

EU Trends in Sachen Abfallwirtschaft – wie geht Österreich damit um?

Stellungnahme des Österreichischen Ökologie-Instituts

Autor: DI Christian Pladerer

1. Liberalisierung und Privatisierung

Wasser, öffentlicher Verkehr, Gesundheit und Bildung sind essentielle Lebensgrundlagen für die gesamte Bevölkerung. Diese Grundlagen flächendeckend in hochwertiger und konstanter Qualität und zu sozialverträglichen Kosten allen Menschen bereitzustellen, ist eine der wesentlichen Aufgabe der Politik.

Die Entwicklungen in den letzten Jahren deuten auf eine schrittweise Abkehr von der öffentlichen Bereitstellung dieser Güter und Dienstleistungen hin. Mehr Privat und weniger Staat ist die Devise der Politik, auch in Brüssel. Im Vertrauen auf die Selbstregulierung des Marktes werden öffentliche Dienste schrittweise liberalisiert und privatisiert. So gesehen bei der Telekommunikation, Strom und Gas, Post und dem Schienenverkehr. Mittlerweile gibt es sogar Pläne der EU, auch den öffentlichen Nahverkehr und die Wasserversorgung zu liberalisieren. Ähnliche Tendenzen gibt es im Bereich der Gesundheits- und sozialen Dienste. Erwartet werden günstige Preise und höhere Qualität der Dienstleistungen. Erste Erfahrungen zeigen aber, dass diese Erwartungen nicht immer erfüllt werden.

2. Die EU-Dienstleistungsrichtlinie aus umweltpolitischer Sicht

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse werfen die entscheidende Frage auf, welche Rolle in einer Marktwirtschaft staatlichen Stellen wie bspw. Kommunen zukommt, da sie einerseits das Funktionieren des Marktes und die Einhaltung der dafür geeigneten Spielregeln durch alle Akteure sicherstellen. Andererseits gewährleisten sie das öffentliche Interesse, insbesondere sind die Grundbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger zu befriedigen und Kollektivgüter wie bspw. die Ressource Wasser in Fällen, in denen der Markt dazu nicht in der Lage ist, zu erhalten.

Im **EG-Vertrag** sind die Grundsätze über Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse bereits genannt. Diese Grundsätze bieten der Gemeinschaft jedoch keine spezielle Handhabe. In der Charta der EU-Grundrechte wird ausdrücklich auf den allgemeinen Zugang von Dienstleistungen hingewiesen.

Erste Überlegungen einer gemeinschaftlichen Vorgangsweise hat die Kommission 2003 im **Grünbuch** für Dienstleistungen formuliert. Damit sollte eine offene Diskussion über die Rolle der EU bei der Förderung der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse eingeleitet werden. Die angestrebten Ziele und die Art und Weise wie sie organisiert, finanziert und bewertet werden sollen, wurden erstmals definiert. Für viele Dienstleistungen, wie etwa die Wasserversorgung oder die Abfallwirtschaft, besteht jedoch auf Gemeinschaftsebene kein umfassendes Regelwerk. Sofern Dienstleistungen jedoch den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen, unterliegen sie den für Binnenmarkt, Wettbewerb und staatliche Beihilfen geltenden Vorschriften. Besonders soll das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigt werden.

Im Mai 2004 wurde von der EU-Kommission das **Weißbuch** veröffentlicht, worin die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung der Ziele und die Art und Weise der Dienstleistungserbringung bestätigt werden. Die grundlegende Bestimmung der Gemeinwohlverpflichtung soll nicht durch die Kommission erfolgen, sondern muss weiterhin konsequent auf regionaler Ebene praktiziert werden. Die Leitprinzipien sind die BürgerInnennähe und der uneingeschränkte Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse mit hohem Qualitäts-, Versorgungssicherheits- und Schutzniveau sowie mehr Transparenz und Rechtssicherheit.

Im Januar 2004 wurde der mittlerweile sehr umstrittene Vorschlag für eine **EU-Richtlinie über Dienstleistungen** im Binnenmarkt - die sogenannte Bolkestein-Richtlinie – benannt nach dem damaligen Binnenmarktkommissar- von der Kommission vorgestellt. Der Entwurf basiert auf der **Lissabonstrategie** und soll ein Kernelement der Reformagenda darstellen. Diese Strategie hat zum Ziel, die EU zur wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsregion der Welt mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und Vollbeschäftigung bis 2010 zu machen. Die realen Zahlen der europäischen Wirtschaft und des Arbeitsmarktes belegen jedoch heute schon, dass wir weit davon entfernt sind und dieses Ziel nicht erreichen werden.

Da mittlerweile rund **70 % der europäischen Wirtschaftsleistung von Dienstleistungen** erbracht werden, liegt es auf der Hand, dass diesem Sektor eine immer größere Bedeutung zukommen wird. Nach heftigen Protesten speziell aus Deutschland und Frankreich wurde der Ausschuss des Europäischen Parlaments für Binnenmarkt im April 2005 beauftragt, den Vorschlag von der Europäischen Kommission zu überarbeiten und eine Kompromisslösung anzustreben. Bis heute sind mehr als 1.000 Änderungsanträge eingereicht worden, wobei der ursprüngliche Grundsatz „das **Herkunftslandprinzip**“ stark kritisiert wird.

Zur Beseitigung der angeblichen Hindernisse für den freien Dienstleistungsverkehr hat der ursprüngliche Entwurf der Richtlinie das sogenannte **Herkunftslandprinzip** vorgesehen. Danach unterliegt der Dienstleistungserbringer einzig den Rechtsvorschriften des Landes, in dem er selbst niedergelassen ist nicht jedoch den Vorschriften des Landes, in dem die Dienstleistung erbracht wird. Die Mitgliedstaaten dürfen somit Dienstleistungen von einem Dienstleistungserbringer aus einem anderen Mitgliedstaat nicht beschränken. Sie dürfen durch keine restriktiven Maßnahmen ihres eigenen Landes oder diskriminierende Vorgehensweisen öffentlicher Stellen behindert werden. Damit verbirgt das Herkunftslandprinzip die Gefahr, dass ein Bruch von nationalem Recht durch Dienstleistungen anderer Mitgliedstaaten legalisiert werden könnte. Speziell in Fragen des Gesundheits- und Umweltschutzes hätte die Anwendung des ursprünglich geplanten Herkunftslandprinzip auf Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wie die Elektrizitäts-, Wasser und Gasversorgung sowie die Abfallbehandlung höhere Umweltstandards eines Mitgliedstaates nach unten nivellieren können. Aufgrund des Entwurfs der Richtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse können bspw. Abfallentsorger, die geringere Anforderungen ihres Herkunftslandes erfüllen, in einem anderen Mitgliedstaat tätig werden, ohne die dortigen Standards einhalten zu müssen. Gerade für Umweltdienstleistungen bestehen unterschiedliche Standards und Anforderungen an die Dienstleistungserbringung zwischen den Mitgliedstaaten, die mit dem EG-Vertrag in Einklang stehen.

Der Binnenmarktausschuss hat am 22. November 2005 die **Leistungen der Daseinsvorsorge** aus der RL ausgenommen. Das heißt das Herkunftslandprinzip soll bei Dienstleistungen von allgemeinem Interesse keine Anwendung mehr finden. Darunter fallen Elektrizitäts-, Wasser und Gasversorgung sowie die Abfallwirtschaft.

Diese wesentliche Änderung entspricht der Forderung des **Österreichischen Ökologie-Instituts**, dass *„durch die Dienstleistungsrichtlinie es zu keinem Eingriff in innerstaatliche Kompetenzen, speziell bei Genehmigungsverfahren, kommen darf. Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse müssen vom Anwendungsbereich der Richtlinie insbesondere vom Herkunftslandprinzip ausgenommen sein“*.

Diese aus unserer Sicht positive Grundsatzentscheidung des Binnenmarktausschusses ermöglicht den Mitgliedstaaten, besondere Anforderungen in Bezug auf die Erbringung der Dienstleistung zu setzen, wenn diese aus Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, des Gesundheitsschutzes oder des Umweltschutzes erforderlich sind. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse sind aus dem Anwendungsbereich der RL komplett auszunehmen. Was eine Dienstleistungen von allgemeinem Interesse ist, soll jeder Mitgliedstaat im Sinne des Subsidiaritätsprinzip selbst festlegen können.

Die Forderung des **Österreichischen Ökologie-Instituts** nach einer Sicherstellung einer umfassenden und wirksamen Kontrollfunktion bei der Nichterfüllung von nationalen Vorschriften im Zielland wurde durch die Änderungen des Binnenmarktausschusses ebenso berücksichtigt, auch wenn das Herkunftslandprinzip zur Anwendung kommen sollte.

Die Forderung eines Mitgliedstaates nach Einhaltung höherer Standards durch sämtliche Dienstleistungserbringer, die auf dem eigenen Hoheitsgebiet tätig werden, muss weiterhin zulässig sein, um ein EU-weites Umweltstandarddumping zu verhindern und das Ziel der EU-Umweltpolitik nachhaltig abzusichern.

Im Januar 2006 wird voraussichtlich die Abstimmung im Plenum des Europäischen Parlaments unter österreichischen EU-Vorsitz stattfinden. Derzeit wird in Brüssel davon ausgegangen, dass nach der ersten Lesung im EU-Parlament die EU-Kommission einen revidierten RL- Vorschlag vorlegen wird.

Das **Österreichische Ökologie-Institut** fordert die Kommission auf, dass die wesentlichen Änderungsvorschläge des Binnenmarktausschusses bzw. des EU-Parlaments im adaptierten Vorschlag enthalten sind.

In der zweiten Jahreshälfte 2006 wird vermutlich ein gemeinsam formulierter Standpunkt von der Kommission vorgelegt. Danach kann es erst zur 2. Lesung im EU-Parlament kommen und somit ein Inkrafttreten der RL frühestens 2009/2010.

3. Liberalisierung der Abfallwirtschaft und die Aufgabe der Daseinsvorsorge

In bestimmten Zeitabständen wird auch in Österreich immer wieder eine Liberalisierung der kommunalen Abfallwirtschaft gefordert. Dabei werden Forderungen gestellt, wie bspw. die Abschaffung der Andienung- und Überlassungspflichten aller Abfälle oder „nur“ die Einschränkung auf Abfälle aus Privathaushalte. Des weiteren wird gefordert, dass Städte und Gemeinden ihre abfallwirtschaftlichen Leistungen zur Gänze ausschreiben sollen. Dabei wird oft vergessen, dass mittlerweile nur mehr rund 25 % der Umsätze in der österreichischen Entsorgungswirtschaft auf den kommunalen Sektor entfallen. Zudem werden die neue Aufgaben für die kommunale Abfallwirtschaft, wie bspw. die Erfassung von Elektroaltgeräten, Altbatterien, Altlampen und Verpackungen zunehmend in die Verantwortung der Wirtschaft verlagert.

Das **Österreichische Ökologie-Institut** fordert geeignete Rahmenbedingungen für eine nachhaltige kommunale Abfallwirtschaft in Österreich!

1. Effiziente kommunale Dienstleistungen

Die Liberalisierungswelle und der Privatisierungsdruck hat für die öffentliche Verwaltung positive Effekte ausgeübt. Modernisierung bedeutet auch immer „mehr Effizienz“ in der Leistungserbringung, mehr Transparenz, Kostenwahrheit, Kostenbewusstsein und Kundenorientierung. Dabei kommen auch vermehrt innovative Managementsysteme zum Einsatz, die zu einer Effizienzsteigerung führen. Im Sinne der gebotenen Sparsamkeit für die öffentliche Hand müssen kommunale Dienstleitungen noch effizienter werden.

2. Kontrolle der abfalltechnischen Vorschriften

Abfälle können nicht wie jedes andere Wirtschaftsgut betrachtet werden, obwohl sie teilweise einen Teil des Binnenmarktes darstellen. Unterschiedliche Qualitätsstandards führen auf europäischer Ebene immer wieder zu einer unsachgemäßen Behandlung und Beseitigung von Abfällen.

Das **Österreichische Ökologie-Institut** fordert qualitativ hohe Standards für die Sammlung, Verwertung und Behandlung von Abfällen und die konsequente Durchsetzung der Gesetze und Verordnungen. Auch ein effizientes Kontrollsystem der Abfallwege, das natürlich die grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen einschließt, ist eine unerlässliche Voraussetzung für eine umweltgerechte Abfallwirtschaft. Die EU-Abfallverbringungsverordnung war mit Sicherheit ein Fortschritt in die richtige Richtung. Bei der Überarbeitung der **Verbringungsverordnung** muss in erster Linie sichergestellt werden, dass eine hochwertige Verwertung unterstützt und eine umweltgerechte Entsorgung auf hohem Niveau in den EU-Mitgliedstaaten gewährleistet wird. Dabei ist speziell die Unterscheidung zwischen Verwertung und Beseitigung von großer Bedeutung.

3. Hohe und gleichermaßen geltende Umweltqualitätsstandards in der Abfallwirtschaft

Die Abfallrahmenrichtlinie, die RL über gefährliche Abfälle, sowie die oben genannte Abfallverbringungsverordnung bilden als horizontale Rechtsvorschriften den Gesamtrahmen für die europäische Abfallwirtschaft. Sie regeln Begriffsbestimmungen, Grundsätze und viele Aspekte der Abfallbewirtschaftung. Jedoch fehlen hohe Umweltqualitätsstandards, die für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten. Ausgenommen sind einige Abfallbehandlungsverfahren, die bspw. durch die EU-Deponie RL geregelt werden. Die meisten Vorschriften zielen vorrangig auf die Förderung von Verwertung und Recycling ab und nur in Ausnahmefällen enthalten sie auch Qualitätsstandards, wie bspw. für Elektroaltgeräte.

Obwohl Fortschritte vor allem auf Grund der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften erzielt werden könnten, weist die Gemeinschaftspolitik im Bereich der Abfallwirtschaft verschiedene Mängel auf, besonders hinsichtlich der Umsetzung von Rechtsvorschriften, bei der **Abfallvermeidung**, sowohl quantitativ, d.h. Verringerung der Menge als auch qualitativ, Reduktion der Gefährlichkeit.

Es bestehen auch Mängel aufgrund eines fehlenden, umfassenden und harmonisierten Ansatzes beim Recycling. Gerade die sehr kontrovers diskutierte Vorschläge der EU-Kommission, wie bspw. **REACH**, wobei es auch um die Verringerung der Gefährlichkeit von chemischen Substanzen bei ihrer Entsorgung und **IPPC**, wobei die Abfallvermeidung über eine integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung mitberücksichtigt wird, zeigen, dass die fehlenden Umweltqualitätsstandards, die für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen gelten sollten, in Bezug auf die Abfallwirtschaft das Thema der nächsten Monate und Jahre sein werden.

Abschließend möchte ich zusammenfassen:

Das **Österreichische Ökologie-Institut** befürwortet die Stärkung des europäischen Binnenmarkts und der europäischen Wirtschaft. Die Mitgliedsstaaten sollen weiterhin jedoch selber entscheiden können, wie sie Dienstleistungen speziell der öffentlichen Daseinsvorsorge erbringen lassen wollen.

Der Schutz von Mensch und Umwelt muss weiterhin das oberste Ziel der Abfallwirtschaft bleiben. Dafür sind die Schaffung und Einhaltung von europäischen Umweltstandards in der Abfallwirtschaft notwendig. Ein flächendeckender und kontinuierlicher Zugang zu Dienstleistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge und eine Qualitätssteigerung von kommunalen Dienstleistungen sind erforderlich. Wichtig dabei sind Effizienz und Kostenwahrheit, aber auch eine Partizipation der BürgerInnen.

DI Christian Pladerer

Kompetenzfeldleiter Ressourcenmanagement

Österreichisches Ökologie-Institut

Seidengasse 13, A-1070 Wien,

Tel.: 01/5236105

pladerer@ecology.at

www.ecology.at