidungsverfahren: Korkein hallinto-oikeus – Finnland. C-114/01.

- 4.3 Der Ausschuss geht mit dem Vorschlag in Artikel 5 konform, dass der Betreiber einen Abfallbewirtschaftungsplan für die Behandlung, Rückgewinnung und Ablagerung des mineralischen Abfalls aufstellen muss, unterstreicht jedoch die Notwendigkeit sicherzustellen, dass sowohl die Konzipierung als auch die Umsetzung solcher Pläne von den zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten regelmäßig überwacht werden. Eine solche wirksame Überwachung ist für die erfolgreiche Umsetzung dieser Richtlinie von zentraler Bedeutung.
- 4.4 Der Ausschuss schlägt vor, in Artikel 6 Absatz 2 die Stilllegungs- und Nachsorgephase in die Anforderungen für die Vermeidung von schweren Unfällen und Information aufzunehmen. Dies stünde im Einklang mit dem allgemeinen Ansatz, von dem die vorgeschlagene Richtlinie ausgeht.
- 4.5 Der Ausschuss unterstützt zwar die in Artikel 7 aufgestellten Vorbedingungen für den Erhalt einer Betriebsgenehmigung aufseiten der Abfallentsorgungseinrichtungen, ersucht die Kommission jedoch dringend darum, die Mitgliedstaaten auf die Gefahren einer zu willkürlichen oder bürokratischen Anwendung dieses Artikels hinzuweisen. Die Kommission sollte an die wirtschaftlichen und beschäftigungsspezifischen Folgen denken, die aus einer Stilllegung von Abfallentsorgungseinrichtungen aufgrund geringfügiger Verstöße gegen die Genehmigungsaufgaben erwachsen können.
- 4.6 Der Ausschuss betont, dass für die Umsetzung der Ziele der gemeinschaftlichen Umweltpolitik die Unterstützung durch eine größere Zahl von Anwohnern notwendig ist. Wenngleich der Richtlinienentwurf auf die Verhütung der schwerwiegendsten Unfälle abzielt, muss doch betont werden, dass die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie sowohl in den derzeitigen als auch den zukünftigen Mitgliedstaaten in jedem Fall weiterreichende Konsequenzen hat. Hierzu gehören insbesondere die sozialen Anliegen der mit Abfällen in Kontakt kommenden Arbeitnehmer, der in unmittelbarer Umgebung des Standorts lebenden Bürger, der Bevölkerung der betroffenen Region sowie auch der weiter entfernt lebenden Menschen angesichts der möglichen Auswirkungen von Abfällen auf Luft, Boden und Gewässer. Der Ausschuss nimmt den Wunsch der Kommission nach einem integrierten Management zur Kenntnis und ist diesbezüglich der Auffassung, dass die Richtlinie ausdrücklich eine formale Konsultation der nichtstaatlichen Organisationen vorsehen sollte, die "ein Interesse haben" und sich im Sinne von Artikel 2 Absatz 5 des am 25. Juni 1998 verabschiedeten und von der Europäischen Gemeinschaft sowie den Sozialpartnern und insbesondere den Arbeitnehmerorganisationen unterzeichneten Übereinkommens von Århus für den Umweltschutz einsetzen.

- 4.7 Der Ausschuss nimmt den Vorstoß der Kommission in Artikel 10 zur Kenntnis, bestimmte Maßnahmen bei der Verfüllung von Abbauhohlräumen vorzusehen, ist jedoch der Überzeugung, dass die in diesem Artikel genannten geeigneten Maßnahmen erweitert werden sollten, um sicherzustellen, dass der Betreiber Informationen über folgende Aspekte an die zuständige Behörde des Mitgliedstaats weiterleitet:
- die Anordnung von Abbauhohlräumen (an bzw. unter der Oberfläche);
 - die Menge und Qualität des während der Arbeit in den Abbauhohlräumen vorgefundenen Wassers (mindestens in den letzten zwei Jahren);
 - Vorhersagen bezüglich Ort, Menge und Folgen möglicher künftiger umweltschädlicher Einbringungen aus Abbauhohlräumen in Grund- und Oberflächengewässer sowie die Pläne für die Minimierung/Vermeidung solcher Einbringungen;
 - Vorschläge für eine Überwachung des Prozesses der Flutung der Hohlräume, um im Hinblick auf die erforderliche Ergreifung der vorstehend erwähnten Schutzmaßnahmen für die notwendige Frühwarnung zu sorgen.
- 4.8 Der Ausschuss stellt fest, dass in der Vorbereitungsphase – während der Ausarbeitung und Annahme des Kommissionsvorschlags – die Auflage hinzugenommen wurde, dass die Mitgliedstaaten eine umfassende öffentliche Bestandsaufnahme aufgelassener Entsorgungseinrichtungen für mineralische Abfälle machen müssen, dass diese Anforderung jedoch aufgrund der zusätzlichen Komplexität, die der Beitritt zehn neuer Mitgliedstaaten zur EU 2004 mit sich bringt, und der Notwendigkeit einer eingehenden Untersuchung und wirtschaftlichen Wirkungsanalyse, die Vorbedingung für die praktische Erfüllung dieser Auflagen sind, aus dem Vorschlag gestrichen wurde. Artikel 19 des Vorschlags verpflichtet die Mitgliedstaaten zwar zu einem angemessenen Austausch technischer und wissenschaftlicher Informationen, um Verfahren für die Bestandsaufnahme stillgelegter Abfallentsorgungseinrichtungen und die Sanierung dieser Abfallentsorgungseinrichtungen zu entwickeln, doch ist der Ausschuss nicht davon überzeugt, dass dieser Ansatz genügt.
- 4.9 Der Ausschuss ersucht die Kommission deshalb dringend darum, ein vorläufiges Verzeichnis aller aufgelassenen Bergbaustandorte zu erstellen, die ein Gesundheits- oder Umweltrisiko darstellen können. Dieses Verzeichnis sollte auch für die zehn neuen Mitgliedstaaten gelten, und seine Erstellung sollte trotz methodologischer Schwierigkeiten nicht verschoben werden.
- 4.10 Der Ausschuss stellt fest, dass die für die zuständige Behörde des Mitgliedstaats geltende Vorschrift, eine Sicherheitsleistung im Sinne von Artikel 14 zu verlangen, nicht spezifisch erwähnt, von wem diese Sicherheitsleistung gefordert wird. Wenngleich die Vorschrift zur Erbringung einer solchen Sicherheitsleistung durch die jeweilige Abfallentsorgungseinrichtung

helfen würde, das Verursacherprinzip umzusetzen, müssen die Fähigkeit der Unternehmen, diese Sicherheitsleistung zu erbringen, und die Auswirkungen, die dies auf die Versicherungsprämien haben könnte, von der Kommission ebenfalls detaillierter untersucht werden.

Brüssel, den 11. Dezember 2003

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Roger BRIESCH

Patrick VENTURINI
