

Wirkungen der Harmonisierungsdynamik europäischer Hausmüllpolitiken

Bedrohung für die Vorreiter?

Harmonisierungsprozesse auf europäischer Ebene beinhalten oft auch einen Nord-Süd-Konflikt. Sie können daher ambitionierte Politikansätze auf zweierlei Weise beeinflussen. Zum einen sind die formalen Handlungsmöglichkeiten der Mitgliedsländer erheblich eingeschränkt, wenn eine Materie einmal abschließend auf europäischer Ebene geregelt ist. Zum anderen ist am Beispiel Hausmüll zu fragen, wie sich die beobachtbaren Marktdynamiken auf die zukünftigen faktischen Möglichkeiten der Mitgliedsländer auswirken, vergleichsweise höhere Standards auch durchzuhalten.

Von Lilo Fischer

Europäische Umweltpolitik zielt zunächst darauf ab, ein hohes Schutzniveau für Europa insgesamt zu erreichen. Dies spiegelt sich im Bemühen wider, die Umweltstandards bei der Abfallentsorgung einander anzunähern, indem Mindeststandards bei der Verbrennung und Deponierung (beide Richtlinien sollen in diesem Jahr verabschiedet werden) festgelegt werden. Ferner beabsichtigen europäische Richtlinien, einen Prioritätenwechsel von der – in vielen Ländern noch vorherrschenden – Beseitigung hin zur Verwertung zu forcieren (vgl. den Beitrag von Hofkamp). Zudem scheinen Ideen am oberen Ende der sogenannten „*prevention ladder*“, nämlich Abfallprobleme durch Vermeidung an der Wurzel zu packen, in Europa angesichts des inzwischen überall anzutreffenden Widerstands gegen den Bau neuer Entsorgungsanlagen mehr und mehr Anklang zu finden. Ein Beispiel ist der jüngst von den EU-Umweltministern forcierte Ansatz der integrierten Produktpolitik.

Allerdings ist zu betonen, daß die Wahrnehmung des Abfallproblems sich zwischen den europäischen Ländern deutlich unterscheidet, wobei insbesondere eine Nord/Süd-Differenz feststellbar ist. Daraus folgt auch, daß in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedliche Lösungsansätze verfolgt werden, was die Probleme der Harmonisierung auf europäischer Ebene verdeutlicht. Im Ergebnis wird vielfach nur der „kleinste gemeinsame Nenner“ erreicht, sehr zum Unmut auch von NGO's in „Nord“-Ländern.

► Ambitionierte Hausmüllpolitik und Marktöffnung

Eine fortgeschrittene Abfallpolitik wird, bei allen Unzulänglichkeiten, vor allem in den Niederlan-

den und Deutschland betrieben. In diesen Ländern bestand der Problemdruck, der sich langsam auch in anderen europäischen Ländern entwickelt, schon sehr früh, sei es mangels Raum für Deponien oder wegen einer starken Umweltbewegung. Ein Ausweg angesichts des wachsenden Widerstandes gegen die alten Pfade der Abfallproblembewältigung war die Entwicklung hoher Umweltstandards vor allem im Bereich der Verbrennung oder die Forcierung von Recyclingbemühungen. So wurde zunächst zumindest im Abfallgesetz die neue Hierarchie „Vermeiden vor Verwerten vor Beseitigen“ konstituiert (1).

Anreize zur Abfallvermeidung können grundsätzlich auf zwei Wegen gesetzt werden: entweder durch hohe Entsorgungskosten, die eine zunehmende Bedeutung als Kostenfaktor in der betriebswirtschaftlichen Kalkulation bekommen, oder durch Vorschriften darüber, wie die Produkte nach Gebrauch zu behandeln oder zu verwerten sind, durch Vorschriften über deren Beschaffenheit selbst oder auch durch eine erweiterte Produktverantwortung der Hersteller. Es ist sinnvoll, die Problemlagen, die sich aus der Binnenmarktintegration für ambitioniertere nationale Politikansätze ergeben, nach ihren jeweiligen Ansatzpunkten (Prozesse oder Produkte) zu unterscheiden:

- *Prozessbezogene* Vorgaben, wie sie z.B. die TA Siedlungsabfall zum Inhalt hat, rufen national stark unterschiedliche Umweltstandards und damit i. d. R. auch unterschiedliche Preise bei der Abfallentsorgung hervor;

- *nationale Alleingänge*, die an den *Produkten* selbst oder an ihrer Distribution anknüpfen, stellen hingegen potentielle Marktzutritts hemmnisse dar.

Im Hinblick auf das politische Projekt Binnenmarkt werden vor allem die nationalen Maßnahmen, die auf der Nachgebrauchsebene oder an der Beschaffenheit der Produkte selbst ansetzen, skeptisch beurteilt. Dies betrifft insbesondere das ausdrückliche Ziel der deutschen Verpackungsverordnung, eine Mehrwegquote von 72 Prozent zumindest stabilisieren zu wollen. Diese Vorschrift wird von der Kommission kritisiert, da sie in Verbindung mit der Androhung eines Zwangspfandes auf Getränkeeinwegverpackungen bei Nicht-Erreichen im Grunde eine bestimmte Verpackungs- bzw. Distributionsform vorschreibt. Aufgrund des notwendig werden des Rücktransportes zum Hersteller bzw. Abfüller werden in der Tendenz damit die ausländischen Anbieter benachteiligt. Welcher nationale Handlungsspielraum bleibt vor diesem Hintergrund noch bestehen?

► Prozeßbezogene Maßnahmen

Grundsätzlich ist es den Mitgliedsländern der EU frei gestellt, ein höheres Schutzniveau, als es in den Richtlinien vorgeschrieben ist, festzulegen. In bezug auf die Festlegung national hoher Umweltstandards kann festgestellt werden, daß die Ursachen von bestehenden Kosten- und Preisunterschieden durch Ziehen einer umweltpolitischen Untergrenze (*bottom line*) nicht behoben werden konnten. In dem Maße, wie Abfälle (und deren negative Auswirkungen) zunehmend wie freie Güter gehandelt werden können, besteht die Gefahr, daß Investitionen in sauberere Entsorgungskapazitäten dem Kostendruck von Anlagen mit geringeren Standards ausgesetzt werden und damit eine negative Spirale angestoßen wird. Zwar besteht im Hausmüllbereich in Deutschland nach wie vor ein Anschluß- und Benutzungszwang bei öffentlich bereitgestellten Entsorgungskapazitäten, doch bewirkt die Liberalisierung der Verwertung der Gewerbeabfälle infolge des Kreislaufwirtschaftsgesetzes eine Unterauslastung dieser teuren Entsorgungskapazitäten (2). Diese Entwicklung spiegelt sich im Verzicht auf den Aufbau weiterer Kapazitäten derjenigen entsorgungspflichtigen Körperschaften wider, die sich (bspw. durch die räumliche Nähe zu einer Grenze) in der Lage sehen, langfristige Kooperationen mit ausländischen Kommunen über die (vergleichsweise billigere) Entsorgung ihrer Abfälle einzugehen. Grenzüberschreitende Kooperationen können aus zwei Gründen vorteilhaft sein: europäische Kapazitäten können zusehends gemeinsam

genutzt und somit temporäre Unter- oder Überkapazitäten ausgeglichen werden; darüber hinaus bieten solche Kooperationen Möglichkeiten, Umweltstandards – vor allem bei der Müllverbrennung – auf dem Verhandlungsweg (und gegen entsprechende finanzielle Kompensation) nach oben anzugleichen. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die Akzeptanz solcher Abfallströme in der Empfängerregion.

Allerdings hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) mit dem sogenannten Wallonien-Urteil den Mitgliedsländern ein Recht eingeräumt, Abfallimporte aufgrund einer in Zukunft gefährdeten Entsorgungsautarkie zu verbieten. Das bedeutet, daß auch grenzüberschreitende Kooperationen noch keine sichere Option „Entsorgungssicherheit“ darstellen. So ist z.B. im Falle einer langfristigen Kooperation zwischen Straßburg und dem Ortenaukreis ein Abfallimportverbot ausgesprochen worden, nachdem sich eine Umweltgruppe hiergegen wegen der zu geringen Standards aufgelehnt hatte. Die gegenseitigen Abhängigkeiten in diesem Fall (Auslastung der Anlage einerseits und Kapazitätsmangel andererseits) führten aber zumindest zu Verhandlungen über die Implementierung höherer Standards und über die Finanzierungsbeteiligung beider Seiten.

► Produktbezogene Maßnahmen

Die Ausweitung der Produktverantwortung und damit verbundene Vorschriften, die die Beschaffenheit der Produkte im Ansatz zu regulieren versuchen, stellte, bergen den Konflikt in sich, daß solche Maßnahmen zunächst einmal im Widerspruch zu den vier im EG-Vertrag konstituierten Freiheiten stehen. Das Urteil des EuGH im dänischen Dosenfall (vgl. den Beitrag von *Buclet* in diesem Heft) bildet eine Richtschnur dafür, inwieweit der Umweltschutz einen Grundsatz bildet, der über den Kern des europäischen Projektes, den Freihandel, hinausgehen kann. Ist jedoch ein Regelungsbereich harmonisiert worden, wie es beispielsweise durch die europäische Verpackungsrichtlinie von 1994 geschehen ist, so sind weitergehende Regulierungen i. d. R. nicht möglich, wenn der Gegenstand unter die Binnenmarktgesetzgebung (Art. 100a EG-Vertrag) fällt. Nur wenn dies nicht der Fall ist, sind gemäß den Umweltschutznormen nach Artikel 130s des EG-Vertrags in der Fassung von Maastricht weitergehende Maßnahmen erlaubt.

Nachdem mehrere Länder (zunächst Dänemark, Deutschland und die Niederlande)

begonnen hatten, Maßnahmen im Verpackungsbereich zu ergreifen – mit einem speziellen Fokus auf Getränkeverpackungen – war es die Intention des EU-Gesetzgebers, mit der Verpackungsrichtlinie insbesondere den Aufbau von weiteren Handelshemmnissen und somit eine Segmentierung des Marktes durch unterschiedlichste Anforderungen zu verhindern. Daher wurde schließlich im Falle der Verpackungsrichtlinie Artikel 100a zur Gesetzesgrundlage gemacht.

Dennoch dürfen aufgrund der erfolgten Verhandlungen die vorgegebenen maximalen Verwertungsquoten unter der Bedingung überschritten werden, daß die Länder ihre höher gesteckten Recyclingziele im Inland erfüllen und somit der Forderung nach Recyclingautarkie entsprechen. Damit sollte gewährleistet werden, daß die hohen Recyclingziele im Rahmen der Verpackungsverordnung in Deutschland, die im wesentlichen durch die Beiträge zum grünen Punkt finanziert werden, nicht im Ausland zu sogenannten Crowding-out-Effekten dort gesammelter Wertstoffe führen. Dies war, aufgrund des überstürzten Aufbaus des Dualen Systems und fehlender Recyclingkapazitäten in Deutschland, massiv in den Nachbarländern Italien und Frankreich geschehen, da die Wertstoffe – angeboten zu negativen Preisen – Auslandsmärkte regelrecht überschwemmen. Dieses grenzüberschreitende Problem hat wesentlich zu der eher restriktiven Ausgestaltung der Verpackungsrichtlinie der EU beigetragen.

Mit dem Amsterdamer Vertrag ist jetzt auch im Produktbereich im Grundsatz eine Neueinführung einzelstaatlicher Standards möglich (Art. 100a Abs. 5 in der alten Notation). Dies unter der Bedingung, daß neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, was eine sehr restriktive Formulierung darstellt. Andere Möglichkeiten, wie sie die EU-Regelungen z.T. ausdrücklich fordern, wie der Einsatz ökonomischer Instrumente, werden von Mitgliedsstaaten jedoch aufgrund des breiten Widerstandes der Industrie nur zögerlich eingesetzt.

► Perspektiven für eine Aufwärtsdynamik

Harmonisierung im Sinne von abschließend regulierten Bereichen bedeutet, daß der Wettbewerb zwischen verschiedenen Ansätzen in Europa als jeweilige Antwort auf den wahrgenommenen Problemdruck in einem Land weg-harmonisiert wird. Die Vorteile eines Erfahrungsaustausches und von Lernprozessen innerhalb

Europas sowie ein mögliches Vorantreiben der europäischen Politik durch innovative nationale Ansätze können dann nicht realisiert werden. Andererseits ist es möglich, daß nur die Erwartung des Vorantreibens europäischer Politik bewirkt, daß die einzelnen Länder versuchen, das von ihnen bevorzugte Modell zu forcieren und zu exponieren. Eine bedeutende Rolle spielt hierbei auch, daß in Zukunft zu erwartende Regulierungen frühzeitig Anpassungen durch freiwillige Selbstverpflichtungen des Handels oder der betroffenen Industrien selbst hervorrufen.

Ebenso führen zunehmend wahrgenommene und durch das „Not-in-my-Backyard-Syndrom“ verstärkte Entsorgungseingpässe zu einem Austausch von Wissen und Technologien, der seinerseits die Standards in Europa aneinander anzugleichen vermag. Beispielsweise wird im Falle des Baus von Verbrennungskapazitäten fast regelmäßig auf deutsches Know-how zurückgegriffen. Dieser Umstand weist auf einen „natürlichen“ Grad der Harmonisierung hin, der durch grenzüberschreitende Kooperationen auf der Basis von Verhandlungslösungen zu steigenden Standards führen kann.

Ein gutes Beispiel für unverhoffte Dynamiken ist hier übrigens die gerade doch noch verabschiedete und von Deutschland so energisch bekämpfte Altautorichtlinie. Diese ist ursprünglich durch eine ambitionierte Idee des ehemaligen deutschen Umweltministers Töpfer betreffend individueller Rücknahmeverpflichtungen auf die europäische Agenda gekommen.

Anmerkungen

- (1) Vgl. hierzu Fischer, Lilo/ Ulrich Petschow: The German Waste Management Regime. In: Nicolas Buclet/Olivier Godard (eds.): Municipal Waste Management in Europe. Kluwer, Dordrecht et al., forthcoming
- (2) Vgl. Fischer, Lilo: Entsorgung kommunaler Spielräume. In *Ökologisches Wirtschaften* 2/1999, S.7.

Die Autorin

Lilo Fischer ist freie wissenschaftliche Mitarbeiterin am IÖW.

Kontakt: Freiligrathstr. 10, 10967 Berlin,
Tel. 030/ 6945245, Fax 030/ 6945147,
E-mail LiselotteF@aol.com

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.