

Abfallrahmenrichtlinie EGÖD-Position zu den Änderungsanträgen des Europäischen Parlaments vom 13. Februar 2007

*Dokument wurde auf der Ständiger EGÖD-Ausschuss für öffentliche Versorgungsbetriebe am
20. April 2007 angenommen*

1. Einleitung

1.1. Der Europäische Gewerkschaftsverband für den öffentlichen Dienst (EGÖD) **begrüßt** die Position des Europäischen Parlaments zur Richtlinie über Abfälle KOM (2005) 667. Es handelt sich hier um einen positiven Schritt, um die Auswirkungen von Abfällen auf die europäischen BürgerInnen und die öffentliche Gesundheit und auch auf die Umwelt zu beschreiben. **Der EGÖD ist ebenfalls der Überzeugung, dass dies für die ArbeitnehmerInnen in diesem Sektor ein Schritt in die richtige Richtung ist zu einem Zeitpunkt, da die negativen Wirkungen der Entstehung und Entsorgung von Abfällen thematisiert werden.** Der EGÖD (siehe Kongress 2000) unterstützt den sparsameren Einsatz von Ressourcen sowie das Verursacherprinzip („Verschmutzer zahlt“) und den Grundsatz der Produzentenhaftung. Sie sind das Schlüsselement jeder Strategie, Abfälle zu vermeiden und den Einstieg in eine europäische Recyclinggesellschaft zu vollziehen.

Der EGÖD vertritt ArbeitnehmerInnen in der europäischen Entsorgungswirtschaft. Unsere Mitglieder sind zuständig für das Sammeln von festen Haushaltsabfällen und auch von Industrieabfällen. Sie haben zu tun mit gefährlichem Sondermüll, in dem auch scharfe medizinische Instrumente mit hohem Verletzungsrisiko enthalten sind. Sie recyceln und sortieren Abfälle. Unsere Mitglieder sind für die Verbringung von Abfällen in Deponien oder für ihre energetische Nutzung in Müllverbrennungsanlagen zuständig. Der EGÖD vertritt ebenfalls UmweltinspektorInnen. Unsere Mitglieder verfügen über intensive Kenntnisse des Entsorgungssektors. Der EGÖD hat eine umfangreiche Grundsatzposition zur europäischen Entsorgungswirtschaft verabschiedet und eine Reihe von Studien über Entwicklungen in der europäischen Abfallwirtschaft durchgeführt.¹

1.2. Die Position des Europäischen Parlaments (EP) wurde in erster Lesung im Verfahren der Mitentscheidung angenommen. Das bedeutet, dass Kommission und Rat die EP-Position noch verwässern können. **Dies wäre jedoch ein Fehler,** und wir schlagen vor, dass die Kommission und der Rat den überwiegenden Teil der vom EP eingebrachten Änderungsvorschläge unterstützt EP.²

2. Ziele – Überwachung, Investitionen und die soziale Dimension

2.1 Das EP hat ambitionierte Ziele gesetzt, die sich nur durch eine **gemeinsame Anstrengung von Behörden und allen beteiligten Akteuren** erreichen lassen. In diesem Fall ist es nützlich, die **Regelungen für die Überwachung** der nationalen Abfallpläne zu stärken. Um diese ambitionierten Ziele zu erreichen, ist wiederum das Personal zu stärken, das diesen Prozess in der Kommission und auf nationaler Ebene verfolgen soll.

¹ Siehe unter www.epsu.org/r/37

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-0029+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

Der EGÖD weist Behauptungen zurück, dass die Vorschläge des EP nicht flexibel genug seien und dass mehr Flexibilität auf der lokalen Ebene erforderlich sei. Das Parlament (in Zusammenarbeit mit dem Rat und der Kommission) setzt (verbindliche) Ziele fest, die durch nationale Abfallpläne umgesetzt werden und die für die geforderte Flexibilität sorgen. Die Forderung nach mehr Flexibilität bedeutet nichts anderes als den Verzicht auf verbindliche Ziele und damit auf die **Sicherheit, die die Rahmenrichtlinie für Investoren, Unternehmen und Kommunen im Interesse einer langfristigen Planungssicherheit bieten soll.**

2.2. Wir schlagen vor, dass die Europäische Kommission eine Reihe von **Kriterien** für den Vergleich nationaler Abfallaktionspläne festlegt. Dieses Verfahren ist auch als Methode der offenen Koordinierung (MOK) bekannt. Diese Kriterien sollten folgende Punkte berücksichtigen:

- Konkrete Maßnahmen zur Abfallvermeidung;
- Investitionen, die im Sektor erfolgt sind, unterteilt in Investitionen in Wiederverwendung, Reparatur, Recycling, Rückgewinnung und Deponien;
- Entwicklung der Beschäftigung im Sektor und in den unterschiedlichen Aktivitäten;
- Investitionen in Kompetenzentwicklung und Qualifikationen – was leisten Unternehmen (und der Sektor), um Lehrlinge auszubilden und deren Kompetenzen und Fähigkeiten zu verbessern; aber auch, um festzustellen, ob die geforderten Kompetenzen und Qualifikationen im Arbeitsmarkt vorhanden sind;
- Respektierung von Kollektivvereinbarungen durch die Unternehmen – dies ist eine wichtige Möglichkeit, um negative Tendenzen zu bewerten und anzusprechen, wenn es aufgrund von Preisanstiegen und verschärftem Wettbewerb zu einem Ausstieg aus Kollektivvereinbarungen oder Verstößen gegen diese Vereinbarungen kommt. Die Erfahrungen der Beschäftigten im Abfallsektor haben gezeigt, dass Unternehmen, die Kollektivvereinbarungen nicht beachten, auch gegen andere Gesetze und Vorschriften verstoßen, die z. B. Arbeitsschutz, Arbeitszeit, Mischen von Abfällen usw. betreffen. Diese Unternehmen sind deshalb eine Bedrohung für die Gesundheit und die Umwelt;
- Was wird für die Verbesserung von Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz in diesem Sektor unternommen, wie soll die Verringerung der Unfälle um 25% erreicht werden, die die EU als Ziel gesetzt hat? Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz sind ein wichtiger Aspekt in diesem Wirtschaftszweig, das gilt besonders für Müllablader, Müllfahrer, Müllsortierer und andere Personen, die in Kontakt mit Sondermüll, scharfen medizinischen Geräten usw. kommen, die sich oft im Haushaltsmüll verbergen.

Der EGÖD steht für eine Zusammenarbeit mit der Kommission, der Industrie und den Arbeitgebern zur Verfügung, um diese Kriterien weiter zu entwickeln.

2.3. Die Abfallaktionspläne sollten Gegenstand von Diskussionen zwischen Behörden einschließlich der Kommunalverwaltungen sowie der Sozialpartner (Arbeitgeber und Gewerkschaften) in diesem Sektor sein. Hier sollte die Richtlinie in ihren Vorgaben eindeutiger sein. Die nationalen Abfallpläne sollten ebenfalls Auskunft über die erforderlichen **Investitionen** geben. Einige der vorgegebenen Ziele sind evtl. nicht erreichbar, wenn der Sektor nicht in eine ausreichende Zahl qualifizierter Beschäftigter investiert.

2.4. Der EGÖD hat Bedenken aufgrund der umfassenden Investitionen, die mit der Umsetzung der Richtlinie verbunden sind. Werden die Behörden auf den unterschiedlichen Ebenen diese Gelder zur Verfügung stellen? Einrichtungen für Reparatur, Wiederverwendung, Recycling und Sortieren sind teuer. Wenn diese Investitionen aufgrund der knappen öffentlichen Mittel nicht getätigt werden, könnte dies dann zu einer Verlagerung vom öffentlichen in den privaten Sektor und zu einer größeren Rolle multinationaler Unternehmen und privater

Kapitalgeber führen? Dies könnte wiederum einen nicht akzeptablen **Verlust der Kontrolle über wichtige Dienstleistungen für die öffentliche Gesundheit und die Umwelt nach sich ziehen**.

2.4.1 Die Kommunalverwaltungen sind für die Abfallbeseitigung zuständig, dazu gehören das Sammeln von Abfällen und ihre endgültige Entsorgung. Die Abfallstrategie und die vorgeschlagenen Änderungen der Rahmenrichtlinie erfordern mehr Investitionen. Damit werden die Kommunen zusätzlich finanziell belastet. Es müssen geeignete Mechanismen zur Verfügung stehen, die die Kommunen finanziell entlasten. Wir setzen uns nachdrücklich dafür ein, dass die **kommunalen und regionalen Behörden an den Abfallplänen und allen ihren Stufen sowie an der Umsetzung von Richtlinien beteiligt und dazu konsultiert werden**.

2.4.2 In einigen Ländern wird die Entsorgungswirtschaft von den Kommunen an private Unternehmen ausgelagert. Dies erfolgt im Rahmen öffentlicher Ausschreibungen. Es ist deshalb **als verpasste Gelegenheit** anzusehen, dass die Kommission und das Europäische Parlament nicht darauf bestanden haben, dass diese **öffentlichen Verträge** Kriterien für qualitativ hochwertige Entsorgungsdienste enthalten müssen. Untersuchungen in Dänemark haben gezeigt, dass sich die Kommunen eher für den niedrigsten Preis und nicht für das wirtschaftlich vorteilhafteste Angebot entscheiden.³ Der EGÖD fordert, dass die Kommission Richtlinien vorschlägt und Beispiele dafür veröffentlicht, wie Entsorgungsziele in öffentlichen Aufträgen berücksichtigt werden können.

2.4.3 Die finanzielle Belastung wird für die Kommunen in einigen der **neuen Mitgliedstaaten** noch beträchtlicher sein, da diese ihre gesamten Infrastrukturen auf EU-Niveau bringen müssen. Die Kommission und der Rat werden sich darüber einigen müssen, welche zusätzlichen Ressourcen zur Unterstützung dieser Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden müssen. Die Europäische Investitionsbank und die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung sollten Einrichtungen für Recycling und Wiederverwendung Vorrang vor Verbrennungsanlagen geben. Dies würde auch verhindern, dass sich die Länder mit langfristigen Verbrennungsstrategien selbst blockieren.

2.4.4 Die finanzielle Belastung kann einige Kommunen dazu veranlassen, sich in Richtung öffentlich-privater Partnerschaften (eigentlich: Business Ventures!) und Betreibermodellen (PFI) zu orientieren. Die britische Audit Commission (2001) hat gewarnt, „dass Verträge mit einer Laufzeit von 25 Jahren besonders kritisch geprüft werden müssen. Die Technologie zum Beispiel entwickelt sich beständig weiter, und es wäre kontraproduktiv, wenn die Behörden sich vertraglich auf ein bestimmtes Entsorgungsverfahren festgelegt hätten, wenn längst ein umweltfreundlicheres und kostengünstigeres Verfahren entwickelt wurde.“⁴

3. Fehlen der sozialen Dimension

3.1 Der EGÖD stellt fest, dass es **keinerlei soziale Dimension** in der vorgeschlagenen Abfallrahmenrichtlinie gibt. Wir begrüßen zwar die Änderungsanträge des Europäischen Parlaments, die sich auf **Ausbildung und Konsultation** beziehen, ansonsten wird allerdings der harte Wettbewerb in der Branche, der immer wieder zu **(tödlichen) Unfällen**, der illegalen Entsorgung von Abfall, Überstunden und der Vermeidung von Kollektivvereinbarungen führt,

³ Liberalization of municipal waste handling - compatible with sustainable practices, Ole Busck Februar 2006, Fakultät für Stadtplanung und Entwicklung, Universität Aalborg, Dänemark

⁴ Zitat von S. 49, UK Municipal Waste Management: Form a public service to a Globalised Industry, Steve Davies, Competition and Change, Vol. 11, Nr. 1, März 2007, S. 39-57

wenig berücksichtigt. Es steht außer Zweifel, dass der Respekt gegenüber den Beschäftigten in dieser Branche und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsschutzes gleichbedeutend sind mit Verbesserungen der öffentlichen Gesundheit und des Umweltschutzes. Man kann keinen Respekt vor der öffentlichen Gesundheit und der Umwelt von Unternehmen erwarten, die ihre ArbeitnehmerInnen rücksichtslos ausbeuten. Diese Unternehmen sind ebenfalls kaum daran interessiert, zur Umsetzung anderer Ziele wie lebenslanges Lernen, angemessene Work-Life-Balance oder der Förderung des Gleichstellungsprinzips beizutragen.

3.2 Die Arbeit in der Entsorgungswirtschaft ist für viele unserer Mitglieder ***schwer und gefährlich***. Das Europäische Parlament spricht von der Aufgabe, diejenigen Beschäftigten ***adäquat auszubilden***, die mit Sonderabfällen umgehen (Erwägungsgründe). Das trifft für alle Beschäftigten in dieser Branche zu, die mit Abfällen umgehen müssen – vom Fahrer über Müllsammler und Müllsortierer bis hin zu den Arbeitskräften in den Verbrennungsanlagen und auf den Deponien. Es ist eine verpasste Gelegenheit, dass die Kommission und jetzt das Parlament hier nicht dafür sorgen, dass in öffentlichen Verträgen die Einhaltung von Qualitätsnormen, Arbeitsschutzvorschriften und Kollektivvereinbarungen als Auswahl- und Vergabekriterien festgeschrieben werden. Wie wir oben bereits ausgeführt haben, sollte die Kommission anhand von Leitlinien und Beispielen für beste Praktiken prüfen, wie ***Qualitätskriterien sowie die Einhaltung von Arbeitsschutzvorschriften und Kollektivvereinbarungen in öffentlichen Verträgen in der Entsorgungswirtschaft berücksichtigt werden können***.

Ein weiterer Aspekt der Richtlinie, der nicht weiter beachtet wird, betrifft die Auswirkungen, die sich daraus auf die Gebühren und Kosten für die Privathaushalte ergeben können. Der EGÖD ist in keiner Weise gegen eine über Gebühren finanzierte Abfallentsorgung, zu bezahlen von den Haushalten, die diese Abfälle produzieren. Wir haben aber Bedenken, dass die Hersteller diese Belastungen allein auf die Haushalte abwälzen wollen (die für die Entsorgung aller Verpackungen bezahlen müssen!) und auf diese Weise sozial benachteiligte Gruppen in besonderer Weise belastet würden. Eine generelle Besteuerung, die auch die Situation einkommensschwacher Haushalte berücksichtigt, könnte hier die bessere Lösung sein. Auch hier müssen die Auswirkungen genau geprüft werden, um den besten Maßnahmenmix herauszufinden.

4. Abfallvermeidung, Wiederverwendung, Recycling, Energie aus Abfall und Biomasse, CO₂-Fußabdruck (Carbon Footprint)

4.1 Es ist ein Schritt nach vorn, dass das Parlament Definitionen der Begriffe Wiederverwendung, Recycling usw. vorgeschlagen hat, die Abfallvermeidung muss aber einen deutlich höheren Stellenwert bekommen. Wir sind besorgt, dass Unternehmen eher auf Wiederverwendung und Recycling anstatt auf Abfallvermeidung setzen, denn damit lässt sich Geld verdienen. Damit die Abfallvermeidung zur bevorzugten Option wird, ***müssen die Behörden anhand von Normvorgaben für die Verringerung des Ressourceneinsatzes eine führende Rolle übernehmen. Das gilt auch für den Einsatz der besten verfügbaren Techniken***.

4.2 In gleicher Weise ist absehbar, dass Abfälle parallel zu unserem wachsenden Verständnis der tatsächlichen Kosten für die öffentliche Gesundheit und die Umwelt immer teurer werden. Neue Investitionen in Anlagen zur Abfallbehandlung werden erforderlich sein. Das kann positive Auswirkungen auf Abfallvermeidung, Wiederverwendung, Recycling und Energiegewinnung aus Abfall haben, gleichzeitig aber auch illegale Entsorgungspraktiken

fördern. **Staatliche wie auch kommunale Behörden müssen deshalb ihre Überwachungs- und Kontrollfunktionen verbessern und deshalb ihre Gewerbeaufsichtsämter personell aufstocken.** Die nationalen Abfallaktionsprogramme müssen dies berücksichtigen. Die Behörden müssen in Information und Aufklärung investieren, um in der Bevölkerung einen besseren Informations- und Bewusstseinsstand zu erreichen. Das wird vom Parlament vorgeschlagen, aber nicht in einer konkreten nachvollziehbaren Weise.

4.3 Das Thema **Müllverbrennung** wird kontrovers diskutiert und mit großer Aufmerksamkeit verfolgt. Die einzige Möglichkeit, weniger Abfälle zu haben, ist die Vermeidung dieser Abfälle (was allerdings nicht möglich ist). Auch das Recycling und die Wiederverwendung haben ihre Grenzen. Der verbleibende Restmüll hat teilweise einen hohen Heizwert. Der Einsatz dieser Abfälle als Ersatz für andere Energiequellen zur Wärme- oder Stromerzeugung ist sinnvoll, aber die Verbrennung hat ebenfalls negative Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, die angesprochen werden müssen. Der EGÖD ist deshalb dafür, *an den Wirkungsgrad neuer Verbrennungsanlagen die höchsten Anforderungen auch im Hinblick auf CO₂-freie Emissionen zu stellen. Ältere Verbrennungsanlagen müssen technisch nachgerüstet oder, falls möglich, stillgelegt werden.*

4.4 Die Richtlinie über Abfälle schweigt sich über das Thema Abfallemissionen aus. Die diversen Prozesse einschließlich der Deponierung sind **nicht treibhausgasneutral**. Wir schlagen vor, dass die Europäische Kommission dies gemeinsam mit der Europäischen Umweltagentur prüft und auf diese Weise ein klareres Bild der Emissionen der Entsorgungswirtschaft zeichnet. Auf diese Weise kann Behörden, Unternehmen und Gewerkschaften bei ihren Plänen zur Verringerung der Emissionen im Rahmen der nationalen Abfallpläne geholfen werden.

5. Nachbarschaftsprinzip

5.1 Der EGÖD hat Bedenken im Hinblick auf das Nachbarschaftsprinzip. Es ist eine Abkehr des Grundsatzes, dass Abfälle in dem Land entsorgt werden sollen, in dem sie produziert werden. Das Prinzip scheint zwar im Binnenmarkt ein logischer Schritt zu sein, wir bezweifeln aber, dass die Vorschriften und Regelungen für Abfälle ausreichend harmonisiert sind, um eine grenzübergreifende Behandlung und Entsorgung in unterschiedlichen europäischen Ländern zu gestatten. Im Ergebnis müssen wir mit einem Mechanismus rechnen, der auf die Vermeidung der Anwendung strenger Auflagen hinausläuft – auch von Arbeitsschutzvorschriften. Bestimmte Regionen können zu Müllkippen verkommen, während andere Regionen mit großen Abfallmengen konfrontiert werden, für die die lokalen Einrichtungen, Verbrennungsanlagen usw. nicht konzipiert wurden. Das Parlament hat hier dem Binnenmarktprinzip auf Kosten eines hohen Schutzniveaus den Vorzug gegeben.

5.2 Der EGÖD bezweifelt, dass die vorgeschlagene Koordinierung der Abfallströme und die Zusammenarbeit der Behörden bei der Errichtung eines angemessenen (grenzübergreifenden) Netzwerks der Entsorgungseinrichtungen auf Ebene einer (grenzübergreifenden) Region schnell zu realisieren sein wird. Es gibt zwar positive Erfahrungen in den Euro-Regionen, in der Praxis hat sich aber auch gezeigt, wie unerhört schwierig die administrative Zusammenarbeit und die gemeinsame Planung sind.

6. Konsultation

6.1 Der EGÖD begrüßt die Tatsache, dass das Europäische Parlament der Konsultation und Partizipation der Öffentlichkeit einen hohen Stellenwert beimisst und die Rolle der

ArbeitnehmerInnen und der Gewerkschaften auch im Konsultationsforum anerkennt. Die Beschäftigten in der Entsorgungswirtschaft kennen ihre Branche besser als irgend jemand sonst. Die Europäische Kommission und der Rat sollten die Änderungsanträge des EP übernehmen und die diversen Konsultationsprozesse unterstützen, die das Parlament vorschlägt.

7. Folgerbewertung, Konzentration

7.1 Die Auswirkungen der diversen Bestimmungen in der Richtlinie sowie der Änderungsvorschläge des EP auf die ArbeitnehmerInnen sind nicht klar. Der EGÖD schlägt die Durchführung einer Folgebewertung auf nationaler und europäischer Ebene vor. Was ist zu erwarten? Welche Qualifikationen werden zum Erreichen der Ziele gebraucht? Welche Investitionen brauchen wir? Welche Gruppen von ArbeitnehmerInnen müssen mit negativen Auswirkungen rechnen, welche Maßnahmen brauchen wir für alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für diejenigen, die z. B. auf Deponien arbeiten? Der Ausschuss, der die Folgebewertung lenkt, sollte mit VertreterInnen der Gewerkschaften in diesem Sektor sowie mit VertreterInnen von Wirtschaftsverbänden und Arbeitgeberorganisationen besetzt sein.

7.2 Ein weiteres Thema mit Untersuchungsbedarf ist die Frage, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen zu einer Konzentration der Marktmacht bei bestimmten Abfallströmen und Technologien führen werden. Dies kann dazu führen, dass eine begrenzte Zahl mächtiger transnationaler Unternehmen eine dominierende Marktposition erhält. Wird die Macht der kommunalen Behörden ausreichen, um diese Unternehmen zu überwachen und zu kontrollieren?

8. Beste verfügbare Techniken

8.1 Der EGÖD begrüßt den Hinweis des Europäischen Parlaments auf die „besten verfügbaren Techniken“. Der Aufbau eines Systems für den Austausch dieser Techniken ist wichtig, damit alle Länder von vorhandenen Erfahrungen profitieren können und Kenntnisse über die verfügbaren Techniken, Methoden und Technologien zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit und des Umweltschutzes erlangen. Eine Technik sollte nicht als „die beste verfügbare“ bezeichnet werden, wenn sie Auswirkungen auf die Gesundheit und die Sicherheit hat. Bei der Einführung neuer Technologien wäre ein Verweis auf das Recht der ArbeitnehmerInnen auf Anhörung und Unterrichtung sinnvoll gewesen. Der EGÖD ist besorgt, dass der Begriff „beste verfügbare Techniken“ missbraucht werden könnte, um Arbeitskräfte einzusparen. Dies hätte wiederum Auswirkungen auf die Qualität und das Niveau der Dienstleistung.