



VCI-Positionspapier zur aktuellen Diskussion zur Überarbeitung des EU-Abfallrechts und zur EU-Kreislaufwirtschaft

Ausgangslage:

Politische Rahmenbedingungen

Die EU-Kommission hat ihren im Juli 2014 vorgelegten Vorschlag zur Änderung des EU-Abfallrechts zurückgezogen und einen neuen Vorschlag für Ende 2015 angekündigt. Nach den aktuell vorliegenden Informationen soll dieser Vorschlag weit über rein abfallspezifische Aspekte hinausgehen und beispielsweise auch die Bereiche Ressourceneffizienz, Produktpolitik sowie Recyclingmaterialien (sog. Sekundärrohstoffe) betreffen.

Da die chemische Industrie von diesen Themen auf vielfache Weise direkt und indirekt tangiert ist, beabsichtigt der VCI, mit dem vorliegenden Positionspapier einen konstruktiven aktiven Beitrag zu der aktuellen Diskussion zu liefern.

Die Abfälle der Chemieindustrie in Zahlen (Stand: 2012) – Abfallwirtschaft spielt eine bedeutende Rolle in der Branche

Die Entsorgungskosten der Branche liegen bei etwa 600 Mio. Euro pro Jahr. Es fallen in Summe jährlich ca. 2,7 Mio. t Abfälle in der Chemie an. Diese setzen sich aus bis zu 100.000 unterschiedlichen Abfallströmen zusammen. Der Anteil an gefährlichen Abfällen macht mit annähernd 50 Prozent im Vergleich zu anderen Industriezweigen naturgemäß einen überproportional hohen Anteil aus. Daher ist die Chemie insbesondere auch in diesem Bereich auf geeignete abfallrechtliche Rahmenbedingungen angewiesen. Im Fokus steht hierbei häufig die energetische Verwertung gefährlicher Abfälle als essenzieller Entsorgungsweg.

Nachhaltiges Abfallmanagement in der Chemieindustrie – erfolgreich bei Abfallvermeidung und Abfallverwertung

Die deutsche Chemieindustrie bekennt sich ausdrücklich zu einer nachhaltigen Abfallwirtschaft. Das heißt zunächst, dass das Abfallaufkommen durch Abfallvermeidungsmaßnahmen hinter dem Wirtschaftswachstum zurückbleiben muss.

Dies ist in der deutschen Chemiebranche gelungen. Des Weiteren müssen die Entsorgungswege ökologisch sinnvoll, wirtschaftlich tragbar und technisch machbar sein. Auch diese Vorgabe wurde in der chemischen Industrie mittels eines ausgewogenen Mixes an werkstofflicher Abfallverwertung (Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling) und energetischer Abfallverwertung nachweislich erfolgreich erfüllt. So werden über zwei Drittel aller Abfälle der Branche einer Verwertung zugeführt.

Produktionsbedingt fallen aber in allen Industriezweigen – und somit auch in der chemischen Industrie – trotz aller Bemühungen Abfälle an, die aus ökologischer und ökonomischer Sicht keinen Nutzen mehr besitzen. Diese werden dann zum Schutz von Mensch und Umwelt einer geordneten Beseitigung zugeführt.

Sowohl für die Verwertung als auch für die Beseitigung von Abfällen hat die Chemieindustrie eine eigene moderne Entsorgungsinfrastruktur aufgebaut. Zudem arbeitet die Branche mit sorgfältig ausgesuchten externen Entsorgungsdienstleistern zusammen.

Ressourceneffizienz in der Chemieindustrie – eine Selbstverständlichkeit

Ressourceneffizienz ist aus Sicht der Chemieindustrie der effiziente Einsatz von Rohstoffen und anderen natürlichen Ressourcen zur Herstellung von Produkten. Die Unternehmen haben selbst das größte Interesse an maximaler Effizienz. Bereits die hohen Rohstoffkosten stellen zusammen mit dem intensiven Wettbewerb sicher, dass aus jeder Tonne Roh- bzw. Einsatzstoff die größtmögliche Produktmenge gewonnen wird. Die Chemie hat daher die Verbundproduktion konsequent ausgebaut. Grundsätzlich ist die Optimierung von Produktionsprozessen eine ständige Aufgabe der Unternehmen. Abfälle werden so weit wie möglich vermieden oder stofflich sowie energetisch verwertet. Hierdurch werden Primärrohstoffe und Primärbrennstoffe eingespart. Der nicht vermeidbare Abfall wird somit in der Branche einem sinnvollen Zweck zugeführt, indem er als Ressource verwandt wird.

Auch die Produkte der chemischen Industrie ermöglichen ihrerseits einen ressourceneffizienten Konsum, indem sie in ihrer Anwendung Ressourcen schonen. So wird beispielsweise bei der Nutzung zahlreicher Chemieprodukte ein Mehrfaches von dem an Energie eingespart, was zu ihrer Herstellung benötigt wurde: Solarzellen und Windkraftanlagen für die Stromerzeugung, Hochleistungsbatterien, Brennstoffzellen, Leichtbauwerkstoffe, treibstoffsparende Autoreifen, Dämmstoffe oder Wärmespeicher für energiesparsames Wohnen – solche Innovationen sind nur mit dem Know-how und den Produkten der Chemie möglich.

Einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Nutzung der Ressourcen und zur weiteren Steigerung der Ressourceneffizienz leisten auch die Anstrengungen der Chemie in Forschung und Entwicklung.

Zusammenfassung der Botschaften und Forderungen des VCI:

EU-Abfallrecht

- Das geltende EU-Abfallrecht gibt einen hohen abfallrechtlichen Standard vor.
- Implementierung und korrekter Vollzug des geltenden Abfallrechts in allen Mitgliedsstaaten muss vor abfallrechtlichen Neuregelungen stehen.
- Die Einführung von zeitlich befristeten Zwischenzielen könnte hilfreich sein.
- Die Mitgliedsstaaten sollten einander bei Bedarf durch Abordnung von Beamten unterstützen.

Ressourceneffizienz

- Die Chemieindustrie hat erhebliche Vorleistungen im Bereich Ressourceneffizienz erbracht.
- Ressourcenpolitik benötigt Augenmaß, damit die Industrie global wettbewerbsfähig bleibt und somit durch ihre Produkte die Ressourceneffizienz voranbringen kann.
- Absolute Reduktionsziele, Abgaben oder Steuern zur Ressourcennutzung würden notwendiges Wachstum verhindern und verbunden hiermit auch die notwendigen Innovationen und Entwicklungen.

Abfallverwertung

- Abfall ist eine wichtige stoffliche und energetische Ressource.
- Die Abfallverwertung muss ganzheitlich und differenziert betrachtet werden.
- Recycling und die energetische Abfallverwertung haben beide ihre Berechtigung.
- Der jeweils am besten geeignete Verwertungsweg ist abhängig von der jeweiligen Abfallstrombeschaffenheit.
- Potenzielle Verbrennungsabgaben, -steuern o.ä. besitzen keine ökologische Lenkungswirkung und würden die Industrie daher unnötig belasten.
- Die energetische Verwertung (gefährlicher) Abfälle leistet einen wichtigen Beitrag zur Ressourceneffizienz und zum Umweltschutz (Schadstoffzerstörung).
- Recycling darf nicht zum Selbstzweck werden.
- Hochwertiges Recycling und qualitativ hochwertiges Recyclingmaterial müssen statt undifferenzierter Recyclingansätze im Fokus stehen.
- Eine Verschärfung von Recyclingquoten sowohl bzgl. der Berechnungsmethodik (Wechsel von Input- zu Output-Betrachtung) als auch bzgl. der absoluten Höhe ist ohne Berücksichtigung ökologischer und wirtschaftlicher Auswirkungen abzulehnen.

- Materialspezifische Recyclingquoten für Masseabfälle sind nicht zielführend.
- Das Recycling kritischer Rohstoffe bedarf einer gesonderten Betrachtung.
- Recycling darf nicht zur Verschleppung von Schadstoffen führen.

Abfallrechtliche Herstellerverantwortung:

- Die abfallrechtliche Herstellerverantwortung ist bereits sehr anspruchsvoll.
- Die geltenden Vorgaben müssen zunächst in allen Mitgliedsstaaten unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips erfüllt werden.
- Eine Verschärfung der Herstellerverantwortung bis hin zur Übernahme der kompletten End-of-Life-Management-Kosten durch den Hersteller wäre unverhältnismäßig, wettbewerbsschädigend und widerspräche dem Verursacherprinzip.
- Aktionen zur Information / Aufklärung der Verbraucher wären zielführend sowie ein effektives Zusammenwirken zwischen Administration und Entsorgungswirtschaft.

Deponierung:

- Die Deponierung für nicht mehr verwertbare, d.h. nicht mehr als Ressource nutzbare Abfälle ist weiterhin notwendig.
- Undifferenzierte Deponierungsverbote wären ökonomisch kontraproduktiv und nicht umsetzbar.
- Deponierungsverbote sollten sich im Wesentlichen auf verwertbare Siedlungsabfälle beschränken.
- Potenzielle Deponieabgaben, -steuern o.ä. besitzen keine ökologische Lenkungswirkung und würden die Industrie daher unnötig belasten.

Abfallrecht vs. Stoffrecht:

- Wettbewerbsgleichheit für Primär- und Sekundärrohstoffe ist erforderlich.
- Es darf keine rechtliche Grauzone für sog. Sekundärrohstoffe geben.

Abfallmanagement von Industrie- und Gewerbeabfällen:

- Spezifische Aspekte des industriellen Abfallmanagements werden in BREFs geregelt. Daher sind in diesem Bereich keine zusätzlichen Vorgaben in neuen Legislativvorschlägen notwendig.
- Besonderheiten von Verpackungsabfällen aus Industrie und Gewerbe sind zu berücksichtigen.

Bürokratie:

- Das Abfallrecht verfügt bereits über zahlreiche bürokratische Verpflichtungen.
- Zusätzliche bürokratische Anforderungen haben keinen ökologischen Mehrwert und belasten die Wirtschaft.

Detailbewertung:

EU-Abfallrecht:

- **Das geltende EU-Abfallrecht gibt einen hohen abfallrechtlichen Standard vor.**
- **Implementierung und korrekter Vollzug des geltenden Abfallrechts in allen Mitgliedsstaaten muss vor abfallrechtlichen Neuregelungen stehen.**
- **Die Einführung von zeitlich befristeten Zwischenzielen könnte hilfreich sein.**
- **Die Mitgliedsstaaten sollten einander bei Bedarf durch Abordnung von Beamten unterstützen.**

Die Ende 2008 novellierte, aktuell geltende EU-Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) und ihre Tochtrichtlinien stellen aus Sicht des VCI eine gute Basis für eine funktionierende Abfallwirtschaft in Europa dar. Der VCI hält es daher für essenziell, dass – wo noch nicht erfolgt – die Implementierung und der Vollzug des bereits existierenden EU-Abfallrechts forciert werden muss. Dies betrifft wichtige Elemente, wie etwa die Regelungen zur flexiblen Abfallhierarchie (unter Einbeziehung ökologischer, wirtschaftlicher, sozialer und technischer Aspekte), zur Verwertung und zur Beseitigung, zum Abfallbegriff (inklusive der begleitenden Regelungen zum Ende der Abfalleigenschaft und zu Nebenprodukten) sowie wie auch die mit den vorgenannten Regelungen einhergehenden zahlreichen materiellen umweltschutzbezogenen Anforderungen.

Leider ist es bisher noch nicht gelungen, dass die Inhalte und Ziele der geltenden EU-Abfallrahmenrichtlinie in allen EU-Mitgliedsstaaten gleichermaßen umgesetzt wurden. Somit gibt es immer noch EU-Mitgliedsstaaten, in denen entgegen der zentralen Anforderungen der Abfallhierarchie gemäß Artikel 4 EU-Abfallrahmenrichtlinie Abfälle nicht in geeignetem Umfang minimiert und verwertet, sondern stattdessen weiterhin fast ausschließlich deponiert werden. Hier gilt es anzusetzen.

Ein Lösungsansatz zur langfristigen Erreichung eines EU-weit gleich hohen Standards im Bereich der Abfallwirtschaft könnte die Festlegung von zeitlich befristeten Zwischenzielen in den Staaten sein, in denen es mit der Umsetzung noch erhebliche Probleme gibt. Somit könnte man sich zumindest schrittweise an die EU-einheitlichen Ziele heranarbeiten.

Ein weiterer Lösungsansatz könnte sein, dass die EU-Staaten, die über einen nachweislich funktionierenden Vollzug und eine funktionierende Implementierung des EU-Abfallrechts verfügen, ihr Know-how und ihre Erfahrungen mittels Abordnung von erfahrenen Beamten in die Mitgliedsstaaten zur Verfügung stellen, in denen es noch Nachbesserungsbedarf gibt.

Neue, noch anspruchsvollere Regelungen würden ihre Wirkung verfehlen, wenn es nicht gelingt, zunächst die aktuell geltenden Vorgaben umzusetzen. Insofern gilt es dringend, bei der Implementierung bzw. beim Vollzug des geltenden Rechts anzusetzen, anstatt potenziell neue Verschärfungen im Abfallrecht einzuführen.

Ressourceneffizienz:

- **Die Chemieindustrie hat erhebliche Vorleistungen im Bereich Ressourceneffizienz erbracht.**
- **Ressourcenpolitik benötigt Augenmaß, damit die Industrie global wettbewerbsfähig bleibt und somit durch ihre Produkte die Ressourceneffizienz voranbringen kann.**
- **Absolute Reduktionsziele, Abgaben oder Steuern zur Ressourcennutzung würden notwendiges Wachstum verhindern und verbunden hiermit auch die notwendigen Innovationen und Entwicklungen.**

Die Chemie hat in vielen Bereichen den Rohstoffeinsatz so weit wie möglich optimiert. Dies lässt sich an einem der Massenprodukte exemplarisch darstellen, dem Kunststoff Polypropylen. Dieser wird zum Beispiel für die Herstellung von Kindersitzen, Joghurtbechern oder Dämmmaterialien benötigt. 1964 waren für die Produktion von 1.000 kg Polypropylen noch 1.185 kg an Rohstoffen nötig. 2005 brauchte man für eine Tonne nur noch 1.005 kg an Ausgangsmaterial. Das ist ein enormer Effizienzgewinn. Verantwortlich ist die kontinuierliche Verbesserung der Produktionsverfahren.

Zwischen 1990 und 2013 hat die Chemie die Produktion um 60 Prozent gesteigert, dabei den absoluten Energieverbrauch um ein Fünftel gesenkt und den Ausstoß an Treibhausgasen sogar halbiert. Beim stofflichen Einsatz von Rohstoffen ist eine solche Entwicklung in Zukunft – wie oben am Beispiel Polypropylen dargelegt – aufgrund der hohen Vorleistungen in der Produktion nur noch bedingt möglich. Physikalisch braucht es eine bestimmte Menge an Ausgangsmaterial, um daraus Produkte herzustellen. Weniger als eine Tonne Einsatzstoff sind für die Herstellung von einer Tonne Produkt nicht möglich. Dennoch gelang es innerhalb von zwei Jahrzehnten auch hier, das vorhandene Potenzial zu heben. Der Rohstoffverbrauch stieg somit langsamer als die Produktion. Dies unterstreicht eindrucksvoll die Anstrengungen der Chemie, Ressourcen einzusparen.

Aber dieses Verbesserungspotenzial stößt zunehmend an seine Grenzen. Weitere Verbesserungen sind in vielen Bereichen der Chemie nun nur noch durch Integration von Einzelproduktionen in größere Cluster sowie durch maschinentechnische Maßnahmen zu erreichen, die in der Chemie aber im Vergleich mit der chemischen Reaktion und Thermodynamik einen deutlich geringen Verbrauchsanteil haben. Der spezifische Rohstoffverbrauch kann aufgrund der hohen Vorleistungen zukünftig – wenn überhaupt – nur noch sehr moderat reduziert werden. Bei steigender Produktion müssen also zukünftig absolut auch steigende Mengen an Rohstoffen eingesetzt werden.

Politische Ziele zur absoluten Senkung des Rohstoffeinsatzes würden daher letztlich eine Einschränkung der industriellen Produktion bedeuten. Die chemische Industrie lehnt daher derartige absolute Reduktionsziele für den Rohstoffeinsatz ab. Ebenso werden Ansätze zur Verpreisung der Ressourcennutzung in Form von Steuern, Abgaben etc. für die Nutzung natürlicher Ressourcen („Monetarisierung von Ökosystemleistungen“) von uns abgelehnt.

Die Frage der künftigen Nutzbarkeit natürlicher Ressourcen ist für die Zukunft der Industrie in Europa und damit auch für Wachstum und Beschäftigung von grundlegender Bedeutung. Betrachtungsrahmen für politische Bestrebungen zur Erhöhung der Ressourceneffizienz sollte anstelle von starren staatlichen Vorgaben vielmehr im Sinne der Nachhaltigkeit die Gesamtbilanz der Ressourcenschonung sein. Diese kann, wenn beispielsweise weniger Dämmstoff produziert wird, durchaus negativ ausfallen. Die Industrie benötigt auch in Zukunft Raum für Wachstum, um mit Innovationen und neuen Verfahren – die dann auch zusätzliche Rohstoffe und Ressourcen benötigen – zur Ressourceneffizienz beizutragen. Innovationen sind das Ergebnis von Forschung und Entwicklung, die mit hohem Zeit- und Kostenaufwand verbunden sind. Ihre Anwendung bedingt häufig den Bau neuer Anlagen, für die erhebliche Investitionen notwendig sind. Diese Investitionen sind ohne Wachstum nicht möglich.

Wir plädieren daher für eine Ressourcenpolitik mit Augenmaß, damit die deutsche und europäische Industrie global wettbewerbsfähig bleibt und somit durch ihre Produkte die Ressourceneffizienz voranbringen kann. Wir haben daher neben der Optimierung der Produktion auch stets die Ressourceneffizienz unserer Produkte im Auge. Mit ihren Produkten ist die Chemie ein wichtiger Problemlöser im Bereich Ressourceneffizienz, aber auch bei der Energiewende.

Abfallverwertung (I):

- **Abfall ist eine wichtige stoffliche und energetische Ressource.**
- **Die Abfallverwertung muss ganzheitlich und differenziert betrachtet werden.**
- **Recycling und energetische Abfallverwertung haben beide ihre Berechtigung.**
- **Der jeweils am besten geeignete Verwertungsweg ist abhängig von der jeweiligen Abfallstrombeschaffenheit.**
- **Potenzielle Verbrennungsabgaben, -steuern o.ä. besitzen keine ökologische Lenkungswirkung und würden die Industrie daher unnötig belasten.**

Ein wesentliches Ziel der EU-Kommission ist der stärkere Einsatz von Abfällen als Ressource, um unter anderem auch durch ein optimiertes Abfallmanagement die Ressourceneffizienz in Europa voranzubringen.

Die Hervorhebung des Themas „Abfall als Ressource“ ist aus Sicht des VCI grundsätzlich zu begrüßen, da die chemische Industrie diesen Ansatz bereits seit vielen Jahren erfolgreich praktiziert. Abfälle werden hierbei sowohl stofflich wie auch energetisch optimal verwertet und substituieren hierdurch wichtige Rohstoffe.

Die Abfallqualität entscheidet über den Verwertungsweg. Abfallströme, die nach Abwägung ökologischer, wirtschaftlicher, sozialer und technischer Aspekte (gemäß Artikel 4 EU-Abfallrahmenrichtlinie) für ein Recycling geeignet sind, werden entsprechend verwertet. Beispielsweise werden sortenreine und saubere Kunststoffabfälle recycelt. Das Recycling verringert den Primärrohstoffeinsatz und schont die Ressourcen.

Abfallströme, die sich nach dem vorgenannten Abwägungsprozess gemäß ihrer Beschaffenheit als am besten geeignet für die energetische Abfallverwertung zeigen, werden als Brennstoffsubstitut eingesetzt. Die hierbei generierte Energie wird auf effiziente Weise sowohl für die industrielle als auch für die öffentliche Energienutzung verwandt. Beispielsweise eignen sich vermischte und verschmutzte Kunststoffabfälle aus ökologischen und wirtschaftlichen Gründen häufig besser für die energetische Verwertung als für das Recycling. Gleiches gilt in der Regel für brennbare industrielle gefährliche Abfälle (s.u.).

Die industrielle energetische Verwertung – insbesondere in Industrieparks (der Chemie) und in (Chemie-)Verbundstandorten – zeichnet sich zudem dadurch aus, dass die Brennstoffsubstitution unmittelbar vor Ort, d.h. ohne lange Transportvorgänge (weder von Energie noch von Brennstoff) erfolgt.

Der Abfall substituiert die Ressourcen Gas und Öl als Energieträger. Da Gas und Öl in der chemischen Industrie in erheblichem Maße auch stofflich verwendet werden, findet durch die energetische Abfallverwertung gleichermaßen eine Verringerung des Primärrohstoffeinsatzes statt. Die effiziente und den hohen Standards der bestverfügbaren Anlagentechnologie folgende energetische Verwertung von hierfür geeigneten Abfällen kommt mit Blick auf die Stoffströme in der chemischen Industrie somit quasi einer stofflichen Verwertung gleich.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Abfall – je nach Abfallstrombeschaffenheit – durch Recycling oder durch energetische Verwertung optimal als Ressource verwandt werden kann. Dieser differenzierte Ansatz wird seit vielen Jahren konsequent von der chemischen Industrie verfolgt.

Im Sinne einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft, die sowohl stoffliche als auch energetische Nutzungsoptionen in geeigneter Weise umfasst, sollte hinsichtlich der Zielrichtung deshalb stets von einer „Verwertungs-Gesellschaft“ anstelle von einer „Recycling-Gesellschaft“ gesprochen werden.

Eine Diskriminierung der energetischen Abfallverwertung aus ideologischen Gründen lehnen wir ab. Dies betrifft sowohl die rechtlichen Rahmenbedingungen wie auch die mögliche Schaffung von Verbrennungsabgaben, -steuern o.ä. Hierdurch würde der Wettbewerb behindert, ohne dass das Wohl von Mensch oder Umwelt erhöht würde. Es würde somit keine ökologische Lenkungswirkung entstehen. So wäre es kontraproduktiv, wenn eine Primärressourcensubstitution mittels effizienter energetische Abfallverwertung durch eine Abgabe belastet würde.

Abfallverwertung (II):

- **Die energetische Verwertung (gefährlicher) Abfälle leistet einen wichtigen Beitrag zur Ressourceneffizienz und zum Umweltschutz (Schadstoffzerstörung).**

Im Rahmen der energetischen Verwertung spielt die Sonderabfallverbrennung in der chemischen Industrie eine wichtige Rolle. Aufgrund der zugrundeliegenden Produktportfolien enthalten viele Abfälle der Chemie gefährliche Stoffe. Mit diesem gefährlichen Abfall gilt es, verantwortlich umzugehen, was in der Branche seit vielen Jahren eine Selbstverständlichkeit ist. Häufig ist die energieeffiziente Verbrennung von gefährlichen Abfällen unter gleichzeitiger Erzeugung von Wärme und Strom die sowohl ökologisch als auch ökonomisch beste Nutzung.

Die deutsche chemische Industrie verfügt über zahlreiche eigene hochmoderne Sonderabfallverbrennungsanlagen, die den Energieinhalt der gefährlichen Abfälle optimal nutzen, indem Strom und Dampf mit hohen Wirkungsgraden erzeugt werden. Diese Energie wird in der Regel direkt wieder in industriellen Produktionsverfahren eingesetzt, so dass eine ganzjährige gleichmäßige Abnahme der erzeugten Energie gewährleistet ist.

Die Verbrennung von gefährlichen Abfällen der chemischen Industrie in dafür geeigneten Sonderabfallverbrennungsanlagen trägt somit erheblich zum Ressourcenschutz bei. Zudem leistet sie einen wesentlichen Beitrag zum Umweltschutz, da die von der Chemie genutzten Sonderabfallverbrennungsanlagen das Gefährlichkeitspotenzial der Abfälle optimal beherrschen und die hiermit verbundenen Emissionen in die Umwelt unter den gesetzlichen Anforderungen liegen. Gleichzeitig werden alle organischen Schadstoffe durch die Verbrennung zerstört. Aschen und Schlacken werden anschließend sicher entsorgt.

Aber auch die Verwertung von gefährlichen Abfällen in Mitverbrennungsanlagen – wie z.B. Zementwerken – stellt einen wichtigen Entsorgungsweg für die Unternehmen der chemischen Industrie dar. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die Abfälle für die entsprechenden Anlagen geeignet sind. Wenn dies der Fall ist, können auch hierdurch wichtige Primärressourcen eingespart werden und es wird ein Beitrag zum nachhaltigen Abfallmanagement geleistet.

Um zu gewährleisten, dass das Verwertungspotential gefährlicher Abfälle optimal genutzt werden kann, ist es notwendig, dass die oben beschriebenen Verwertungswege für die jeweils geeigneten gefährlichen Abfälle geöffnet bleiben. Hierfür wiederum ist es aber notwendig, dass die Verwertung der gefährlichen Abfälle auch als solche anerkannt wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass eine optimale und nachhaltige energetische Verwertung gefährlicher Abfälle an Staatengrenzen oder bereits an Bundeslandgrenzen scheitert oder zumindest erschwert wird, da Beseitigungsabfälle durch das EU-Verbringungsrecht, aber auch durch Andienungspflichten einiger Länder deutlich größere Probleme beim Grenzübertritt haben als Verwertungsabfälle.

Aufgrund der oben gemachten Ausführungen bittet der VCI dringend darum, dass die energetische Verwertung gefährlicher Abfälle bei der aktuellen Diskussion eine ausreichende Berücksichtigung erfährt, damit sie auch weiterhin einen wichtigen Beitrag zum Ressourcen- und Umweltschutz leisten kann.

Abfallverwertung (III):

- **Recycling darf nicht zum Selbstzweck werden.**
- **Hochwertiges Recycling und qualitativ hochwertiges Recyclingmaterial müssen statt undifferenzierter Recyclingansätze im Fokus stehen.**
- **Eine Verschärfung von Recyclingquoten sowohl bzgl. der Berechnungsmethodik (Wechsel von Input- zu Output-Betrachtung) als auch bzgl. der absoluten Höhe ist ohne Berücksichtigung ökologischer und wirtschaftlicher Auswirkungen abzulehnen.**
- **Materialspezifische Recyclingquoten für Masseabfälle sind nicht zielführend.**
- **Das Recycling kritischer Rohstoffe bedarf einer gesonderten Betrachtung.**
- **Recycling darf nicht zur Verschleppung von Schadstoffen führen.**

Vor dem Hintergrund der oben bereits dargelegten Notwendigkeit der differenzierten Betrachtung der Abfallverwertung lehnt der VCI eine einseitig und pauschal auf das Recycling ausgerichtete Abfallstrategie ab. Recycling darf kein Selbstzweck sein.

Eine Strategie zur Förderung der Kreislaufwirtschaft darf nicht pauschal auf das Recycling ausgerichtet sein nach dem Motto: „Koste es, was es wolle“, sondern sollte vielmehr das hochwertige Recycling im Blick haben. So sollten die Abfälle recycelt werden, die zu einem sinnvollen, d.h. qualitativ hochwertigen, gut vermarktbar und ökologisch unbedenklichen Recyclingmaterial führen.

Ein pauschaler Recyclingzwang hingegen ist sehr kritisch zu bewerten. Dieser wäre zum einen gegen den Markt gerichtet und würde zum anderen auch zu zum Teil erheblichen Risiken für Mensch und Umwelt führen, indem Schadstoffe nicht aus dem Wirtschaftskreislauf entfernt, sondern weiter in ihm verteilt würden. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn Bau- und Abbruchabfälle recycelt würden, welche mit nicht abtrennbaren gefährlichen organischen Substanzen wie PAKs, PCBs o.ä. verunreinigt wären. Die Schadstoffe würden dann in den resultierenden Recyclingbaustoffen verschleppt und würden sich bei weiteren Recyclingvorgängen weiter anreichern. Bei einer energetischen Verwertung hingegen würde das entsprechende Gefährdungspotential für das Wohl der Allgemeinheit durch die Zerstörung der Schadstoffe nicht auftreten.

Ferner würde ein verschärfter Recyclingzwang dazu führen, dass auch die Qualität des recycelten Materials in Summe deutlich schlechter würde, da aufgrund potenziell unrealistischer Vorgaben die Gefahr besteht, dass zukünftig quasi jeder betroffene Abfallstrom recycelt werden müsste, egal wie er zusammengesetzt ist und egal, ob er überhaupt für ein Recycling geeignet ist. Das zusätzlich gewonnene recycelte Material wäre dann aufgrund der schlechteren Qualität in vielen Fällen für die gewünschten Verwendungen unbrauchbar oder daraus gefertigte Erzeugnisse von deutlich geringerer Lebensdauer. Dies belegen insbesondere Erfahrungen aus Deutschland, wenn die Recyclingunternehmen aufgrund der hohen Quotenanforderungen immer mehr Material mit unzureichenden Spezifikationen erhalten.

Vor diesem Hintergrund steht der VCI der potenziellen Festlegung neuer und der möglichen Verschärfung von Recyclingquoten ablehnend gegenüber. Die ursprünglich von der EU-Kommission in ihrem Legislativpaket angedachten Quotenverschärfungen für das Recycling sowohl in der Höhe als auch durch eine neue Berechnungsmethodik (Output-Bezug) zeigten einen deutlichen Ansatz in Richtung einer unverhältnismäßigen Stärkung des Recyclings bei den betroffenen Abfallströmen. Hieraus hätte eine unbegründete, unmittelbare Schlechterstellung der energetischen Abfallverwertung resultiert. Recycling wäre dadurch zum Selbstzweck geworden, ohne Betrachtung der wirtschaftlichen und ökologischen Konsequenzen.

Nicht nur die Höhe und die Berechnungsart von Recyclingquoten stellen bei falscher Ausgestaltung ein Problem dar, sondern auch die Art der Quoten. Während Summenquoten (wie beispielsweise in der aktuell geltenden EU-Abfallrahmenrichtlinie) die Möglichkeit unterschiedlicher Ansätze, Strategien und Schwerpunktsetzungen zu deren Erreichung einräumen, wären materialspezifische Recyclingquoten diesbezüglich deutlich ungeeigneter, weil unflexibler. Letztendlich stellen materialspezifische Recyclingquoten für Massenströme wie Kunststoffe, Glas, Metall oder Papier in Teilen eine indirekte Produktdiskriminierung der betroffenen Werkstoffe dar und greifen, ohne dass hierdurch ein Mehrwert für Mensch oder Umwelt entstehen würde, direkt in den Markt ein.

Häufig wird angeführt, dass mit neuen Recyclingquoten das Problem der kritischen Rohstoffe (z.B. seltene Erden) gelöst werden bzw. zumindest ein Beitrag zur Lösung geleistet werden könne. Um dies zu erreichen, helfen aber weder Summenquoten noch materialspezifische Quoten von Masseströmen wie Kunststoff, Papier, Metall oder Glas weiter. Hier wäre dann vielmehr über elementspezifische Ansätze nachzudenken.

Abfallrechtliche Herstellerverantwortung:

- **Die abfallrechtliche Herstellerverantwortung ist bereits sehr anspruchsvoll.**
- **Die geltenden Vorgaben müssen zunächst in allen Mitgliedsstaaten unter Beachtung des Subsidiaritätsprinzips erfüllt werden.**
- **Eine Verschärfung der Herstellerverantwortung bis hin zur Übernahme der kompletten End-of-Life-Management-Kosten durch den Hersteller wäre unverhältnismäßig, wettbewerbsschädigend und widerspräche dem Verursacherprinzip.**
- **Aktionen zur Information / Aufklärung der Verbraucher wären zielführend sowie ein effektives Zusammenwirken zwischen Administration und Entsorgungswirtschaft.**

In Verbindung mit dem zurückgezogenen Vorschlag der EU-Kommission zur Kreislaufwirtschaft wurde auch darauf hingewiesen, dass die erweiterte Herstellerverantwortung im Abfallrecht in den einzelnen Mitgliedsstaaten unzureichend vollzogen wird. Vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips müssen aber unterschiedliche Wege zur Zielerreichung möglich sein. Das Ziel selbst muss aber am Ende in allen Staaten erfüllt werden.

Insofern sollten die Mitgliedsstaaten mit Vollzugsdefiziten in angemessener Weise unterstützt werden, so dass die Anforderungen möglichst bald in allen Mitgliedsstaaten erfüllt werden. Dies darf aber nicht zu Mehrbelastungen der Wirtschaft in den Staaten führen, in denen das Thema bereits bestens implementiert ist, wie beispielsweise in Deutschland. Die Anforderungen dürfen zudem nicht zu Wettbewerbsverzerrungen oder Produktdiskriminierungen auf EU- oder globaler Ebene führen.

Regelungen zu Recyclingfähigkeit von Produkten, zum Einsatz von Recyclingmaterial, zu Reparierbarkeit müssen stets im Blick haben, dass im Rahmen einer funktionierenden Marktwirtschaft zunächst die Vermarktung der jeweiligen Produkte im Fokus stehen muss. Gegen den Markt gerichtete Anforderungen aus dem Bereich der Produktpolitik wären vor dem Hintergrund eines globalen Wettbewerbs somit nicht akzeptabel.

Ferner bedarf es gerade auch aus ökologischer Sicht einer äußerst differenzierten, ganzheitlichen Betrachtungsweise. So sind Recyclingfähigkeit, Reparierbarkeit und der Einsatz von Recyclingmaterial nicht per se ökologisch sinnvoll. Der Einsatz von Verbundwerkstoffen kann durchaus das Recycling behindern, ist aber beispielsweise zur Produktion von leichten Autos oder Dämmsystemen notwendig, um den Klimaschutz voranzubringen. Außerdem kann es durch den Einsatz von Recyclingmaterial zu Verschleppungen von Schadstoffen kommen, die das Wohl von Mensch und Umwelt einträchtigen (s.o.).

Die Reparierbarkeit – beispielsweise von veralteten Elektrogeräten – kann den Einsatz von neuen, ökologisch häufig besseren Alternativen behindern. Insofern ist auch die Wiederverwendbarkeit nicht per se ökologisch sinnvoll und bedarf ebenfalls einer differenzierten Betrachtung.

Kritisch sehen wir auch die ursprünglich von der EU-Kommission im Rahmen ihres Legislativvorschlages dargelegten Ansätze, die „End-of-Life-Management“-Kosten komplett im Produkt und somit beim Hersteller zu internalisieren. Dies halten wir für unverhältnismäßig und lehnen diese Ideen ab. Würden die resultierenden Kosten des Abfallmanagements der jeweils hergestellten Produkte auf den Hersteller überwältigt, würde dies zu wirtschaftlich nicht tragbaren Anforderungen führen, die den Wettbewerb der global agierenden europäischen Wirtschaft erheblich negativ beeinflussen würden. Zudem besteht für den Hersteller keine geeignete Möglichkeit, auf den Verbraucher einzuwirken, wenn dieser die Produkte am Ende ihres Lebenszyklusses nicht ordnungsgemäß entsorgt. Außerdem ist zu beachten, dass der Tätigkeitsbereich eines Herstellerunternehmens für seine operative Tätigkeit klar definiert ist. Eine Ausdehnung auf Prozesse, die in der Wertschöpfungskette weit hinter dem nächsten Kunden liegen, widerspricht daher klar dem rechtlichen Ansatz des Verursacherprinzips.

Hier sind vielmehr entsprechende staatliche Sanktionierungen und Information / Aufklärung der Verbraucher erforderlich sowie ein effektives Zusammenwirken zwischen Administration und Entsorgungswirtschaft.

Deponierung:

- **Die Deponierung für nicht mehr verwertbare, d.h. nicht mehr als Resource nutzbare Abfälle ist weiterhin notwendig.**
- **Undifferenzierte Deponierungsverbote wären ökonomisch kontraproduktiv und nicht umsetzbar.**
- **Deponierungsverbote sollten sich im Wesentlichen auf verwertbare Siedlungsabfälle beschränken.**
- **Potenzielle Deponieabgaben, -steuern o.ä. besitzen keine ökologische Lenkungswirkung und würden die Industrie daher unnötig belasten.**

Die häufig vorgeschlagene pauschale Einstellung der Deponierung von Abfällen ist zu undifferenziert und in der Praxis nicht zu realisieren bzw. auch ökologisch nicht sinnvoll. So gibt es zahlreiche Abfälle, wie z.B. nicht brennbare industrielle (gefährliche) Abfälle oder auch zahlreiche Bau- und Abbruchabfälle, Asbestabfälle etc., wofür teilweise keine andere geeignete Entsorgungsart als die Deponierung existieren würde.

Deponierungsbeschränkungen machen für geeignete Abfallströme grundsätzlich Sinn, müssen aber näher spezifiziert werden, um praktikabel zu sein. Deutschland nimmt hier eine Vorreiterstellung in der EU ein. Ein Deponierungsverbot darf daher nicht über die bereits erfolgreich umgesetzten nationalen Vorgaben in Deutschland hinausgehen und sollte sich somit im Wesentlichen auf verwertbare Siedlungsabfälle beschränken.

Eine Null-Deponierung für Industrieabfälle wäre in Abhängigkeit vom jeweiligen Abfallstrom weder ökologisch sinnvoll noch praktisch realisierbar oder wirtschaftlich akzeptabel darstellbar. Eine quasi erzwungene Verwertung mineralischer Abfälle, z.B. im Baubereich, würde zu einer flächendeckenden Verschleppung und Verteilung enthaltener Schadstoffe führen.

Da seitens der Industrie gemäß den Vorgaben der EU-Abfallhierarchie aber auch aus wirtschaftlichen wie ökologischen Erwägungen lediglich die Abfälle deponiert werden, für die dies unbedingt notwendig ist, würde eine mögliche Deponieabgabe, -steuer o.ä. die Industrie in ungerechtfertigter Weise im Wettbewerb belasten und keine ökologische Lenkungswirkung besitzen. Solche Überlegungen werden daher von uns abgelehnt.

Abfallrecht vs. Stoffrecht:

- **Wettbewerbsgleichheit für Primär- und Sekundärrohstoffe ist erforderlich.**
- **Es darf keine rechtliche Grauzone für sog. Sekundärrohstoffe geben.**

Aus Recyclingprozessen hervorgehende Rohstoffe (sog. Sekundärrohstoffe) leisten bei geeigneter Herstellungsweise und Produktqualität grundsätzlich einen wichtigen Beitrag zur Ressourceneffizienz.

Die Anforderungen der EU-Chemikalienverordnung REACH gelten grundsätzlich sowohl für Primär- als auch für Sekundärrohstoffe. In Bezug auf eine erforderliche REACH-Registrierung verzichtet der Gesetzgeber unter bestimmten Bedingungen auf eine Registrierung von Sekundärrohstoffen durch den Hersteller des jeweiligen Recyclingprodukts, wenn derselbe Stoff bereits von einem anderen Unternehmen registriert wurde, während für Primärrohstoffe immer der Hersteller/Importeur registrierungspflichtig ist (REACH Art. 2 Abs. 7d) und z.B. bei Reimporten ausschließlich Registrierungen anerkannt werden, die für den Stoff bereits innerhalb derselben Lieferkette erfolgten.

Der VCI unterstützt die REACH-Zielsetzung einer sicheren Verwendung von Stoffen in den Lieferketten und befürwortet deshalb grundsätzlich die Beseitigung identifizierter Grauzonen zwischen Stoff- und Abfallrecht. Die chemische Industrie stellt Produkte her, die in Teilen mit recyceltem Material im Wettbewerb stehen. Daher ist es aus unserer Sicht notwendig, dass für alle Akteure die gleichen Bedingungen gelten müssen und somit Wettbewerbsgleichheit besteht.

Der VCI plädiert daher dafür, keine Stoffregelungen in das Abfallrecht aufzunehmen. Denn Abfall ist explizit von der Stoffregelung REACH ausgenommen (REACH Art. 2 Abs. 2). Jede zusätzliche Ausnahmeregelung, Änderung der Abfalldefinition, Änderung des Geltungsbereiches, Festlegung zum Ende der Abfalleigenschaft o.ä. in der EU-Abfallrahmenrichtlinie, wodurch Sekundärrohstoffe aus dem REACH-Regime herausgenommen würden, gefährdet die Wettbewerbsgleichheit für Primär- und Sekundärrohstoffe. Für im Einzelfall auftretende konkrete Probleme mit Recyclingprodukten müssen ggf. praktische Lösungen im Rahmen der weiteren REACH-Umsetzung erarbeitet werden.

Abfallmanagement von Industrie- und Gewerbeabfällen:

- **Spezifische Aspekte des industriellen Abfallmanagements werden in BREFs geregelt. Daher sind in diesem Bereich keine zusätzlichen Vorgaben in neuen Legislativvorschlägen notwendig.**
- **Besonderheiten von Verpackungsabfällen aus Industrie und Gewerbe sind zu berücksichtigen.**

Der ursprüngliche Vorschlag der EU-Kommission zur Kreislaufwirtschaft hat darauf abgehoben, dass Industrie- und Gewerbeabfälle sehr stark diversifiziert sind und stark von den Wirtschaftsstrukturen in den jeweiligen Mitgliedsstaaten abhängen. Dies sehen wir genauso.

Insofern ist der im damaligen Legislativvorschlag dargestellte Grundsatz, dass für den größten Teil des Industrie- und Gewerbeabfalls bei spezifischen Fragen der Abfallbewirtschaftung die relevanten BREFs heranzuziehen sind, ausdrücklich zu begrüßen. Es ist dann aber auch zukünftig darauf zu achten, dass diesbezüglich keine zusätzlichen entsprechenden Vorgaben in neuen Legislativvorschlägen gemacht werden.

Des Weiteren plädiert der VCI dafür, dass auch für Verpackungsabfälle aus Industrie und Gewerbe entsprechend der Besonderheiten betrieblicher Abläufe und der Spezifikation der Verpackungsarten sowie der von der Problematik der Entsorgung privater Haushaltungen abweichenden Situation in Industrie und Gewerbe Rechnung getragen wird. Für industrielle Verpackungen existieren funktionierende Rücknahmesysteme, bestehen Möglichkeiten zu ihrer Wiederverwendung oder auch zum Einsatz für andere Zwecke, z.B. als Sammelbehälter im Betrieb.

Bürokratie:

- **Das Abfallrecht verfügt bereits über zahlreiche bürokratische Verpflichtungen.**
- **Zusätzliche bürokratische Anforderungen haben keinen ökologischen Mehrwert und belasten die Wirtschaft.**

Gemäß dem ursprünglichen Legislativvorschlag der EU-Kommission sollten die bisher geltenden Verpflichtungen zum Führen von Aufzeichnungen für gefährliche Abfälle auch auf nicht gefährliche Abfälle ausgedehnt werden und somit zukünftig für alle Abfälle gelten. Ein erheblicher bürokratischer Mehraufwand wäre die Folge.

Gleiches gilt für die Datenflut, die bei der Umsetzung des ursprünglich angedachten Mindestanforderungskataloges hinsichtlich der erweiterten Herstellerverantwortung hätten gesammelt werden müssen. Zusätzlich zu der grundsätzlichen inhaltlichen VCI-Kritik an einer qualitativen Verschärfung der erweiterten Herstellerverantwortung (s.o.) befürchten wir, dass die hierfür notwendigen Daten in letzter Konsequenz aufwändig vom Abfallerzeuger zu erheben und auszuwerten wären. Alternativ müsste dies als Dienstleistung bei der Entsorgungswirtschaft eingekauft werden und würde dann auf diese Weise zu Mehrkosten führen.

All dies würde zu zusätzlichen bürokratischen und finanziellen Aufwendungen beim Abfallerzeuger führen. Ein Mehrwert für Mensch oder Umwelt ist nicht erkennbar. Die seinerzeit im Legislativvorschlag der EU-Kommission angedachten Regelungen würden zudem den eigentlich angestrebten Gedanken der Entbürokratisierung konterkarieren und werden daher vom VCI abgelehnt.

Ansprechpartner: Prof. Dr. Winfried Golla
Telefon: +49 (69) 2556-1418
E-Mail: golla@vci.de

Verband der Chemischen Industrie e.V.