

VCI-Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union durch Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG-E)

Der VCI steht für eine nachhaltige zirkuläre Wirtschaft

ABFALLVERMEIDUNG ALS WICHTIGER BEITRAG ZUM RESSOURCENSCHUTZ

Die deutsche chemische Industrie bekennt sich zu einer nachhaltigen zirkulären Wirtschaft, welche selbstverständlich auch einen nachhaltigen Umgang mit Abfällen beinhaltet. Die Vermeidung von Abfällen leistet hierzu einen wichtigen Beitrag. Bei der Produktion anfallende Nebenprodukte werden, wenn möglich, wieder direkt in der Produktion eingesetzt. Abfälle, die gar nicht erst entstehen, sind häufig die beste Form des Ressourcenschutzes.

Die Unternehmen der Chemie- und Pharmaindustrie haben ein großes Eigeninteresse an maximaler Ressourceneffizienz. Bereits die hohen Rohstoffkosten stellen zusammen mit dem intensiven Wettbewerb sicher, dass aus jeder Tonne Roh- bzw. Einsatzstoff die größtmögliche Produktmenge gewonnen wird.

Generell sind Verfahren in der Chemieindustrie so konzipiert, dass sie möglichst abfallarm sind. So ist es innerhalb der Branche gelungen, die Abfallmenge und das Produktionswachstum zu entkoppeln. Die Chemie hat hierfür u. a. die Verbundproduktion konsequent ausgebaut. Grundsätzlich ist die Optimierung von Produktionsprozessen eine ständige Aufgabe der Unternehmen. Verfahren sind in der Chemieindustrie so konzipiert, dass Möglichkeiten zur Kreislaufführung genutzt werden. So werden z. B. Lösungsmittel im Produktionsprozess im Kreislauf gehalten und dann, wenn ihre Qualität hierfür nicht mehr ausreicht, an anderer Stelle verwendet oder ggfs. aufbereitet, sofern dies technisch und wirtschaftlich sinnvoll ist.

Am Produktlebensende kann die Chemie mehrere Kreisläufe nutzen: Das mechanische und chemische Recycling von Abfällen oder auch die energetische Verwertung, bei der Energie gewonnen wird. Das bei der Verbrennung entstehende CO₂ kann als Rohstoff direkt genutzt werden. Oder Pflanzen können es durch Photosynthese in Biomasse umwandeln, die dann als nachwachsender Rohstoff genutzt werden kann.

UNVERMEIDBARE PRODUKTIONSABFÄLLE WERDEN SINNVOLL VERWERTET

Trotz der großen Erfolge bei der Abfallvermeidung fallen jedes Jahr produktionsbedingt immer noch ca. 3,2 Millionen Tonnen Abfall in der chemischen Industrie an (Stand 2017, Quelle: PRTR-Datenbank). Für diese Produktionsabfälle hat die Chemieindustrie zahlreiche innovative und erfolgreiche Entsorgungswege entwickelt. Auch weiterhin wird die Branche kontinuierlich daran arbeiten, ihre Abfallvermeidungs- und Abfallverwertungskonzepte zu verbessern. Ziel sind ökologisch und wirtschaftlich optimale Entsorgungswege. Hierfür benötigt die Branche ein modernes und nachhaltiges Abfallrecht.

VERANTWORTUNG ALS PRODUKTHERSTELLER

Die chemische Industrie produziert nicht nur Vorprodukte zur Weiterverarbeitung, sondern auch viele konsumentennahe Produkte bzw. die Werkstoffe hierfür. Auch hier nimmt die Branche ihre Verantwortung als Produzent sehr ernst. So achten die Unternehmen der chemischen Industrie bereits bei der Herstellung der Produkte darauf, dass sie möglichst langlebig und an ihrem Lebensende gut verwertbar sind.

PRODUKTE ALS PROBLEMLÖSER

Auch die Produkte der chemischen Industrie selbst tragen dazu bei, die Menge an Abfällen zu verringern. Farben und Lacke reduzieren Korrosion und Verfall und erweitern die Nutzungsdauer von Gebrauchsgütern des täglichen Lebens. Bauchemische Produkte verlängern das Leben der gesamten Infrastruktur. Und ohne geeignete Kunststoffverpackungen wäre etwa der Anteil an Lebensmittelabfällen deutlich höher. Auch Materialien für langlebige und somit abfallarme Produkte, etwa Kunststofffenster, die neue Akkugeneration, Autoreifen oder Nanobeschichtungen, kommen aus der Chemie. Gleiches gilt für leichte Materialien wie Verbundwerkstoffe für den Fahrzeugbau oder das Dämmen von Gebäuden sowie für immer leistungsfähigere Materialien, die dünnere Verpackungen ermöglichen.

ANFORDERUNGEN AN NACHHALTIGE PRODUKTE SIND VIELFÄLTIG

Nachhaltige Produkte benötigen innovative Werkstoffe, wie z. B. auch moderne Verbundwerkstoffe. Diese sind zwar nicht immer optimal mechanisch zu recyceln, leisten aber wichtige Beiträge, z. B. für Ressourceneffizienz oder für den Klimaschutz. So werden Verbundwerkstoffe im Leichtbau (z. B. im Bereich der Automobilindustrie, für Windräder u.v.m.) oder auch für moderne Wärmedämmverbundsysteme genutzt. Spezielle Additive können dazu führen, dass Materialien langlebiger sind – und somit Abfall grundsätzlich vermieden werden kann – oder dass Materialien auf andere Weise zur Ressourceneffizienz beitragen.

Produkte müssen vielen Anforderungen genügen – dies gilt auch für Recyclingprodukte und für ihre Ausgangsmaterialien. Aus Rückgewinnungsprozessen hervorgehende Rohstoffe (sog. Sekundärrohstoffe) können bei geeigneter Herstellungsweise und Produktqualität einen wichtigen Beitrag zur Ressourceneffizienz / zirkulären Wirtschaft leisten.

Nachhaltige zirkuläre Wirtschaft: Dafür setzt sich der VCI ein

■ Freiraum für Innovation und wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen schaffen

Nur mit einem umfassenden Verständnis einer nachhaltigen zirkulärer Wirtschaft, welches alle Beiträge zur Schonung von Ressourcen umfasst, können die Potenziale einer zirkulären Wirtschaft für Industrie, Gesellschaft und Umwelt genutzt werden. Das Ziel einer vollständigen zirkulären Wirtschaft ist ambitioniert und der Weg dahin lang. Die Transformation kann nur mit Technologieoffenheit und Freiräumen für Innovationen unter wettbewerbsfähigen Rahmenbedingungen gelingen.

■ Stoff- / Produktrecht nicht mit Abfallrecht vermischen

Für die Bewirtschaftung von Abfällen gilt aus gutem Grund das Abfallrecht mit seinen hierfür konzipierten Schutzziele. Für Materialien und Produkte, die auf den Markt gebracht und vom Verbraucher verwendet werden, gilt hingegen das hierauf ausgerichtete Stoff- und Produktrecht mit seinen spezifischen Schutzziele. Dies gilt im Übrigen auch für sog. Sekundärrohstoffe aus dem werkstofflichen Recycling.

Produktsicherheit wird somit primär durch die bestehenden europäischen Verordnungen REACH und CLP sowie allgemeine und spezifische Produktsicherheitsrichtlinien gewährleistet. Dieser hohe Sicherheitsstandard soll auch bei der darauf im Kreislaufwirtschaftsgesetz bezugnehmenden Produktverantwortung erhalten bleiben. Vor diesem Hintergrund sehen wir etwa § 26a (neu) positiv, soweit hierdurch beispielsweise Rezyklate hergestellt werden können, welche Produktsicherheitskriterien für REACH und Recycling erfüllen.¹

Die zunehmende, darüber hinaus gehende Aufnahme von stoff- und produktbezogenen Regelungen in das Abfallrecht ist kontraproduktiv. Die Vermischung beider Rechtsbereiche führt zwangsläufig zu einer eindimensionalen – primär auf die Erfüllung der Abfallhierarchie fokussierten – Sichtweise auf Produkte. Die Recyclingfähigkeit von Produkten wird dann in den Vordergrund gestellt und zum Selbstzweck erhoben. Andere wichtige Produkteigenschaften, wie z. B. Verbraucherschutz, Qualität, Langlebigkeit, Nutzen für Gesellschaft und Umwelt, Energieeffizienz und Klimaschutz, aber auch die Technologieoffenheit für neue Verfahren und die Vermarktbarkeit der Produkte rücken in den Hintergrund. Dieser einseitige Ansatz ist für Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft nicht zielführend und ist daher im Sinne von Ressourceneffizienz zu verhindern.

¹ REACH und Kunststoffrecycling – Handreichung für eine sachgerechte Umsetzung der Reach-Anforderungen für Betreiber von Recyclinganlagen, UBA-Texte 55/2011, Umweltbundesamt, Dessau (2011)

■ **„Design for Sustainability“ statt „Design for Recycling“**

Das Produktdesign muss ganzheitlich betrachtet werden, indem stets auch der Aspekt „Design for Performance“ berücksichtigt wird. Nur so erhält man dann ein echtes „Design for Sustainability“ anstatt eines lediglich eindimensionalen „Design for Recycling“-Ansatzes. Produkte müssen innovativ sein, um beispielsweise die zirkuläre Wirtschaft oder auch den Klimaschutz voranzubringen. Ein undifferenzierter und pauschaler – allein durch das Recycling getriebener – Ausschluss von Substanzen aus dem Stoffkreislauf wäre diesbezüglich kontraproduktiv.

■ **Den zweckmäßigsten Verwertungsweg ermöglichen**

Nachhaltige Abfallverwertung setzt voraus, dass die Abfallzusammensetzung den jeweils optimalen Verwertungsweg bestimmt. Dies im Kontext zu verfügbaren Infrastrukturen von Erfassung über Behandlung bis hin zur letztlichen Verwertung als auch organisatorische Abfallbehandlungsstrukturen inkl. deren Technologien. Ein Recycling darf nicht zum Selbstzweck erhoben werden. Je nach den vorgenannten Parametern der Abfallwirtschaft muss eine effiziente stoffliche wie energetische Verwertung angestrebt werden. Hierbei sollten auch neue Verfahren wie etwa das chemische Recycling in Ergänzung zu mechanischen Verfahren Beachtung finden. Entscheidend ist, welches Verfahren am Ende die insgesamt beste Ökobilanz ausweist. Für Industrieabfallströme, die nicht weiter verwertbar sind – z. B. Verbrennungsrückstände aus der energetischen Verwertung – muss die Deponierung weiterhin möglich sein.

Zusammenfassende Bewertung des KrWG-Referentenentwurfs (KrWG-E)

Der VCI setzt sich im Sinne eines gemeinsamen Binnenmarktes und aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit in allen Bereichen für eine konsequente 1:1-Umsetzung des geltenden EU-Rechts in nationales Recht ein. Dies gilt somit auch für die im Rahmen des vorliegenden KrWG-Referentenentwurfs (KrWG-E) umzusetzende EU-Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) und die EU-Einwegkunststoff-Richtlinie.

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich daher im Wesentlichen auf die Aspekte, bei denen der deutsche Gesetzgeber vom EU-Recht abgewichen bzw. darüber hinaus gegangen ist. Zudem wird auf einige Unklarheiten hingewiesen.

Kritische Aspekte, die 1:1 aus dem EU-Recht übernommen wurden, werden an dieser Stelle im Wesentlichen nicht mehr kommentiert, da eine Änderung der EU-Vorgaben im nationalen Gesetzgebungsverfahren bekanntlich nicht mehr möglich ist.

■ **Keine Verschärfung des EU-Abfallrechts**

Die deutschen Standards im Abfallrecht wie auch die Implementierung und der Vollzug des europäischen Abfallrechtes in Deutschland sind bereits vorbildlich. Die rechtlichen Vorgaben der EU sollten daher konsequent 1:1 umgesetzt werden. Nationale Verschärfungen im KrWG-E sehen wir aus Gründen der internationalen Wettbewerbsgleichheit sehr kritisch.

■ **Keine verschärfenden Sonderregelungen zur Produktverantwortung**

Die im KrWG-E zusätzlich vorgesehenen Regelungen zur abfallrechtlichen Herstellerverantwortung / Produktverantwortung gehen deutlich über die EU-Vorgaben hinaus. Dies betrifft insbesondere die im KrWG-E neu geschaffene Obhutspflicht für Erzeugnisse und die Verpflichtung zum Rezyklat-Einsatz bei Erzeugnissen (inklusive entsprechender Verordnungsermächtigung). In all diesen Fällen gibt es keine Entsprechungen im EU-Recht.

■ **Keine einseitige Verschärfung durch Anforderung an Produktgestaltung**

Über bereits existierende nationale abfallrechtliche Vorgaben hinaus greift der KrWG-E erheblich in die Produktgestaltung ein, wobei häufig einseitig auf die Erfüllung der Abfallhierarchie fokussiert wird.

Andere wichtige Kriterien, wie z.B. Verbraucherschutz, Qualität, Langlebigkeit, Energieeffizienz, Klimaschutz und die Vermarktbarkeit der Produkte rücken in den Hintergrund. Diese nationalen Sonderregelungen sollten gestrichen werden.

■ **Freiheitsgrade der EU-Vorgaben bei nationaler Umsetzung nutzen**

Bei der Umsetzung der EU-Vorgaben in deutsches Recht wird leider kaum Gebrauch von den gegebenen Freiheitsgraden gemacht. So hat der EU-Gesetzgeber den Mitgliedstaaten u.a. in Artikel 8 und 8a AbfRRL bzgl. der abfallrechtlichen Herstellerverantwortung / Produktverantwortung Gestaltungsspielräume geschaffen. Allerdings sollen diese „Kann“-Vorgaben der EU nun im KrWG-E offensichtlich fast durchgehend verpflichtend umgesetzt werden. Dies betrifft insbesondere die finanzielle Beteiligung der Hersteller an den Kosten bzgl. der späteren Entsorgung (legal oder illegal), die Beschränkung des Einsatzes von „kritischen Rohstoffen“ sowie die Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen. Diese Verschärfungen im KrWG-E lehnen wir vor dem Hintergrund der bereits existierenden hohen deutschen abfallrechtlichen Standards ab und bitten um Nutzung der in der AbfRRL eingeräumten Freiheitsgrade.

■ **Geltungsbereich der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie darf nicht erweitert werden**

Neben den Artikeln 8 und 8a AbfRRL begründet der deutsche Gesetzgeber die Verschärfungen der Produktverantwortung im KrWG-E auch mit der notwendigen Umsetzung der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie. Zwar sind hier die relevanten Regelungen verbindlicher formuliert als in den Artikeln 8 und 8a der AbfRRL. In der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie sind die Vorgaben allerdings sehr spezifisch angelegt und betreffen bewusst nur wenige, klar definierte Produkte bzw. Erzeugnisse wie etwa Strohhalme, Wattestäbchen oder PET-Flaschen. Eine im KrWG-E darüber hinausgehende Ausweitung lässt sich also aus dem EU-Recht nicht ableiten. Die Unternehmen benötigen hier zudem langfristige Rechtssicherheit, welche Produkte reguliert werden. Somit ist die deutliche Ausweitung der betroffenen Erzeugnisse gem. §§ 23 ff. KrWG-E abzulehnen. Zudem sollte die EU-Einwegkunststoff-Richtlinie – soweit sie Verpackungen wie z. B. PET-Flaschen betrifft - explizit auch nur mit der für einen späteren Zeitpunkt angekündigten Novelle des VerpackG umgesetzt werden und nicht bereits hier im KrWG.

■ Keine zusätzlichen Erweiterungen der Produktverantwortung durch Abfallvermeidungsmaßnahmen

Die vom deutschen Gesetzgeber gewählte Begründung für die Verschärfung der Produktverantwortung durch Integration der Abfallvermeidungsmaßnahmen aus Artikel 9 AbfRRL trägt nicht. Die AbfRRL ist so angelegt, dass Artikel 9 (Abfallvermeidung) primär mittels § 33 KrWG-E (Abfallvermeidungsprogramme) umzusetzen ist, wie dies auch im relevanten Artikel 29 Absatz 1 AbfRRL seitens der EU vorgegeben ist. Hätte der EU-Gesetzgeber etwas anderes gewollt, wäre Artikel 9 verzichtbar und die Inhalte hätten direkt in Artikel 8 und 8a einarbeitet werden können. Insofern sollte auch bei der deutschen Umsetzung entsprechend verfahren werden, statt die Regelungen verschärfend in §§ 23 bis 25 KrWG-E einzuarbeiten.

■ Herstellerverantwortung und Verursacherprinzip sind zu unterscheiden

Das Verursacherprinzip als Begründung für die Verschärfung der Herstellerverantwortung heranzuziehen trägt nicht. So hat der Hersteller im Rahmen seiner Produktverantwortung bereits beim Design seiner Produkte das Ende des Lebenszyklus mit zu betrachten. Er ist aber nicht als Verursacher einer illegalen Abfallentsorgung durch den Verbraucher anzusehen, da er als Hersteller hierauf gar keinen Einfluss hat. Wenn also Erzeugnisse nach ihrem Gebrauch vom Verbraucher illegal in die Umwelt entsorgt werden, gilt hier das Verursacherprinzip. Im Kontext des Verbraucherleitbildes des Europäischen Gerichtshofes vom *„informierten, aufmerksamen und verständigen Verbraucher“*²³ ist eine pauschale Verschiebung der Verantwortung vom Verbraucher zum Hersteller unverstündlich und kontraproduktiv. Es ist leicht ersichtlich, dass auch pädagogisch versierte Eltern keinesfalls ihre Kinder auffordern würden, ihr Zimmer nach dem Spielen aufzuräumen, nur um dann, wenn die Kinder der Aufforderung nicht sofort nachkommen, zu erklären, dass die Spielzeughersteller jemanden bezahlen, der das für sie übernimmt. Ebenso muss der mündige Verbraucher Träger von Verantwortung sein. Es muss darum gehen, das Littering zu vermeiden, also das achtlose Wegwerfen stärker durch effektiven Vollzug zu kontrollieren und zu sanktionieren, für ausreichende Abfallentsorgungs-Infrastruktur zu sorgen sowie die Verbraucher besser über die Folgen ihres Konsums aufzuklären. Abfälle sind schließlich Wertstoffe und nicht etwas, das man achtlos fallenlässt, weil jemand anderes es für mich entsorgt.

² EuGH Urt. v. 16.7.1998 – C-210/96, Slg. 1998, I-4657; vgl. hierzu auch Lettl, 2004, Rn. 44 ff.; Hucke, 2001, S. 442; Köhler/Lettl, 2003, S. 1019, 1032; Fezer, 2005, § 5 Rn. 196

³ https://bdi.eu/media/presse/publikationen/gesellschaft-verantwortung-und-verbraucher/BDI_Studie_zum_muendigem_Verbraucher.pdf

Anders gesagt: Wenn Kinder das Aufräumen lernen sollen, dann lassen wir auch nicht die Spielwarenindustrie dafür zahlen, dass jemand anderes das für sie übernimmt.⁴ Insofern muss hinsichtlich der illegalen Abfallentsorgung der tatsächliche Verursacher ins Visier genommen werden und nicht pauschal der Hersteller. Dies kann z. B. durch Sensibilisierungsmaßnahmen (bei denen der Hersteller selbstverständlich unterstützen kann) oder durch empfindlich hoch angesetzte Bußgelder erfolgen.

■ **Gesetzesfolgenabschätzung muss erweitert werden:**

Die tatsächlichen Auswirkungen der umfänglichen Verschärfung der Regelungen zur Produktverantwortung im KrWG-E auf die Wirtschaft lassen sich zwar erst dann im Detail bewerten, wenn die entsprechenden zahlreich in den KrWG-E eingefügten Verordnungsermächtigungen im Wortlaut vorliegen und anschließend im Vollzug greifen. Die groben Inhalte und Betroffenheiten werden aber bereits jetzt deutlich, sowohl durch die jeweiligen Passagen im KrWG-E wie auch in der Begründung hierzu. Es besteht daher die begründete Sorge, dass unmittelbar und mittelbar erhebliche Belastungen für die Wirtschaft aus den zukünftigen Verordnungen erwachsen können. Dies muss somit auch Gegenstand der Gesetzesfolgenabschätzung zum KrWG-E sein. Dies ist bisher nicht der Fall. So finden sich zu den auf den Verordnungsermächtigungen basierenden drohenden Belastungen dort leider keine Aussagen. Dies bitten wir nachzuholen. Ferner wäre es im Grundsatz überlegens- und wünschenswert die Gesetzesfolgenabschätzung auch auf die Folgen für die Umwelt zu erweitern. So hat eine einseitige Konzentration auf das Recycling nach unserer Einschätzung negative Auswirkungen auf Klimaschutz und andere wichtige Umweltziele.

■ **Regelungen müssen technologieoffen sein**

Der VCI begrüßt ausdrücklich die bereits existierenden technologieoffenen Definitionen in § 3 KrWG zur Abfallverwertung (Absatz 22) und zum Recycling (Absatz 25). Gleiches gilt für die neue Definition des § 3 Absatz 23a KrWG-E zur stofflichen Verwertung. Hierdurch werden allen Verwertungstechnologien - mechanisch, chemisch wie auch energetisch - die notwendigen Freiheitsgrade eingeräumt. Insofern ist sicherheitshalber klarzustellen, dass dies nicht durch die o. g. neuen Regelungen zur Produktverantwortung wieder eingeschränkt wird.

⁴ https://www.deutschlandfunk.de/streit-um-plastikentsorgung-lobbyistin-mehr-ueber-konsum.694.de.html?dram:article_id=456117

So besteht die Gefahr, dass durch den mehrfachen Hinweis auf den verpflichtenden Rezyklat-Einsatz bei einer zu engen Auslegung des nicht definierten „Rezyklat“-Begriffes auf diesem Weg eine Beschränkung der Recyclingtechnologien auf das mechanische Recycling entstehen könnte. Das chemische Recycling, welches aufgrund der spezifischen Verfahrenstechnologien keine „klassischen“ Rezyklate erzeugt, könnte somit bei zu enger Auslegung des Rezyklat-Begriffes quasi ausgeschlossen werden. Daher setzen wir uns für eine Klarstellung im KrWG ein, dass die Begriffe „sekundäre Rohstoffe“ sowie „Rezyklate“ als Begriffe mit allen Recyclingverfahren korrelieren, unabhängig, ob mechanisches oder chemisches Recycling. Dies gilt natürlich auch für die gleichberechtigte Anrechnung aller Recyclingverfahren auf alle relevanten Quoten. Beispielsweise wird im Rahmen der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie explizit nicht von „Rezyklaten“, sondern von „recycelten“ Kunststoffen gesprochen, was chemische und mechanische Verfahren zweifelsfrei gleichrangig betrachtet.

Ausführliche Anmerkungen zum KrWG-E

Definition für Siedlungsabfälle - Nr. 4 a) (Seite 7): § 3 Absatz 5a (neu)

Die neue Definition für Siedlungsabfälle wird hier quasi 1:1 aus der AbfRRL übernommen, was im Grundsatz zu begrüßen ist.

Wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt, ist die Hauptaufgabe dieser Definition (analog zur neuen Definition für Bau- und Abbruchabfälle in § 3 Absatz 6a neu) die präzise EU-einheitliche Bestimmung der Rahmenbedingungen für die Erfüllung der EU-Verwertungsquoten für Siedlungsabfälle. Auf die Problematik, dass die EU-Definition nicht kohärent mit der Verwendung des Begriffs „Siedlungsabfall“ im deutschen Abfallrecht ist (z. B. mit der Siedlungsabfall-Definition der GewAbfV), wird zwar in der Begründung hingewiesen.

Aus Gründen der Rechtsklarheit wäre es aber wünschenswert, nicht nur auf dieses Problem hinzuweisen, sondern konkrete Abhilfe zu schaffen, indem möglichst einheitliche und kohärente Definitionen geschaffen werden. Zumindest sollte aber die vorgenannte Inkonsistenz der Definitionen nicht nur in der Begründung, sondern auch an geeigneter Stelle im Gesetzestext selbst adressiert werden.

Definition für Bau- und Abbruchabfälle - Nr. 4 b) (Seite 7): § 3 Absatz 6a (neu)

Die neue Definition für Bau- und Abbruchabfälle wird hier quasi 1:1 aus der AbfRRL übernommen, was im Grundsatz zu begrüßen ist.

Um diesbezüglich Kohärenz im Abfallrecht zu schaffen und dadurch mögliche Unklarheiten auszuräumen, schlagen wir vor, die Definition entsprechend der GewAbfV konsistent zu erweitern und hierdurch auch den in der GewAbfV gewählten Bezug zu Kapitel 17 AVV zu integrieren. Dies würde dann im Übrigen auch dem Erwägungsgrund Nr. 11 der AbfRRL entsprechen.

Definition für Verfüllung - Nr. 4 g) (Seite 8): § 3 Absatz 25a (neu)

Die neue Definition für Verfüllung wird hier quasi 1:1 aus der AbfRRL übernommen, was im Grundsatz zu begrüßen ist.

Wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt, steht auch diese Definition, analog zur AbfRRL-Definition für Siedlungsabfälle, im Zusammenhang mit einer präzisen EU-einheitlichen Bestimmung der Rahmenbedingungen für die Erfüllung der EU-Verwertungsquoten – hier für Bau- und Abbruchabfälle.

Ausdrücklich zu begrüßen ist der Hinweis in der Gesetzesbegründung, dass mit der Beschränkung des Verfüllungsbegriffs auf nicht gefährliche Abfälle die stoffliche Verwertung gefährlicher Abfälle nicht ausgeschlossen sein soll. So weist die Begründung auf Folgendes hin: *„Da die Aufzählung der in der Definition für die stoffliche Verwertung genannten Untergruppen der Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling und Verfüllung nicht abschließend ist (,unter anderem‘), stellt sich der Einsatz von gefährlichen Abfällen zwar nicht mehr als ‚Verfüllung‘ dar, kann aber – bei Vorliegen der allgemeinen Definitionsmerkmale – immer noch als ‚sonstige stoffliche Verwertung‘ angesehen werden.“*

Dadurch wird nunmehr klargestellt, dass der Bergversatz gefährlicher Abfälle weiterhin möglich ist, was ausdrücklich zu begrüßen ist. Es wäre allerdings wünschenswert, diesen wichtigen Aspekt zusätzlich auch ganz konkret in der Gesetzesbegründung zu erwähnen.

Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte ferner klargestellt werden, dass Umlagerungen, Wiederauf- und Wiedereinbringungen von Bodenmaterialien, die nach anderen Rechtsvorschriften zulässig sind, hiervon nicht berührt werden. Hintergrund ist, dass z. B. das Bodenschutzrecht den Wiedereinbau von kontaminierten Bodenmaterial im Rahmen von Altlastensanierungen und unter bestimmten Bedingungen zulässt. Dies sollte durch Regelungen im KrWG nicht behindert werden.

Maßnahmen und wirtschaftliche Instrumente zur Erfüllung der Abfallhierarchie - Nr. 6 (Seite 9): § 6 Absatz 2 i.V.m. Nr. 30 (Seite 29): Anlage 5 (neu) zu § 6 Absatz 2

Hier werden Beispiele für „Maßnahmen und wirtschaftliche Instrumente“ zur Erfüllung der Abfallhierarchie in Anlehnung an die Vorgaben der AbfRRL im Wesentlichen 1:1 in den KrWG-E eingefügt.

Unabhängig, davon dass diese Vorgaben der EU aufgrund des bestens funktionierenden abfallrechtlichen Vollzugs in Deutschland und der damit verbundenen vorbildlichen Erfüllung der EU-Abfallhierarchie in Deutschland grundsätzlich nicht benötigt werden, unterstützen wir die gewählte Vorgehensweise des deutschen Gesetzgebers, die in Anhang IVa der AbfRRL genannten „wirtschaftlichen Instrumente“, soweit diese – zumindest an dieser Stelle des KrWG-E – relativ allgemein und vergleichsweise unverbindlich mittels der Formulierung in § 6 Absatz 2 in Verbindung mit der entsprechenden Anlage 5 neu ins deutsche Recht umgesetzt werden. Allgemeine und unspezifische Finanzierungsinstrumente, so im Besonderen Gebühren, Steuern oder Abgaben, wie sie in Anlage 5 zu § 6 Absatz 2 als Maßnahmenbeispiele dargelegt werden, lehnt der VCI im vorliegenden Kontext im Grundsatz ab. Denn diese sind gegen den Markt gerichtet und für eine Kreislaufwirtschaft nicht förderlich.

Wir sind weiterhin der Auffassung, dass die in § 6 gewählten Formulierungen zu Missverständnissen führen können. So ist der neu eingeführte Begriff „Maßnahmen“ aus der AbfRRL nicht synonym zu dem bisher in § 6 in anderem Zusammenhang verwendeten gleichen Begriff „Maßnahmen“, da hier zwei unterschiedliche inhaltliche Bedeutungen adressiert sind.

Während mit diesem Begriff im geltenden (deutschen) KrWG nach unserem Verständnis im Wesentlichen konkrete Abfallbehandlungs-Maßnahmen gemeint sind, geht es bei dem neu von der EU eingeführten Begriff vielmehr um „Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie“, die dann in Anlage 5 aufgelistet werden und eben keine „Abfallbehandlungs-Maßnahmen“ darstellen.

Dadurch, dass dann der neue nicht synonyme Maßnahmen-Begriff aus der AbfRRL durch seine Verknüpfung im letzten Satz von § 6 Absatz 2 direkt mit dem ursprünglichen KrWG-Begriff in Bezug gesetzt wird, vergrößert sich das Missverständnis noch. Hierzu wäre eine Klarstellung notwendig.

Entfernung gefährlicher Stoffe aus gefährlichen Abfällen – Nr. 8 (Seite 11): § 9a (neu) Absatz 4

Gemäß dieser Regelung sind *„gefährliche Stoffe, Gemische oder Bestandteile aus gefährlichen Abfällen zu entfernen und nach den Anforderungen“* des KrWG *„zu verwerten oder zu beseitigen, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Absatz 2 bis 4 und § 8 Absatz 1 erforderlich ist.“*

Dies ist so nicht in der AbfRRL gefordert. Dort wird in Artikel 18 Absatz 3 lediglich auf eine Trennungspflicht rechtswidrig vermischter Abfälle abgehoben, was im KrWG-E dann auch entsprechend in Absatz 3 umgesetzt wird. Die zusätzliche Regelung in KrWG-E Absatz 4 wird in der Gesetzgebung mit Artikel 10 Absatz 5 AbfRRL begründet, nach dem die Mitgliedsstaaten optional (*„falls dies...erforderlich ist...“*) Maßnahmen zur Erleichterung der Abfallverwertung ergreifen können, indem *„vor oder während der Verwertung gefährliche Stoffe, Gemische oder Bestandteile aus gefährlichen Abfällen“* entfernt werden.

Der deutsche Umsetzungsvorschlag verzichtet zudem auf die Klarstellung *„vor oder während“*. Der Wortlaut *„Gefährliche Stoffe ...sind zu entfernen.... und zu verwerten...“* kann daher so verstanden werden, dass gefährliche Stoffe immer vor der Verwertung zu entfernen sind.

Wir halten die im KrWG-E gewählte „scharfe“ Umsetzung in deutsches Recht für zu weitgehend, da die Abfallverwertung gefährlicher Abfälle in Deutschland bereits heute ohne eine entsprechende Regelung sehr gut funktioniert. Die hier geforderte neue Verpflichtung würde in der geforderten Verbindlichkeit zu einer erheblichen Zusatzbelastung der Wirtschaft führen und wäre in vielem Fällen mit verhältnismäßigem Aufwand nach Stand der Technik im kommerziellen Maßstab nicht erfüllbar.

Wir bitten daher um Streichung oder zumindest um Relativierung dieses Absatzes. Zwar wird mit dem Verweis auf § 7 Absatz 2 bis 4 der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zumindest indirekt adressiert. Sollte eine Streichung nicht in Erwägung gezogen werden, bitten wir zumindest darum analog zu Absatz 3 einen einschränkenden Hinweis hinsichtlich der technischen Möglichkeit und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit direkt in den Wortlaut des Absatz 4 einzufügen.

Recyclingquoten für Siedlungsabfälle - Nr. 10 (Seite 12): § 14

Hier werden die in der AbfRRL festgeschriebenen Recyclingquoten 1:1 in den KrWG-E überführt, was im Grundsatz nicht zu beanstanden ist.

In der Begründung wird dann auch erfreulicherweise nochmals klargestellt, dass es sich bei den Quoten um „Globalquoten“ handelt, die nicht von den einzelnen Abfallerzeugern und -besitzern selbst zu erfüllen sind.

Eine Bewertung, inwieweit die betreffenden Recyclingquoten für Siedlungsabfälle mit dem Markt konform gehen oder nicht und somit erfüllbar sind oder nicht, kann aufgrund der fehlenden Quotenberechnungsgrundlage derzeit nicht getroffen werden.

Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) – Nr. 14 (Seite 13): § 20 Absatz 2 Nr. 2

Diese Regelung bezieht sich allgemein auf Werkstoffe wie Kunststoffe, Metalle und Papier, welche den örE zur getrennten Sammlung von privaten Haushaltsabfällen verpflichtend angedient werden.

Hier muss sichergestellt werden, dass Systeme, insbesondere für private Haushaltsabfälle nicht gegenläufig arbeiten, so bei Leichtverpackungssammlungen, die genau die o. g. Werkstoffe enthalten; denn diese sind bereits über privatwirtschaftliche Systeme erfasst, organisiert und finanziert.

Auch sollte die hier getroffene Neuregelung nicht zu einer erweiterten Wertstofffassung bundesweit allein bei den öRE führen. Im Übrigen müssen hier bei den öRE die gleichen Pflichten hinsichtlich Dokumentation, Quoten und Nachweispflicht gelten wie bei der Privatwirtschaft.

Produktverantwortung – Nr. 16 (Seite 14 ff.): §§ 23 - 25

Das Thema Produktverantwortung, welches auch die abfallrechtliche Herstellerverantwortung beinhaltet, ist für die Wirtschaft, darunter auch die Unternehmen der chemischen Industrie – wie bereits zu Beginn der Stellungnahme dargelegt – eine Selbstverständlichkeit. Sie stellt ohne Zweifel eine grundsätzliche Notwendigkeit für eine nachhaltige Kreislaufwirtschaft dar.

Um zu wirklich nachhaltigen Lösungen zu kommen, gilt es hierbei allerdings, einige zentrale Randbedingungen bei der Ausgestaltung des Rechtsrahmens und bei der rechtlichen Verortung des Produktrechtes zu beachten, die im Folgenden näher ausgeführt werden.

Als 2018 die AbfRRL novelliert wurde, stand die Produktverantwortung im Fokus. Es wurden Regelungen des Stoff- und Produktrechtes in der AbfRRL angesiedelt, die u. E. primär nicht in das Abfallrecht gehören. Die eigentlichen abfallrechtlichen Regelungen inklusive der Bewirtschaftung von Abfällen sind zunehmend in den Hintergrund gerückt. In der Konsequenz ist dies auch bei der nationalen Umsetzung durch das KrWG der Fall. Leider wird dieser Aspekt dann vom deutschen Gesetzgeber sogar noch – ohne Notwendigkeit – bei der Novellierung des KrWG verstärkt.

Die aktuellen Entwicklungen beobachten wir mit Sorge, da dadurch das Abfallrecht zunehmend zu einer Art Ersatzrecht für das Stoff- und Produktrecht wird, was wiederum zwangsläufig zu einer eindimensionalen Sichtweise und ebensolchen Lösungen führt. Dies wirkt dem Ziel einer nachhaltigen zirkulären Wirtschaft entgegen, da dafür eine gesamtheitliche mehrdimensionale Betrachtung unerlässlich ist. Wir sind der Auffassung, dass beide Rechtsbereiche (Stoff- / Produktrecht einerseits und Abfallrecht andererseits) jeweils für sich gesehen ihre Berechtigung haben. Vielmehr unterstützen wir die Bemühungen, entgegengesetzte Zielsetzungen in den unterschiedlichen Gesetzen zu lösen und dadurch zu einer Vereinheitlichung beizutragen.

So sind die Prioritäten der Schutzzielansätze im Stoff- / Produktrecht und im Abfallrecht aus gutem Grund unterschiedlich. Zwar sollen in beiden Fällen Mensch und Umwelt geschützt werden. Im Abfallrecht ist dies aber primär im Zusammenhang mit den Gegebenheiten der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen zu sehen sowie im Kontext der Erfüllung der EU-Abfallhierarchie. Abfälle werden im Gegensatz zu Stoffen, Gemischen und Produkten eben nicht in Verkehr gebracht, sondern sind in dafür umweltrechtlich genehmigten Entsorgungsanlagen umweltverträglich zu verwerten

(stofflich oder energetisch) bzw. zu beseitigen. Beim Stoff- / Produktrecht hingegen dominieren naturgemäß die Aspekte des Verbraucherschutzes, der Qualitätssicherung oder mittlerweile auch der Energieeffizienz.

Eine zunehmende Vermischung der beiden Rechtsbereiche führt zu Inkonsistenzen in der rechtlichen Betrachtungsweise und somit zu Unklarheiten bei der Rechtsanwendung. Um dies zu vermeiden, sollten die jeweiligen Regelungen konsequent den relevanten Rechtsbereichen zugeordnet werden – zumindest solange es kein übergreifendes Regelwerk gibt, welches Stoff-, Produkt- und Abfallrecht tatsächlich vereint, was momentan nicht absehbar ist.

So führt es beispielsweise zu Problemen, wenn das Design und die Inhaltsstoffe von Produkten primär mit dem Blick durch die abfallrechtliche Brille bestimmt werden. Dort steht naturgemäß die Erfüllung der Abfallhierarchie im Zentrum der Betrachtung. D.h. es ist bei rein abfallrechtlicher Betrachtung nur konsequent, ein Produkt mit dem alleinigen Fokus auf Langlebigkeit, Reparierbarkeit (Abfallvermeidung) und abfallhierarchisch hoch angesiedelter Abfallverwertung (Recyclingfähigkeit, Einsatz von Sekundärrohstoffen) zu konstruieren.

Somit wäre beispielsweise der Bau eines Autos komplett aus dem schweren, aber gut recycelbaren Werkstoff Stahl aus eindimensionaler Sichtweise des Abfallrechts optimal. Das Auto ließe sich komplett mechanisch recyceln. Bei ganzheitlicher Betrachtung wird aber schnell klar, dass dies nicht nachhaltig ist, wenn weitere Aspekte wie z. B. Aspekte des Klimaschutzes oder der Energieeffizienz von Produkten ins Spiel kommen – vom effizienten Schutz der Insassen ganz zu schweigen. Gerade bei langlebigen Produkten zeigen LCAs, dass die Nutzenphase den Einfluss auf die Umwelt zu einem Großteil bestimmt und nicht das Verwertungsverfahren, das am Ende des Produktes zum Einsatz kommt.

Hier sind dann Leichtbaumaterialien gefragt, wie z. B. Verbundwerkstoffe aus Kunststoff, die sich dann aber nicht immer optimal mechanisch recyceln lassen. Die Energie- wende wäre mit einem solch eindimensionalen, allein auf das Recycling fokussierten abfallrechtlichen Ansatz nicht möglich. Windräder, Wärmedämmverbundsysteme oder auch die notwendigen Materialien für die E-Mobilität können nicht immer optimal mechanisch recycelt werden. Diese Beispiele machen deutlich, dass eine zunehmende Regelung des Produktdesigns im Wesentlichen durch die abfallrechtliche Brille mit der Zielrichtung auf wirklich nachhaltige Lösungen wenig Sinn macht.

Vor diesem Hintergrund sehen wir es als sehr kritisch an, dass im Rahmen des vorliegenden Referentenentwurfs die Regelungen zur abfallrechtlichen Herstellerverantwortung im KrWG-E über die diesbezüglich eh schon verschärfte AbfRRL hinaus im nationalen Alleingang in Deutschland noch weiter verschärft werden soll. Wir sind der Auffassung, dass die umfangreichen Vorgaben durch die AbfRRL hierzu mehr als ausreichend sind.

Im KrWG-E wird die Produktverantwortung / abfallrechtliche Herstellerverantwortung in den §§ 23 ff. geregelt. Im Gegensatz zu anderen Bereichen des vorliegenden Referentenentwurfs, in denen eine 1:1-Umsetzung des EU-Rechtes vorgenommen wurde, wird an dieser zentralen Stelle des KrWG-E leider deutlich über die Vorgaben der EU hinausgegangen. Dies halten wir für kritisch und bitten darum, den von der EU hierzu eingeräumten Spielraum unbedingt zu nutzen, um mögliche Wettbewerbsnachteile der deutschen Industrie zu verhindern.

Uns ist bewusst, dass die erweiterte Herstellerverantwortung in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich und zum Teil unzureichend vollzogen wird. Der EU-Gesetzgeber hat daher die Anforderungen der abfallrechtliche Herstellerverantwortung im Artikel 8 und Artikel 8a AbfRRL deutlich erweitert. Vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips hat er den Mitgliedstaaten aber mit Augenmaß die notwendigen Freiheitsgrade bei der nationalen Umsetzung dieser Artikel eingeräumt. Es sind somit durchaus unterschiedliche Wege zur Zielerreichung möglich. So heißt es beispielsweise im Artikel 8 zu Beginn im Absatz 1 wörtlich:

„Zur Verbesserung der Wiederverwendung und der Vermeidung, des Recyclings und der sonstigen Verwertung von Abfällen können die Mitgliedsstaaten Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter erlassen, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller des Erzeugnisses), eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt.“

Auch in den folgenden Passagen sind lediglich „Kann“-Bestimmungen normiert worden wie z.B.:

„Die Mitgliedstaaten können geeignete Maßnahmen ergreifen, um zu fördern, dass Produkte und Bestandteile von Produkten so gestaltet werden, dass bei deren Herstellung und anschließendem Gebrauch die Umweltfolgen und das Abfallaufkommen verringert werden,... Um die ordnungsgemäße Umsetzung der Abfallhierarchie zu erleichtern, können diese Maßnahmen unter anderem die Entwicklung, die Herstellung und das Inverkehrbringen von Produkten und Bestandteilen von Produkten fördern, die mehrfach verwendbar sind, recycelte Materialien enthalten, technisch langlebig sowie leicht reparierbar und, nachdem sie zu Abfall geworden sind, zur Vorbereitung zur Wiederverwendung und zum Recycling geeignet sind...“

Diese Formulierungen lassen sowohl deutlichen Freiraum, ob Regelungen zu den einzelnen Bereichen des Artikels 8 bei der nationalen Umsetzung notwendig sind als auch, ob diese verbindlich oder freiwillig zu erfüllen sind.

Dadurch besteht insbesondere für die Mitgliedstaaten, in denen bisher wenig Erfolge im Bereich der abfallrechtlichen Herstellerverantwortung erzielt werden konnten, die gute Möglichkeit, durch rechtlich verbindliche Regelungen lenkend einzugreifen. Dies ist aus unserer Sicht in Deutschland allerdings nicht mehr nötig. So sind bereits die bisherigen Regelungen des KrWG hierzu sehr ambitioniert und die Erfolge in diesem Bereich sind im europäischen und globalen Vergleich enorm. Dies zu erreichen, hat bereits große Kraftanstrengung der deutschen Hersteller im internationalen Vergleich erfordert.

Es ist somit vielmehr darauf zu achten, dass es nicht zu weiteren Mehrbelastungen der Wirtschaft in den Staaten kommt, in denen das Thema bereits bestens implementiert ist, wie beispielsweise in Deutschland. Die Anforderungen dürfen zudem nicht zu Wettbewerbsverzerrungen oder Produktdiskriminierungen gegenüber der EU- oder der globalen Ebene führen.

Bedauerlicherweise macht der deutsche Gesetzgeber von den vorgenannten Freiheitsgraden aber kaum Gebrauch. Im vorliegenden Entwurf des KrWG werden die Regelungen des Artikels 8 und 8a quasi so umgesetzt, als ob es statt „Kann“-Bestimmungen fast ausschließlich „Soll“-Bestimmungen wären. In der Gesetzesbegründung wird dann auch auf den unverbindlichen Charakter der „Kann“-Bestimmungen des Artikels 8 AbfRRL leider nicht hingewiesen. Die Möglichkeit, Maßnahmen „ohne Gesetzescharakter“ einzuführen, wird zwar in der Begründung genannt, findet sich aber im Gesetzestext nur sehr untergeordnet wieder.

Neben den Artikeln 8 und 8a AbfRRL begründet der deutsche Gesetzgeber die Verschärfungen der Produktverantwortung im KrWG-E auch mit der notwendigen Umsetzung der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie. Zwar sind die relevanten Regelungen der letztgenannten Richtlinie verbindlicher formuliert als die der AbfRRL in den Artikeln 8 und 8a. Die Vorgaben sind allerdings sehr spezifisch angelegt und betreffen nur explizit einzelne Produkte, wie etwa Strohhalme, Wattestäbchen oder PET-Flaschen. Dies rechtfertigt somit nicht den hohen Grad der Verbindlichkeit für eine deutlich breiter angelegte Menge an Erzeugnissen der Regelungen in §§ 23 ff. des KrWG-E. So beziehen sich die Regelungen der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie ganz gezielt auf klar definierte einzelne, klar bestimmte Erzeugnissen, welche abschließend im Anhang der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie geregelt sind. Eine Ausweitung lässt sich daher gerade aus der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie eben nicht ableiten bzw. dadurch nicht rechtfertigen. Im Gegenteil muss hier eine Rechtssicherheit für Hersteller erhalten bleiben.

Dass dann auch noch zahlreiche Maßnahmen aus Artikel 9 (Abfallvermeidung) AbfRRL in die §§ 23 bis 25 KrWG-E eingefügt werden, halten wir ebenfalls für deutlich zu weitgehend. Beispielsweise hat die Wirtschaft auf eigene Initiative freiwillig Entwicklungen vorangetrieben, welche den Einsatz von z. B. Kunststoffverpackungen unmittelbar minimieren und so zur Abfallvermeidung direkt beitragen.

Der renommierten Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) zufolge sind dies immerhin fast 1 Mio. t Kunststoffverpackungen pro Jahr⁵. Diese Erfolge dürfen aber nicht am Recycling auf der 3. Stufe der Abfallhierarchie festgezurrt werden. Derartige Entwicklungen einer effektiven Vermeidung – auf der 1. Stufe der Abfallhierarchie – durch Innovation und Design sind nur mit Freiraum möglich, nicht jedoch durch Verschärfungen wie hier die Verknüpfung von Artikel 9 mit der Produktverantwortung und durch Umkehr der Hierarchie, indem das Recycling vorangestellt wird.

So ist die AbfRRL so angelegt, dass Artikel 9 (Abfallvermeidung) primär mittels § 33 KrWG (Abfallvermeidungsprogramme) umzusetzen ist, wie dies auch im relevanten Artikel 29 Absatz 1 AbfRRL seitens der EU angedacht ist. Ansonsten hätte der EU-Gesetzgeber gleich auf den Artikel 9 verzichten und die Inhalte direkt in Artikel 8 und 8a AbfRRL einarbeiten können, was er aus gutem Grund nicht getan hat. Insofern bitten wir darum, bei der deutschen Umsetzung entsprechend zu verfahren, d. h. keine verschärfenden Regelungen in §§ 23 bis 25 KrWG-E einzuarbeiten.

Die konkreten Konsequenzen der in § 23 KrWG-E genannten Aspekte zur Produktverantwortung bleiben in Teilen noch unklar, da § 23 – wie bisher auch – zunächst einmal eine Grundpflicht für die Produktverantwortlichen darstellt, ohne konkrete materiell-rechtliche Pflichten, wie auch in der Gesetzesbegründung erwähnt. Zur „Scharfschaltung“ der Grundpflicht bedarf es dann spezifischer Rechtsverordnungen gem. § 23 Absatz 4 KrWG-E.

Hiervon wird dann aber in §§ 24 und 25 KrWG-E basierend auf den in § 23 Absatz 1 bis 3 KrWG-E normierten Grundpflichten in großem Umfang deutlich über das von der EU vorgegebenen notwendige Maß hinaus, Gebrauch gemacht, indem sehr weitgehende Verordnungsermächtigungen eingeführt werden. Damit ist dann der Grad der Verbindlichkeit und der Detaillierungsgrad der zahlreichen bisher noch eher abstrakten Grundpflichten mittelfristig als hoch einzuschätzen, da die Schaffung der jeweiligen Verordnungen lediglich eine Frage der Zeit sein dürfte.

Die tatsächlichen Auswirkungen auf die Wirtschaft lassen sich zwar erst dann im Detail bewerten, wenn die entsprechenden Verordnungen im Wortlaut vorliegen. Die groben Inhalte werden aber bereits jetzt deutlich, sowohl durch die jeweiligen Passagen im KrWG-E wie auch in der Begründung hierzu. Es besteht daher die begründete Sorge, dass unmittelbar und mittelbar erhebliche Belastungen für die Wirtschaft aus den zukünftigen Verordnungen erwachsen können. Dies muss somit auch Gegenstand der Gesetzesfolgenabschätzung zum KrWG-E sein. Dies ist bisher nicht der Fall. So findet sich zu den auf den Verordnungsermächtigungen basierenden drohenden Belastungen leider keine Aussagen. Dies bitten wir in der Gesetzesfolgenabschätzung nachzuholen.

⁵ Entwicklung der Effizienz von Kunststoffverpackungen in Deutschland 1991 bis 2013, GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung, Wiesbaden (2015)

Abschließend noch folgender übergeordneter Hinweis zum Thema Produktverantwortung: Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus Artikel 8 AbfRRL umfasst explizit auch namentlich genannt die „technische und wirtschaftliche Durchführbarkeit“. Diese ist zwar auch schon heute in § 7 (Grundpflichten der Abfallwirtschaft) Absatz 4 KrWG als ein übergeordneter Grundsatz des KrWG normiert. Es wäre aber wünschenswert, diesen wichtigen Aspekt – wie auch an anderen ähnlich zentralen Stellen des KrWG-E erfolgt – auch im § 23 Absatz 3 KrWG-E nochmals konkret zu erwähnen, anstelle nur allgemein auf § 7 Absatz 4 hinzuweisen.

Weiterhin kritisch bzgl. §§ 23 bis 25 KrWG-E sehen wir folgende Aspekte:

Obhutspflicht für Erzeugnisse - Nr. 16 (Seite 14 ff): § 23 Absatz 1 Satz 3 i. V. m. § 23 Absatz 2 Nr. 11 und i. V. m. § 24 Nr. 10

Hierdurch soll (inklusive Verordnungsermächtigung) festgelegt werden, *„dass für bestimmte Erzeugnisse – auch im Zusammenhang mit deren Rücknahme oder Rückgabe – die Gebrauchstauglichkeit der Erzeugnisse erhalten bleibt und dass diese nicht zu Abfall werden.“*

Der Gesetzgeber beabsichtigt mit der hier festgelegten „Obhutspflicht“ für Erzeugnisse, somit, dass der Produktverantwortliche *„das von ihm hergestellte und vertriebene Erzeugnis auch selbst nicht ohne Notwendigkeit durch eigene Willensentscheidung zu Abfall machen darf.“*

In der Begründung wird hinsichtlich der näheren Bestimmung dieser „Notwendigkeit“ zudem eine Art Kaskade festgelegt, die sich wie folgt darstellt: *„Entsprechend der Vorgabe, die Ressourcen möglichst effizient zu nutzen, ist der Verantwortliche daher gehalten, bei der Organisation und Ausgestaltung des Vertriebs die Gebrauchstauglichkeit des Erzeugnisses im Rahmen der ursprünglichen Zweckbestimmung aufrecht zu erhalten. Ist dies nicht möglich, können auch andere Verwendungszwecke in Betracht kommen. Kann die ursprüngliche Zweckbestimmung nicht mehr aufrechterhalten werden und ist auch eine andere Zweckbestimmung mit zumutbaren Mitteln nicht möglich, kann eine Entledigung des Erzeugnisses als Abfall in Betracht kommen. Gleiches gilt, wenn aus objektiven Gründen, etwa bei Vorliegen von Gesundheits- oder Umweltrisiken, die Entledigung des Erzeugnisses geboten ist. Die Regelung überlässt es dem Produktverantwortlichen, in welcher Weise er die Gebrauchstauglichkeit erhalten kann.“*

Der in der kaskadischen Betrachtung genannte Hinweis der Begrenzung der Obhutspflicht auf den Einsatz „zumutbarer Mittel“ stellt – dem Verhältnismäßigkeitsprinzip folgend – zwar eine gewisse Relativierung der neuen Pflicht dar.

Gleiches gilt für den Hinweis, dass zumindest die Herstellungsphase des Erzeugnisses von der Obhutspflicht ausgenommen sein soll, da hier bereits § 5 Absatz 1 Nr. 3 BImSchG gilt und zudem die Entstehung von Abfall bei der Produktion nicht ausgeschlossen werden kann. Dennoch ist damit zu rechnen, dass – je nach Ausgestaltung der Obhutspflicht – hierdurch erhebliche Belastungen auf die Wirtschaft zukommen können.

Gemäß Gesetzesbegründung fokussiert die Obhutspflicht insbesondere auf Lebensmittel und auf die „Vernichtung von Lagerbeständen im Onlinehandel“. Konkret genannt werden neben Lebensmitteln die Erzeugnis-Gruppen „Bekleidung“ und „Elektroartikel“. Welche Erzeugnisse noch betroffen sein werden, bleibt aber unklar. In dieser Unbestimmtheit verbirgt sich ein enormes Potential an potentiellen Belastungen für die gesamte deutsche Wirtschaft.

Wir weisen vorsorglich darauf hin, dass die Anwendung einer Obhutspflicht für die Erzeugnisse der chemischen und pharmazeutischen Industrie – wie aber im Übrigen wahrscheinlich für fast alle anderen Branchen auch – bereits aus Gründen der Qualitätssicherung, der Produktsicherheit bis hin zur Produkthaftung nicht funktionieren dürfen.

So werden die Erzeugnisse selbstverständlich zunächst einmal produziert, um damit Erträge zu erwirtschaften und für den Endverbraucher einen bestimmungsgemäßen Nutzen zu erfüllen. Da der Hersteller i. d. R. nicht erfährt, wie der Kunde mit den Erzeugnissen, z. B. im Vorfeld möglicher Retouren, umgegangen ist, können diese Retouren aus Sicherheits- und aus Qualitätsgründen i. d. R. nicht ohne Weiteres erneut vermarktet werden.

Zudem muss es in unserem Wirtschaftssystem der freien Marktwirtschaft grundsätzlich dem Eigentümer der Erzeugnisse bereits aus rein wirtschaftlichen Gründen überlassen bleiben, zu entscheiden, ob sich eine Vermarktung lohnt. So darf aus unserer Sicht beispielsweise ein Unternehmen nicht gezwungen werden, Erzeugnisse zu vermarkten, wenn beispielsweise bereits die Logistikkosten den mit dem Erzeugnis zu erzielenden Ertrag übersteigen würden. Die Hersteller haben bereits aus eigenen Wirtschaftlichkeitsaspekten heraus ein Interesse, dass die Produkte auch nach einer Rücksetzung weiterhin vermarktet werden können.

In den vorgenannten Fällen darf dem Hersteller der betroffenen Erzeugnisse die Möglichkeit nicht verwehrt werden, um mögliche Verluste zu vermeiden, seine Erzeugnisse im schlimmsten Fall zu zerstören und diese dann als Abfall zu entsorgen. So wie er hierfür weder zivil- noch strafrechtliche Konsequenzen zu erwarten hat, darf es hierfür aber auch zukünftig keine umweltrechtlichen Konsequenzen geben, da dies ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Eigentumsrechte des Herstellers wäre.

Aufgrund der drohenden Belastungen für die im internationalen Wettbewerb stehende Wirtschaft, den Eingriff in die Eigentumsrechte der Unternehmen wie auch der Verbraucher und vor allem der wichtigen Tatsache, dass diese Verpflichtung keine Entsprechung in den EU-rechtlichen Vorgaben hat, bitten wir darum, von diesen Überlegungen eines deutschen Sonderweges Abstand zu nehmen und die Obhutspflicht wieder aus dem KrWG-E zu streichen. Sollte es dennoch bei der Obhutspflicht im KrWG-E bleiben, weisen wir vorsorglich schon jetzt darauf hin, dass dann – in enger Abstimmung mit der betroffenen Wirtschaft - erhebliche Ausnahmen von dieser Pflicht in den KrWG eingefügt werden müssten, die sowohl zahlreiche technische als auch wirtschaftliche Aspekte berücksichtigen müssten.

Abschließend hierzu noch der Hinweis, dass u. E. im Übrigen eine bisher noch nicht thematisierte gewisse Gefahr besteht, dass die Obhutspflicht zukünftig als „Schlupfloch“ für eine illegale Abfallverbringung oder für illegale Abfalltransporte genutzt werden könnte. Auch zur Vermeidung solcher Grauzonen sollte auf die Normierung einer deutschen Obhutspflicht für Erzeugnisse verzichtet werden.

Wir haben durchaus Verständnis dafür, dass der Gesetzgeber mit dieser Regelung auf die aktuelle öffentliche und politische Diskussion zur Reduzierung von Lebensmittelabfällen oder zur Vernichtung von Retouren durch Versandhändler reagiert. Dennoch sehen wir hierin einen zu gravierenden Eingriff in die Rechte von Wirtschaft und Gesellschaft. Die Konsequenzen können – je nach Ausgestaltung – erheblich sein. Auch hierzu fehlt im Übrigen eine Gesetzesfolgenabschätzung.

Wir schlagen daher statt der im KrWG-E festgeschriebenen Obhutspflicht vor, dass für die Themen Lebensmittelabfälle und Vernichtung von Retouren unter Einbindung aller Betroffenen und relevanter Wissensträger konsensuale, möglichst freiwillige Lösungen gemeinsam gesucht werden.

Verpflichtender Rezyklat-Einsatz - Nr. 16 (Seite 16): § 24 Nr. 3

Auch hier soll – ebenfalls als deutscher Sonderweg – eine Verordnungsermächtigung geschaffen werden, dass *„bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter, das Recycling fördernder Weise in Verkehr gebracht werden dürfen, insbesondere unter dem Einsatz von sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten.“*

Dies sehen wir kritisch. Wir sind der Auffassung, dass das Angebot an qualitativ hochwertigen Rezyklaten in beständigen Mengen und die Verbesserung bestehender Recyclingtechnologien die Marktakzeptanz von recycelten Kunststoffen erhöhen werden, ohne dass für bestimmte Produkte verbindliche Regeln für den Rezyklat-Einsatz eingeführt werden müssen.

Der VCI schlägt deshalb vor, dass anstelle eines verpflichtenden Rezyklat-Einsatzes beispielsweise auf bestehende technische Normen verwiesen wird, wie etwa die Normreihe EN 15342 ff. hinsichtlich Kunststoff-Rezyklaten. Für die Weiterentwicklung derartiger Normen hat das DIN jüngst einen neuen Arbeitskreis Kunststoffrecycling im Fachnormenausschuss Kunststoffe eingerichtet.

Grundsätzlich werden obligatorische Vorschriften für einen Rezyklat-Einsatz nicht zur Lösung des Problems der Meeresabfälle beitragen. Wir verstehen, dass es notwendig ist, sowohl neue Märkte für den Rezyklat-Einsatz zu finden, um die Nachfrage anzukurbeln, als auch dem Problem von Abfällen in der Umwelt zu begegnen. Beim Rezyklat-Einsatz müssen jedoch auch andere wichtige Aspekte wie Produktsicherheit und Verbraucherschutz berücksichtigt werden. Der Rezyklat-Einsatz ist zudem aus wirtschaftlichen oder technischen Gründen nicht immer möglich oder sinnvoll. Der Rezyklat-Einsatz ist von Anwendung zu Anwendung sehr unterschiedlich, und es ist daher unmöglich, eine allgemeine Regel aufzustellen, die ein bestimmtes Maß an recyceltem Material vorschreibt. Die Menge an recyceltem Inhalt kann nur von den Herstellern effektiv bestimmt werden – auch hier wird auf o.g. Normarbeiten hingewiesen. Solche Anforderungen sollten daher nicht verbindlich vorgeschrieben werden.

Es wird erneut deutlich, dass der beschränkte Blick lediglich durch die abfallrechtliche Brille zu erheblichen Problemen führen kann. So soll es offensichtlich in letzter Konsequenz zu Erzeugnis-Verboten (!) kommen, nur wenn diese nicht optimal zur Erfüllung der Abfallhierarchie (Ebene 3: Recycling) beitragen.

Beispielsweise würden Produkte aus Glas sich bestens recyceln lassen. Sie würden somit die neuen Anforderungen wahrscheinlich problemlos erfüllen. Bei ganzheitlicher Betrachtung wird aber schnell deutlich, dass diese Glas-Produkte einen deutlich höheren Energieaufwand gegenüber leichteren Materialien, z. B. aus Verbundkunststoffen, beim Warentransport erfordern würden. Aus Sicht der Energieeffizienz wären dann die Kunststoffe die bessere Wahl, was bei einer einseitigen Betrachtung der Recyclingfähigkeit keine Rolle spielen würde.

Solche Aspekte gilt es bei einer Bewertung von Produkten daher konsequent unter Nachhaltigkeitsaspekten sorgsam abzuwägen, anstelle pauschale Produktverbote nur durch die Abfallbrille – und dies noch als nationaler Alleingang – voranzutreiben. Die hier angedachte Verordnungsermächtigung muss somit auf das durch EU-Recht gebotene Anforderungs-Minimum zurückgeführt werden.

So wird in der Begründung hierzu darauf hingewiesen, dass diese Verordnungsermächtigung Artikel 6 Absatz 5 der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie aufgreifen soll, wo ab 2025 ein Mindestanteil von 25 Prozent an recycelten Kunststoffen in PET-Getränkeflaschen gefordert wird bzw. 30 Prozent ab 2030. Dass der Gesetzgeber diese EU-Vorgaben umsetzen will, ist selbstverständlich nicht zu kritisieren.

Allerdings darf auch hier nicht über EU-Recht hinausgegangen werden, was mit der hier geplanten deutlichen potentiellen Erweiterung auf quasi alle Nicht-Verpackungen der Fall ist.

Auch hier beziehen sich die tatsächlichen Vorgaben der EU lediglich auf ein ganz bestimmtes Produkt und zwar die zuvor genannten PET-Flaschen. Eine Generalisierung dieser Verpflichtung würde einen erheblichen und grundsätzlichen Eingriff in die Märkte verschiedener Sektoren darstellen und die Rohstoffbasis für die Chemie gravierend einschränken, dies zudem ohne Entsprechung im EU-Recht. Diesen deutschen, die Wirtschaft belastenden Sonderweg, indem eine Spezialregelung auf andere Produkt- und Wirtschaftszweige ausgedehnt und verallgemeinert wird, lehnen wir ab.

Insofern plädieren wir dafür, die Verordnungsermächtigung dahingehend zu modifizieren, dass sie gemäß den EU-Vorgaben auf die Einsatzquote von recyceltem Material bei PET-Getränkeflaschen beschränkt bleibt. Potentielle darüber hinaus gehenden Anforderungen zum Rezyklat-Einsatz könnten dann nach dem Vorbild der EU Circular Plastic Alliance mittels freiwilliger, kooperativer Lösungen von Industrie und Politik gemeinsam – z. B. unter Moderation der Bundesregierung - angegangen werden.

Der VCI begrüßt ausdrücklich die bereits existierenden technologieoffene Definitionen in § 3 KrWG zu Abfallverwertung (Absatz 22) und zu Recycling (Absatz 25). Gleiches gilt für die ergänzende Definition des neuen § 3 Absatz 23a (neu) KrWG-E zur stofflichen Verwertung. Hierdurch werden allen Verwertungstechnologien - mechanisch, chemisch wie auch energetisch - die notwendigen Freiheitsgrade eingeräumt. Insofern ist sicherheitshalber klarzustellen, dass dies nicht durch die o. g. neuen Regelungen zur Produktverantwortung wieder eingeschränkt wird. So besteht die Gefahr, dass durch den mehrfachen Hinweis auf den verpflichtenden Rezyklat-Einsatz bei einer zu engen Auslegung des nicht definierten „Rezyklat“-Begriffes auf diesem Weg eine Beschränkung der Recyclingtechnologien auf das mechanische Recycling entstehen könnte.

Das chemische Recycling, welches aufgrund der spezifischen Verfahrenstechnologien keine „klassischen“ Rezyklate erzeugt, könnte somit bei zu enger Auslegung des Rezyklat-Begriffes quasi ausgeschlossen werden. Daher setzen wir uns für eine Klarstellung im KrWG ein, dass die Begriffe „sekundäre Rohstoffe“ sowie „Rezyklate“ als Begriff mit allen Recyclingverfahren korrelieren, unabhängig ob mechanisches oder chemisches Recycling. Dies gilt natürlich auch für die gleichberechtigte Anrechnung aller Recyclingverfahren auf alle relevanten Quoten.

Beispielsweise wird im Rahmen der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie explizit nicht von „Rezyklaten“, sondern von dem Einsatz „recycelter“ Kunststoffe gesprochen, was chemische und mechanische Verfahren unmissverständlich beide subsummiert.

Dies ist uns aus folgenden Gründen besonders wichtig: Das chemische Recycling stellt eine große Chance für die Kreislaufwirtschaft dar. Die chemischen Recyclingverfahren können das Recycling auf zusätzliche Abfallfraktionen erweitern, die bisher nicht sinnvoll mechanisch recycelt werden konnten, sodass die Anwendungsfelder breiter werden. Dies gilt zum Beispiel für Duomere wie sie meistens in Compositewerkstoffen oder Beschichtungsmaterialien verwendet werden. Verunreinigungen werden dabei aus dem Kreislauf entfernt. Die entstehenden Sekundärrohstoffe können in der vorhandenen chemischen Infrastruktur weiterverarbeitet werden. Das ist ein ökologischer Vorteil. Dazu kommt, dass die Toleranz chemischer Technologien, etwa gegenüber Verunreinigungen, die Akzeptanz innovativer chemischer Verfahren stark fördert und einen künftigen, zum mechanischen Recycling ergänzenden Beitrag zum weiteren Ausbau der Kreislaufwirtschaft liefert. Das recycelte Material besitzt zudem Neuware-Qualität. Dies gilt es zu fördern, soweit es ökobilanziell sinnvoll sowie wettbewerbsfähig und marktgerecht ist. Zur Etablierung entsprechender Verfahren benötigt das chemische Recycling eine technologieoffene abfallrechtliche Sichtweise.

Wir bitten ferner auch hier darum, die potentiellen Auswirkungen in der Gesetzesfolgenabschätzung für die jeweiligen neuen Anforderungen der Produktverantwortung klar herauszuarbeiten.

Kritische Rohstoffe - Nr. 16 (Seite 14 ff.): § 23 Absatz 2 Nr. 3 i.V.m. § 24 Nr. 4 u. 6

Hier werden bzgl. der Verwendung und des Umgangs mit Erzeugnissen, die „kritische Rohstoffe“ enthalten, ebenfalls Verbotsregelungen hinsichtlich des Inverkehrbringens eingeführt sowie die bisherigen Kennzeichnungsregelungen auf kritische Rohstoffe erweitert (beides inklusive Verordnungsermächtigung).

Auch hier ist unklar, welche Auswirkungen dies im Detail in der Praxis haben würde, da entsprechende Entwürfe von Verordnungen aktuell freilich noch nicht vorliegen. Trotzdem ist zu befürchten, dass auch hier erhebliche, in die Produktgestaltung eingreifende Regelungen geschaffen würden.

Dass man sich dieser Thematik seitens des deutschen Gesetzgebers annimmt, ist in der AbfRRL zwar gefordert. Der hier gewählte hohe Grad der Verbindlichkeit ist auch an dieser Stelle – wie bereits ausgeführt – aufgrund der Vorgaben der EU hingegen nicht notwendig. Wir bitten daher auch hier darum, dass von den seitens der EU eingeräumten Freiheitsgraden bei der nationalen Umsetzung Gebrauch gemacht wird.

An folgendem, aus der VCI-Mitgliedschaft übermittelten Beispiel wird deutlich, zu welchen Problemen diese Regelungen in der Praxis führen könnten:

Die Definition „kritischer Rohstoffe“ enthält auch das Kriterium „Angebotskonzentration“ als Voraussetzung für die Kritikalität eines Rohstoffes. Daher ist es bereits aufgrund des Kriteriums „Angebotskonzentration“ möglich, einen Rohstoff als kritisch zu bewerten. Am Beispiel Gips in der DERA-Liste der kritischen Rohstoffe kann somit gezeigt werden, dass ausschließlich die Angebotskonzentration in China (aufgrund des hohen Inlandsbedarfes in China) zur Kritikalität führt, ohne dass es irgendwelche Verknappungen auf dem heimischen Markt gibt. Weil es überhaupt nicht zu einer Überschneidung der Märkte kommt (Deutschland ist in Summe der Importe und Exporte Exportland für Gips und es gibt keine auf diesen Rohstoff bezogene Handelsaktivität), ist eine Anforderung aufgrund eines Status „kritischer Rohstoff“ weder angemessen noch erforderlich. Dennoch würden die neu geschaffenen Regelungen im KrWG-E greifen und zu erheblichen Problemen führen.

Senkung des Gehalts gefährlicher Stoffe - Nr. 16 (Seite 15): § 23 Absatz 2 Nr. 5

Wie bereits in der Begründung zum Referentenentwurf erläutert, soll hierdurch Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe i) AbfRRL umgesetzt werden. Unabhängig davon, dass wir – wie bereits ausgeführt – die Umsetzung der Abfallvermeidungs-Vorgaben des Artikels 9 AbfRRL durch die Produktverantworts-§§ 23 bis 25 KrWG-E kritisch sehen, sollte zumindest die offene Formulierung der AbfRRL in den KrWG übernommen werden, indem folgende Ergänzung vorgenommen wird: *„(2) Die Produktverantwortung umfasst insbesondere...5. die Förderung der ~~die~~ Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen...“*

Zum anderen enthält die Vorgabe in der AbfRRL folgende Nebenbedingung: *„unbeschadet der harmonisierten Rechtsvorschriften, die auf Unionsebene für die betreffenden Materialien und Produkte gelten, die Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen in Materialien und Produkten zu fördern.“* Der Hinweis auf harmonisierte Rechtsvorschriften für die betreffenden Materialien und Produkte, die weiterhin Geltung behalten sollen, wird im KrWG-E nicht erwähnt. Das „Unionsrecht“ bezieht sich u.a. ausdrücklich auf den freien Warenverkehr. Auch diese Regelung sollte daher 1:1 übernommen werden.

Auch an dieser Stelle wird einmal mehr der von uns kritisierte Trend zur Vermischung von Stoff- / Produktrecht mit dem Abfallrecht deutlich, der hier – verbunden mit allen dargestellten negativen Konsequenzen – bereits durch den EU-Gesetzgeber vorgenommen wurde.

So gehört die vorgenannte Regelung naturgemäß in das Stoffrecht (insbesondere REACH- oder CLP-Verordnung) und nicht in das Abfallrecht. Ansonsten würde auch hier eine eindimensionale und dadurch falsche Sichtweise entstehen.

Ein undifferenzierter und pauschaler Ausschluss von Stoffen aus dem Stoffkreislauf bei belegter sicherer Verwendung ist für eine nachhaltige, ganzheitliche Betrachtungsweise kontraproduktiv.

Ein gutes Beispiel hierzu findet sich in der Glasindustrie. So ist auf den Internetseiten des BV Glas folgender Hinweis nachzulesen: *„Die Kalknatrongläser machen die weitest- aus größte Menge aller industriell hergestellten Gläser aus. Wie aus dem Namen hervorgeht, spielen dabei als Bestandteile neben Sand vor allem Natron und Kalk eine wesentliche Rolle. Ein typisches Kalknatronglas besteht zu 71 bis 75 Prozent aus Sand (SiO₂), zu 12 bis 16 Prozent aus Natriumoxid (Na₂O), zu 10 bis 15 Prozent aus Kalk (CaO) und zu einigen Prozenten aus anderen Stoffen, etwa zum Färben.“*⁶

Es ist somit festzuhalten, dass die größte Menge der industriell hergestellten Gläser aus „gefährlichem“ (H319) Natriumcarbonat (Soda) hergestellt werden. Bei der Herstellung bildet sich dann das „gefährliche“ (H314) Natriumoxid und das „gefährliche“ (H 315-318-335) Calciumoxid. Dennoch werden diese Gläser selbstverständlich breit im täglichen Leben eingesetzt: *„In der Praxis tritt Kalknatronglas in Form von Getränkeflaschen, Lebensmittelgläsern, einfachen Trinkgläsern und Flachglas auf...“*⁷

Ein weiteres plakatives Beispiel stellen Konservierungsmittel dar. In einem aktuellen Workshopbericht der EU-Kommission heißt es: *„It is important to note that in some cases there may be trade-offs between circular economy goals of longevity and recyclability of a product and safer chemicals; an example of such trade-off is the use of biocides in formulated products to extend the life of those formulations. In these cases, innovation to optimise both goals will be required.“*⁸

Grundsätzlich müssen Produkte so beschaffen sein, dass sie notwendige bzw. vorgeschriebene Sicherheits- und Qualitätsstandards sowie die Anforderungen der Kunden erfüllen. Ansonsten dürften sie nicht in Verkehr gebracht werden und würden auch im Markt nicht akzeptiert. Ein undifferenzierter und pauschaler Ausschluss von Substanzen aus dem Stoffkreislauf wie im Übrigen auch ein pauschales und undifferenziertes Gebot zur Verwendung von recyceltem Material (Sekundärrohstoffen) bei der Produktherstellung (s. o.) würde sowohl die Sicherheit von Produkten gefährden als auch negativ in den Markt eingreifen.

Eine verbindliche rein abfallrechtlich auf das Recycling – und damit auf die Erfüllung der Abfallhierarchie – gerichtete Betrachtung der Inhaltsstoffe, ohne Berücksichtigung der durch die REACH-Verordnung bereits vorgegebenen Risikobewertung und ohne Berücksichtigung des Produktnutzens sowie ein pauschales und undifferenziertes Gebot zum Einsatz von Sekundärrohstoffen greift deshalb wesentlich zu kurz und führt in

⁶ <https://www.bvglas.de/?id=55>

⁷ <https://www.bvglas.de/?id=55>

⁸ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2d7fc4d1-96f6-11e9-9369-01aa75ed71a1>

letzter Konsequenz zu einem Recycling zum Selbstzweck. Andere wichtige, mindestens gleichwertige Ziele der Nachhaltigkeit, wie weitere ökologische Aspekte, Ressourcenschonung, Langlebigkeit, Klimaschutz und Energieeffizienz, könnten somit konterkariert werden.

Übernahme der Abfallbewirtschaftungs- / Entsorgungs- und Reinigungskosten durch den Hersteller von Erzeugnissen - Nr. 16 (Seite 15 ff.): § 23 Absatz 2 Nr. 8 und 10 i. V. m. § 25

Durch diese Regelungen sollen die Hersteller von Erzeugnissen in großem Umfang und verpflichtend die Abfallbewirtschaftungs- und Entsorgungskosten und zudem die Kosten für die Reinigung übernehmen, die durch potentielle illegale Entsorgung ihrer zu Abfall gewordener Erzeugnisse nach Gebrauch entstehen.

Begründet wird dies durch die abfallrechtlichen Vorgaben der EU wie durch das Verursacherprinzip. Wir sehen dies sehr kritisch, da beide Punkte nur in Teilen tragen. Auch den Grad der Verbindlichkeit der Regelungen im KrWG-E sehen wir als zu hoch an. Vor allem aber wird hierdurch die Wirtschaft finanziell doppelt belastet, zudem in weiteren Anwendungssektoren, und das Prinzip der Produktverantwortung unter privatwirtschaftlicher Organisation nicht sorgsam beachtet. So zahlt die Wirtschaft bereits – im Bereich der Leichtverpackungen über Lizenzentgelte der Inverkehrbringer – an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger für den Zweck der Sauberkeit des öffentlichen Raums sowie der Information und Aufklärung der Bürger.

Zwar sind die Mitgliedstaaten durch AbfRRL und EU-Einwegkunststoff-Richtlinie angehalten, die vorgenannten Aspekte in ihr nationales Abfallrecht zu überführen. In Deutschland sind auf Basis des geltenden Rechtes bereits zahlreiche erfolgreiche Systeme der finanziellen und organisatorischen Herstellerverantwortung etabliert. Zusätzlicher Regelungen hierfür bedarf es in Deutschland u. E. daher nicht.

Die gemäß Artikel 8 und 8a AbfRRL zwar weiter verschärfte Regelungen räumen den Mitgliedstaaten aber auf EU-Ebene auch hier deutliche Freiheitsgrade bei der nationalen Umsetzung ein, wovon der deutsche Gesetzgeber Gebrauch machen sollte, anstelle auch hier auf eine maximale Umsetzung der Vorgaben abzuheben. Aufgrund der gut etablierten, oben beschriebenen organisatorischen wie finanzielle Produktverantwortung inkl. der Bürgeraufklärung durch die privatwirtschaftlich organisierte Produktverantwortung ist den EU-Vorgaben in Deutschland bereits genüge getan.

Die in der Gesetzesbegründung genannte Notwendigkeit der nationalen Umsetzung der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie rechtfertigt nicht die hier vorgenommene deutliche Ausweitung der Verbindlichkeit dieser Regelungen. Dies betrifft insbesondere auch die undifferenzierten Regelungen zur Übernahme der Reinigungskosten der Hersteller für Erzeugnisse, die nach Ihrem Gebrauch illegal entsorgt wurden.

Bedauerlicherweise hat die EU hierzu in der EU-Einwegkunststoff-Richtlinie verbindliche Vorgaben gemacht. Diese sind aber auf eindeutig definierte Produkte bzw. Erzeugnissen beschränkt. Eine Ausweitung dieser verbindlichen Anforderungen auf weitere Erzeugnisse, wie in Deutschland vorgesehen, obendrein im Kreislaufwirtschaftsgesetz und nicht in der entsprechenden untergesetzlichen Produktabfallregelung, halten wir für nicht zielführend im Sinne einer geordneten und effektiven Abfallbewirtschaftung.

Auch das mehrfach in der Gesetzesbegründung angeführte Verursacherprinzip greift hier aus unserer Sicht eben gerade nicht. Im Kontext des Verbraucherleitbildes des Europäischen Gerichtshofes vom „*informierten, aufmerksamen und verständigen Verbraucher*“^{9,10} ist eine pauschale Verschiebung der Verantwortung vom Verbraucher zum Hersteller unverständlich und kontraproduktiv. So hat der Hersteller im Rahmen seiner Produktverantwortung natürlich auch eine Verantwortung, beim Design seiner Produkte den Abfallpfad seiner Erzeugnisse am Ende des Lebenszyklus mit zu betrachten. Er ist aber beispielsweise keinesfalls als Verursacher einer illegalen Abfallentsorgung anzusehen, da er hierauf gar keinen Einfluss hat.

Wenn also Erzeugnisse nach ihrem Gebrauch achtlos illegal in die Umwelt entsorgt werden, ist der Verursacher nicht der Hersteller, sondern eben die Person, die dies tut. Es ist leicht ersichtlich, dass auch pädagogisch versierte Eltern keinesfalls ihre Kinder auffordern würden, ihr Zimmer nach dem Spielen aufzuräumen, nur um dann, wenn die Kinder der Aufforderung nicht sofort nachkommen, zu erklären, dass die Spielzeughersteller jemanden bezahlen, der das für sie übernimmt. Ebenso muss der mündige Verbraucher Träger von Verantwortung sein. Es muss darum gehen, das Littering zu vermeiden, also das achtlose Wegwerfen durch effektiven Vollzug stärker zu kontrollieren und zu sanktionieren, für ausreichende Abfallentsorgungs-Infrastruktur zu sorgen sowie die Verbraucher besser aufzuklären über die Folgen ihres Konsums. Abfälle sind schließlich Wertstoffe und nicht etwas, das man achtlos fallenlässt, weil jemand anderes es für mich entsorgt. Anders gesagt: Wenn Kinder das Aufräumen lernen sollen, dann lassen wir auch nicht die Spielwarenindustrie dafür zahlen, dass jemand anderes das für sie übernimmt.¹¹

Insofern muss hinsichtlich der illegalen Abfallentsorgung der tatsächliche Verursacher ins Visier genommen werden und nicht der Hersteller der Erzeugnisse, die zu Abfall geworden sind. Dies kann z. B. durch Sensibilisierungsmaßnahmen (bei denen der Hersteller selbstverständlich unterstützen kann) oder durch empfindlich hoch angesetzte Bußgelder erfolgen.

⁹ EuGH Urt. v. 16.7.1998 – C-210/96, Slg. 1998, I-4657; vgl. hierzu auch Lettl, 2004, Rn. 44 ff.; Hücke, 2001, S. 442; Köhler/Lettl, 2003, S. 1019, 1032; Fezer, 2005, § 5 Rn. 196

¹⁰ https://bdi.eu/media/presse/publikationen/gesellschaft-verantwortung-und-verbraucher/BDI_Studie_zum_muendigem_Verbraucher.pdf

¹¹ https://www.deutschlandfunk.de/streit-um-plastikentsorgung-lobbyistin-mehr-ueber-konsum.694.de.html?dram:article_id=456117

Regelungen zum Inverkehrbringen in anderen Staaten - Nr. 16 (Seite 18): § 25 Absatz 1 Nr. 5

Hiermit wird die Regelung aus Artikel 8a Absatz 5 Unterabsatz 3 AbfRRL umgesetzt, wonach laut Gesetzesbegründung *„Hersteller, die keine Niederlassung im Geltungsbereich des KrWG haben, einen Bevollmächtigten bestellen, der die Pflicht des Herstellers wahrnimmt. Dadurch soll zum einen den Betroffenen eine einfache Möglichkeit des Marktzuganges eröffnet werden und zum anderen ein effektiver behördlicher Vollzug der jeweils auf die Verordnungsermächtigung gestützten Verordnungen zur Wahrnehmung der Produktverantwortung gewährleistet werden.“*

Aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit plädieren wir dafür, diese Regelung auch auf Nicht-EU-Mitgliedsstaaten auszuweiten.

Freiwillige Rücknahme - Nr. 17 (Seite 19 ff): § 26 Absatz 3 Nr. 4

Absatz 3 Nr. 4 bezieht sich auf die besondere Förderung der Kreislaufwirtschaft durch die Rücknahme. Der VCI unterstützt die Förderung der Kreislaufwirtschaft ausdrücklich. Diese sollte allerdings nicht allein auf die Rücknahme von Abfällen beschränkt bleiben, sondern im Zusammenspiel mit der nachgelagerten weiteren Behandlung und Verwertung in der gesamten Entsorgungskette betrachtet werden.

Allerdings bleibt offen, was unter einer „hochwertigeren“ Verwertung zu verstehen ist. Daher bitten wir um Klarstellung - gegebenenfalls mit Hilfe einer Erläuterung - welche Kriterien dafür anzuwenden sind.

Freistellung von Nachweis- und Erlaubnispflichten bei freiwilliger Rücknahme gefährlicher Abfälle – Nr. 17 (S. 19 ff): § 26a (neu)

Dieser neu eingeführte Paragraf wird unterstützt, da er es ermöglicht, dass beispielsweise etablierte Recyclingsysteme, bei denen Rezyklate sog. „legacy additives“ enthalten. Dies betrifft z. B. langlebige Produkte mit zunächst nicht gefährlichen Additiven, welche erst später, z. B. als SVHC-Stoff, klassifiziert wurden.

Beispiele sind etwa Fensterprofile, Gehäuse von Autobatterien oder Flaschenkästen, welche in kontrollierten und qualitätsgesicherten Prozessen entstehen, für die das etablierte werkstoffliche Recycling mit definierten Märkten auch weiterhin erhalten bleiben soll.

Regelungen zum öffentlichen Beschaffungswesen - Nr. 20 (Seite 25 f.): § 45

Gemäß Gesetzesbegründung enthält die Regelung des § 45 KrWG-E über die „Pflichten der öffentlichen Hand“ *„eine neue Ausrichtung und wird von der bisherigen Prüfungspflicht zu einer konditionierten Bevorzugungspflicht fortentwickelt.“*

Diese Regelungen erweitern die bisherigen entsprechenden Vorgaben des KrWG über die EU-Vorgaben hinaus. Sie sind daher sorgfältig abzuwägen, um negative Markteingriffe und hiermit verbundene Belastungen der Wirtschaft zu vermeiden. Statt der hier vorgesehenen eindimensionalen abfallrechtlichen Betrachtungsweise, welche zu ungerechtfertigten Material- und Produktdiskriminierungen führen könnte, plädieren wir für eine ganzheitliche nachhaltige Betrachtungsweise die u. a. auch den Produktnutzen berücksichtigt (s. o.).

Ferner besteht die Gefahr, dass durch den expliziten Hinweis auf den Rezyklat-Einsatz bei einer zu engen Auslegung des nicht definierten „Rezyklat“-Begriffes eine Beschränkung der Recyclingtechnologien auf das mechanische Recycling vorgenommen werden könnte. Das chemische Recycling, welches eben aufgrund der spezifischen Verfahrenstechnologien keine direkten Rezyklate erzeugt, könnte bei zu enger Auslegung quasi ausgeschlossen werden. Auch dies gilt es zumindest klarzustellen, wie bereits im Rahmen unseren Anmerkungen zur Verordnungsermächtigung zum Rezyklat-Einsatz gem. § 24 KrWG-E dargelegt.

Abfallvermeidungsprogramme – Nr. 19 (S. 23 ff.): § 33

Die neuen Vorschriften betreffen Abfallvermeidungsprogramme von Bund und Ländern und setzen die europäischen Vorgaben nach Art. 29 und Art. 9 der AbfRRL um. In Abs. 3 Unterabsatz 2 Buchstabe i (*„die Förderung der Senkung des Gehaltes an gefährlichen Stoffen in Materialien und Produkten“*) wird allerdings über die EU-Vorgabe hinausgegangen.

Der Hinweis auf harmonisierte Rechtsvorschriften für die betreffenden Materialien und Produkte, die weiterhin Geltung behalten, wird nicht übernommen. Wir verweisen hierzu auf unsere Anmerkungen zu § 23 Abs. 2 Nummer 5 und bitten um 1:1-Übernahme der EU-Vorgaben.

Chemikalien- und Produktrecht, Informationspflicht von Lieferanten - Nr. 26 (Seite 27 f.): § 62a

Diese Regelungen setzen das EU-Recht zwar im Wesentlichen 1:1 um. Sie sind daher inhaltlich hinsichtlich der nationalen Umsetzung in Deutschland nicht zu kritisieren.

Diese allerdings eigentlich vom Grundsatz her besser im Chemikaliengesetz zu verordnenden Regelungen der EU, betreffen zum einen das Thema der neu zu schaffenden ECHA-Datenbank zur Information der Recyclingwirtschaft über SVHC-Stoffe in Erzeugnissen. Zum anderen legen diese Regelungen fest, dass nicht allein der Sekundärrohstoffherzeuger / Recycler – wie bisher schon – gemäß § 5 KrWG dafür sorgen muss, dass seine Produkte dem Chemikalien- und Produktrecht genügen. Zusätzlich muss dies nunmehr auch der erstmalige Verwender oder Inverkehrbringer der Sekundärrohstoffe sicherstellen („Gürtel- und Hosenträger-Prinzip“).

Auch an dieser Stelle des KrWG-E werden erneut stoffrechtliche Regelungen in das Abfallrecht integriert, was wir – wie bereits mehrfach weiter oben ausgeführt – kritisch sehen.

Zu dem Thema „ECHA-Datenbank zur Information der Recyclingwirtschaft über SVHC-Stoffe in Erzeugnisse“ haben wir folgende Anmerkungen:

Die neuen Meldepflichten gelten für die gleichen Adressaten wie der REACH-Artikel 33. Sie betreffen zunächst Erzeugnisse während ihres Produktlebenszyklus, die (noch) keine Abfälle sind. Insofern hat eine nationale Verankerung im KrWG-E lediglich isolierten / singulären Charakter ohne dortigen direkten Bezug auf das relevante Stoffrecht. So knüpfen die Pflichten, die für die nationale Umsetzung bzw. Anwendung maßgeblich sind (Art. 9 Absatz 1 i.: Beibringung der Informationen durch den Lieferanten eines Erzeugnisses in die Datenbank), im Wesentlichen an die Begrifflichkeit und Systematik des Chemikalienrechts an. Ferner ist fraglich, ob die Verpflichteten bei einer Umsetzung im KrWG-E Kenntnis von ihrer neuen Meldepflicht erlangen würden. Eine Umsetzung dieser neuen Verpflichtungen im Abfallrecht halten wir deshalb für wenig geeignet.

Unabhängig davon sollte zwingend sichergestellt werden, dass ausschließlich Informationen gemäß der aktuellen Fassung des REACH-Artikels 33 in die ECHA-Datenbank gemeldet werden müssen (wie in Art. 9 der AbfRRL festgelegt) und dass die ECHA nicht durch eine Festlegung des Formats ggf. hierüber hinausgeht.

Ansprechpartner:

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

Wissenschaft, Technik und Umwelt
Bereich Umweltschutz, Anlagensicherheit, Verkehr
Verband der Chemischen Industrie e.V.
Mainzer Landstraße 55, 60329 Frankfurt

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von rund 1.700 deutschen Chemieunternehmen und deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. Der VCI steht für mehr als 90 Prozent der deutschen Chemie. Die Branche setzte 2018 über 204 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 462.000 Mitarbeiter.

Webseite: www.vci.de; Twitter: [@chemieverband.de](https://twitter.com/chemieverband.de)