

30. Mai 1979

Beteiligung der Schweiz an der COST-Aktion 68bis
(Behandlung und Verwendung von Klärschlamm)

Departement des Innern und Volkswirtschaftsdepartement.

Gemeinsamer Antrag vom 8. Mai 1979 (Beilage)

Politisches Departement. Mitbericht vom 11. Mai 1979

(Zustimmung)

Justiz- und Polizeidepartement. Mitbericht vom 28. Mai 1979

(Zustimmung)

Finanz- und Zolldepartement. Mitbericht vom 17. Mai 1979

(Zustimmung)

Antragsgemäss hat der Bundesrat

b e s c h l o s s e n :

1. Das vorgelegte Abkommen wird genehmigt.
2. Der Chef der Schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften oder in seiner Abwesenheit sein Stellvertreter wird ermächtigt, dieses Abkommen zu unterzeichnen und dem Generalsekretär des Rates der Europäischen Gemeinschaften den Abschluss der für die Inkraftsetzung des Abkommens notwendigen innerschweizerischen Verfahren zu notifizieren.

Veröffentlichung:
Amtliche Sammlung

Protokollauszug (Antrag ohne Beilagen):

- BK 1 (Rc) zum Vollzug
- EDI 9 (AWF 5, GS 3, AfU 1) zum Vollzug
- EVD 10 (Integrationsbüro 5, GS 3, HA 2) zum Vollzug
- EPD 6 zur Kenntnis
- JPD 3 " "
- FZD 7 " "
- EFK 2 " "
- FinDel 2 " "

Für getreuen Auszug,
der Protokollführer:

Samuel



2520.1
777.742.68 - vw/dm

Bern, den 8. Mai 1979

AusgeteiltAn den BundesratBeteiligung der Schweiz an der COST-Aktion 68bis
(Behandlung und Verwendung von Klärschlamm)

Die COST-Aktion 68bis bezweckt die gemeinsame Erforschung von Verfahren zur Behandlung, Beseitigung und Verwertung von Klärschlamm. Sie ist die Fortsetzung eines Forschungsprogramms im Rahmen der COST (COST-Aktion 68), an welchem 33 Laboratorien in 13 europäischen Staaten gemeinsam an der Verbesserung und Standardisierung von Verfahren zur Kennzeichnung von Klärschlamm sowie an einer vergleichenden Beurteilung von Anlagen für die Schlamm-Müll-Verbrennung arbeiteten. An dieser Aktion, die am 1. August 1972 begann und am 31. Juli 1974 formell beendet worden ist, war die Schweiz beteiligt (AS 1972 1810). Trotz des kurzen Verlaufs der COST-Aktion 68 waren die erzielten Resultate so ermutigend, dass eine Fortsetzung der erreichten Forschungszusammenarbeit wünschbar erschien. Die Kooperation wurde deshalb im Hinblick auf eine später vorgesehene Fortsetzung in einem pragmatischen Rahmen fortgeführt. Angesichts der im Verlauf dieser Aktion gesammelten Erfahrungen wurde ein neues Programm unter dem Titel "Behandlung und Verwertung von Klärschlamm", die COST-Aktion 68bis, vorgeschlagen.

1 Gegenstand der Forschungszusammenarbeit

- 11 Die COST-Aktion 68bis umfasst mehrere Bereiche der Klärschlammforschung, die von den Klärverfahren bis zu den umweltschutzrelevanten Auswirkungen der Verwertung von Klärschlamm im Ackerbau reichen:
- a) Technische Aspekte der Schlammbehandlung (z.B. Entwässerung).
 - b) Chemische Schadstoffe im Klärschlamm (z.B. Nachweis Schwermetalle und organische Schadstoffe).

- c) Biologische Verschmutzung des Klärschlammes (Verbesserung der Kenntnisse über im Klärschlamm enthaltene Viren, Bakterien, Parasiten sowie Bewertung aller Desinfektionsaspekte).
- d) Nutzbarmachung von Klärschlamm (Düngungseigenschaften und -möglichkeiten im Hinblick auf einen optimalen Einsatz zu Gunsten der Landwirtschaft).
- e) Umweltschädigungen durch Klärschlamm (potentielle Auswirkungen seiner landwirtschaftlichen Nutzung, verursacht durch den Gehalt an Schwermetallen, organischen Schadstoffen und pathogenen Keimen).

Die Bearbeitung dieser Forschungsbereiche wird unter den beteiligten Laboratorien in Belgien, der Bundesrepublik, Dänemark, Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Norwegen, Oesterreich, Schweden, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich aufgeteilt, wobei die Schweiz in allen Forschungsbereichen mitzuwirken beabsichtigt.

12 Aus der folgenden Darstellung geht die derzeit vorgesehene Beteiligung verschiedener schweizerischer Forschungsinstitute hervor:

Forschungsbereich	Ausführende Forschungsinstitute in der Schweiz
Technische Aspekte der Schlammbehandlung	EAWAG; Institut für Verfahrens- und Kältetechnik der ETHZ
Chemische Verschmutzung des Klärschlammes	Institut du génie de l'environnement de l'EPUL
Biologische Verschmutzung des Klärschlammes	Institut für Veterinär bakteriologie der Universität Zürich
Nutzbarmachung des Klärschlammes	Eidg. Forschungsanstalt für Agrikulturchemie und Umwelthygiene, Liebefeld-Bern
Umweltschädigung durch Klärschlamm	Eidg. Forschungsanstalt für Agrikulturchemie und Umwelthygiene, Liebefeld-Bern

Die obige Darstellung zeigt, dass die Teilnahme der Schweiz an der COST-Aktion 68bis eine wertvolle Möglichkeit bietet, die internationale Klärschlammforschung, die auf nationalem Niveau von Ingenieuren, Biologen und Agrarwissenschaftlern bereits unternommen wird, besser aufeinander abzustimmen. Ferner wird von der COST-Aktion 68bis ein klarerer Ueberblick über die verschiedenen durch den Klärschlamm bedingten Wirkungsketten in Umwelt und Gesellschaft erwartet. Der internationale Austausch der Ergebnisse wird insbesondere geeignet sein, gemeinsame Grundlagen für den Erlass von Grenzwerten im Umweltschutzbereich, vor allem bezüglich der Gesundheit der Bevölkerung, der Reinheit von Wässern und der Fruchtbarkeit der Böden vorzubereiten. Weiterhin werden die Forschungsarbeiten zu einem günstigeren Kosten-Nutzen-Verhältnis beim Betrieb von Kläranlagen beitragen können.

2 Völkerrechtliche und integrationspolitische Aspekte der Zusammenarbeit

- 21 Die COST-Aktion 68bis wird durch einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Europäischen Gemeinschaften, Finnland, Norwegen, Oesterreich, Schweden und der Schweiz begründet. Die EG tritt hierbei erstmals im Rahmen der COST an die Stelle ihrer Mitgliedstaaten. Sie tut dies aufgrund einer EG-Ratsentscheidung vom Januar 1974, mit welcher nicht nur die Rechtsgrundlage für eine gemeinschaftliche Wissenschaftspolitik geschaffen wurde, sondern worin zugleich ihre funktionell begrenzte Zuständigkeit zum Abschluss von Verträgen mit Drittstaaten um diesen Bereich erweitert wurde.
- 22 Aus der Sicht der EG ist die COST-Aktion 68bis einerseits eine gemeinschaftsinterne, von der EG-Kommission koordinierte Forschungsaktion der Mitgliedstaaten und andererseits ein Programm im Rahmen der "Europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung (COST)", an welchem sich neben der Gemeinschaft die 10 der EG nicht angehörenden COST-Staaten beteiligen können. Die Vergemeinschaftung beschränkt sich im EG-internen Verhältnis aber darauf, dass gewisse im Ratsbeschluss vom 27.9.1977 (EG-ABl. Nr. L 267/35 v. 19.10.1977) aufgeführte Forschungsprogramme der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Behandlung und Verwendung von Klärschlamm von der EG-Kommission koordiniert werden. Doch bleiben die Regierungen der Mitgliedstaaten weiterhin

materiell und finanziell für diese Programme voll verantwortlich. Die Koordinationsfunktion der Kommission, die mehr umfasst, als die blossе Führung eines Sekretariats, die aber keinesfalls der einer zentralen, mit Weisungsfunktion ausgestatteten Instanz entspricht, wird im letzterwähnten Ratsbeschluss jedoch nicht genau umschrieben. Im Aussenverhältnis obliegt es der Kommission, Abkommen mit anderen COST-Staaten über die Zusammenarbeit im Rahmen dieser COST-Aktion gemäss Art. 228 EWGV im Namen der Gemeinschaft auszuhandeln, während der Vertragsabschluss auf EWG-Seite dem Ministerrat vorbehalten bleibt.

23 Aus schweizerischer Sicht stellt die Substitution der EG-Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft eine EG-interne Erscheinung dar, von der die Schweiz nicht direkt betroffen wird. Es ist also Sache der EG bzw. ihrer Mitgliedstaaten, zu entscheiden, welche ihrer Instanzen als vertragliche Partner der Schweiz auftreten sollen, wobei dieser Entscheid an sich keinen Einfluss auf die Tatsache auszuüben hat, dass diese Partnerschaft nur unter Gleichberechtigten möglich ist. Das einheitliche forschungspolitische Auftreten der Gemeinschaft im Rahmen der COST gibt der EG indessen ein wachsendes Uebergewicht, das zu verkennen politisch unrealistisch wäre. Dieses Uebergewicht rührt daher, dass die Substitution der EG-Staaten durch die Gemeinschaft eine EG-interne Vorabsprache bedingt, was bedeutet, dass auch auf diesem Gebiet der Fortschritt der Europäischen Zusammenarbeit massgeblich vom innergemeinschaftlichen Fortschritt abhängt.

24 Die Verhandlungen, die teils im Rahmen, teils am Rande des Ausschusses hoher Beamter der COST geführt wurden, wurden schweizerischerseits von Minister Franz Blankart, Chef des Integrationsbüros EPD/EVD, Dr. Nicolas Roulet, wissensch. Adjunkt der Sektion allgemeine Forschung des Amtes für Wissenschaft und Forschung und Hrn. Martin von Walterskirchen, volkswirtschaftlicher Beamter im Integrationsbureau EPD/EVD sowie von Dr. J. Kellenberger, Botschaftssekretär an der Schweiz. Mission bei den EG, Brüssel, geführt. Sie begannen am 28.3.1977 und konnten am 23.2.1979 abgeschlossen werden. Die lange Dauer der Gespräche oder genauer: deren Blockierung erklärt sich aus der Tatsache, dass sie in jene

für die COST grundlegende Periode gefallen sind, in der sich die Gemeinschaft innerhalb dieses Gremiums, wie festgestellt, ihren Mitgliedstaaten zu substituieren begann. Es mussten deshalb zunächst allgemeine Prozedurvorschriften ausgehandelt werden, die dieser neuen Konfiguration Rechnung tragen. (Das inzwischen verabschiedete Dokument ist als Anhang 4 des 12. Aussenwirtschaftsberichts veröffentlicht worden.) Dazu kam, dass dem für die COST-Aktion 68bis auszuarbeitenden Rechtsinstrument allseits der Charakter eines Musterabkommens zugebilligt wurde, weshalb ihm besondere Sorgfalt gewidmet werden musste.

- 25 Zu Beginn der Verhandlungen wurde uns sowie Norwegen, Oesterreich und Schweden von der EG-Kommission ein Abkommensentwurf unterbreitet, der unsere "Assoziation" an das gemeinschaftsinterne Klärschlammforschungsprojekt vorsah. Damit wäre bewirkt worden, dass der in Randziffer 22 erwähnte Ratsbeschluss auf die an einer Beteiligung interessierten Drittstaaten ausgedehnt worden wäre. Dies hätte insbesondere bedeutet, dass die Koordinationskompetenzen, die für die COST-Aktion 68 bei einem multilateralen Gremium gelegen waren, für den Bereich der Nachfolgeaktion auf die EG-Kommission übertragen worden wären. Anders ausgedrückt, hätte die von der Kommission vorgeschlagene Lösung bewirkt, dass wir - gleich wie bei unserer Zusammenarbeit bei der thermonuklearen Fusion (BB1 1978 II 1) - unser Forschungspotential nur in die EG hätten "einbringen" können, und dies, obschon wir - im Gegensatz zur Fusion - an der Erarbeitung des der COST-Aktion 68bis zugrundeliegenden Programms im Rahmen der abgelaufenen COST-Aktion 68 massgeblich beteiligt waren. Der Vorschlag der Kommission wurde von den eingangs erwähnten Staaten denn auch einhellig abgelehnt. In einer weiteren Phase der Verhandlungen wurde vorgesehen, die Forschungsaktion, die gemeinschaftsintern durch die Kommission koordiniert wird, im Verhältnis Gemeinschaft/Drittstaaten durch ein multilaterales Gremium koordinieren zu lassen, in welchem die Kommission als Sprecherin der Gemeinschaft sowie Norwegen, Oesterreich, Schweden und die Schweiz vertreten gewesen wären. Diese Vertretungsbefugnis wollten indessen bestimmte EG-Staaten der Kommission nicht zugestehen. Dank dem geschlossenen

Auftreten der interessierten EFTA-Staaten einigte man sich schliesslich darauf, die Koordinierung vernünftigerweise durch jenes Gremium vornehmen zu lassen, in welchem sich die Forschungsleiter aller teilnehmenden Staaten befinden, ohne jedoch die Drittstaaten der Koordinationsbefugnis der Kommission zu unterstellen. Dies ist integrationspolitisch ein ausserordentliches Faktum: Wir sind vollberechtigtes Mitglied eines gemeinschaftsinternen Ausschusses, ohne - im Gegensatz zur Fusion - den EG-Beschlussfassungsmechanismen unterstellt zu sein. Es ist dies, wenn auch in einem Randgebiet unserer EG-Beziehungen, eine gestaltende Mitwirkung, die noch vor wenigen Jahren undenkbar gewesen wäre. Man kann den Tatbestand auch umgekehrt darstellen: Ein gemeinschaftsrechtliches Gremium hat teilweise völkerrechtliche Züge angenommen, indem es die paritätische Mitwirkung von Drittstaaten zulässt.

- 26 Das Verhandlungsergebnis definiert die COST-Aktion 68bis als Abstimmung zwischen dem Programm der "innergemeinschaftlichen konzentrierten Aktion" und den einschlägigen Programmen der beteiligten Nicht-Mitgliedstaaten (Art. 1, Abs. 2). Die individuelle Verantwortung jedes Einzelstaates für die durch ihn ausgeführten Forschungsarbeiten wird ausdrücklich festgehalten (Art. 1, Abs. 3). Diese im französischen Text als "concertation" bezeichnete Abstimmung erfolgt durch einen Ausschuss, dem die Vertreter aller beteiligten Staaten (also auch der EG-Staaten) und der Kommission sowie ein Projektleiter angehören (Art. 2 und Anhang B) und dessen Sekretariat gegen Entgelt von der Kommission wahrgenommen wird (Art. 2, Abs. 2; Art. 4, Abs. 1; Ziff. 2 des Anhangs zu Anhang C). Hier erfolgt auch der in Art. 5 beschriebene Informationsaustausch. Der in Artikel 3 erwähnte Projektleiter ist das ausführende Organ des Sekretariats der Aktion; er wird vom Ausschuss überwacht (Ziff. 1.4. des Anhangs B). Die Koordinationskosten (Art. 4) umfassen Beiträge an das Sekretariat der Aktion, Kosten für Verträge mit Sachverständigen, für die Organisation von Sitzungen (Saalmiete, Uebersetzer), Druckkosten für Berichte, usw. . Für die Schweiz belaufen sie sich auf höchstens Fr. 23'000.-- (10'000ERE), über welche die Kommission am Ende jedes Haushaltjahres abrechnet

(Art. 6 des Anhangs C). Die Artikel 6 und 7 schliesslich regeln die Uebergangsbestimmungen, wobei besonders das bei COST-Aktionen allgemein übliche Recht zugunsten jener COST-Staaten, die an der Aktion nicht von Anfang an beteiligt sind, etabliert wird, in einem Zeitraum von 6 Monaten nach Inkrafttreten des Abkommens aufgrund einer unilateralen Beitrittserklärung als vollwertige Partner an der Aktion teilnehmen zu können (Art. 6, Abs. 3).

3 Kosten

Es wird mit Aufwendungen von Fr. 500'000.-- für die zwei Jahre dauernde Aktion gerechnet, die im Budget 1979 und im Finanzplan 1980 berücksichtigt sind, und die aus dem für die COST bewilligten dritten Verpflichtungskredit von 4,5 Mio. Franken zu decken sind. Sollte sich eine Verlängerung der Forschungstätigkeiten um ein bis zwei Jahre als erforderlich erweisen, so wären die dazu benötigten Mittel ebenfalls diesem dritten Verpflichtungskredit zu entnehmen. Der schweizerische Beitrag setzt sich zusammen aus den staatsvertraglich vorgesehenen Beiträgen an das von der EG-Kommission gestellte Sekretariat der Aktion (Koordinationskosten) in Höhe von Fr. 25'000.-- und aus den mit Fr. 475'000.-- budgetierten Zuwendungen an schweizerische Forschungsinstitute. Angesichts der geschätzten Gesamtaufwendungen aller beteiligten Länder von 9 Mio. ERE (20 Mio. sFr.) für die Aktion hält sich der schweizerische Beitrag für die Aktion in einem angemessenen Rahmen.

4 Rechtsgrundlage

Die Rechtsgrundlage für die dargestellte Regelung findet sich im Bundesbeschluss vom 16.12.1977 über die Mitwirkung der Schweizerischen Eidgenossenschaft an der Europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung (COST), mit dessen Art. 1, Abs. 1 der Bundesrat ermächtigt wird, "im Rahmen der Europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen und technischen Forschung (COST) Vereinbarungen mit anderen europäischen Staaten und den Europäischen Gemeinschaften abzuschliessen und dabei finanzielle Verpflichtungen bis zur Höhe der hierfür bewilligten Kredite einzugehen" (422.42 SR). Da der Bundesrat von der Bundesversammlung zum voraus zum Abschluss von Verträgen im Rahmen der COST ermächtigt worden ist, kann das Abkommen ohne Ratifizierungsvorbehalt unterzeichnet werden.

5 Unterzeichnung des Abkommens

Mit der Unterzeichnung des Abkommens ist der Chef der Schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften oder in seiner Abwesenheit sein Stellvertreter zu betrauen. Gleichzeitig ist der Chef der Schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften zu ermächtigen, in Anwendung von Art. 6, Abs. 2 des Abkommens den Abschluss den für die Inkraftsetzung des Abkommens notwendigen innerschweizerischen Verfahren dem Generalsekretariat des Rates der Europäischen Gemeinschaften zu notifizieren.

6 Pressemitteilung und Publikation

Eine Pressemitteilung wird erst anlässlich der Unterzeichnung veröffentlicht.

7 Ergebnis der Rücksprache mit anderen Departementen

Die Direktion für Völkerrecht des EPD, die Justizabteilung des EJPD und die eidgenössische Finanzverwaltung des EFZD unterstützen den vorliegenden Antrag.

8 A n t r a g

- 1 Das im Entwurf beiliegende Abkommen wird genehmigt.
- 2 Der Chef der Schweizerischen Mission bei den Europäischen Gemeinschaften oder in seiner Abwesenheit sein Stellvertreter wird ermächtigt, dieses Abkommen zu unterzeichnen und dem Generalsekretariat des Rates der Europäischen Gemeinschaften den Abschluss der für die Inkraftsetzung des Abkommens notwendigen innerschweizerischen Verfahren zu notifizieren.
- 3 Das Abkommen ist in die amtliche Sammlung aufzunehmen.

EIDGENOESSISCHES
DEPARTEMENT DES INNERN

Hülsmann

EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT

Rasson

Beilage: Abkommen

Zum Mitbericht: EPD (DV)
EJPD
EFZD

Protokollauszug: EDI (AWF 5 zum Vollzug, GS 3, AfU 1)
EVD (IB 5 zum Vollzug, GS 1, HA 1)
EPD z.K.
EJPD z.K. Mitbericht vom 10. Mai 1979
EFZD z.K. Stellungnahme vom 13. Mai 1979

b e s c h l o s s e n :

Das Departement des Innern wird beauftragt, eine interne Kommission zu bilden, die untersuchen soll, inwieweit der Gesundheitsvorbeugung in die Regierungsrichtlinien der nächsten Legislaturperiode eingefügt werden kann.

- Verteilung an:
- 10 (GS 3, RD 1, EGA 3, BSV 3) zum Vollzug
 - 5 (GS, JA) zur Kenntnis
 - 7 zur Kenntnis
 - 4 (HD, Br, Sa, Fu) zur Kenntnis
 - 2 zur Kenntnis
 - 2 zur Kenntnis

Für getreue Kopie
der Protokollauszüge
S. 10/11