

Kreislaufwirtschaftspolitik 2024 – 2029

BDE-Forderungen an die Europäische Kommission zur Kreislaufwirtschaftspolitik in der europäischen Legislaturperiode 2024-2029

Der BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Kreislaufwirtschaft e.V. unterstützt nachdrücklich den Green Deal und die damit verfolgten Ziele, die Netto-Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % bis 2030 sowie um 90 % bis 2040 zu verringern und bis 2050 der erste klimaneutrale Kontinent zu werden. Der Transformation der EU-Wirtschaft in eine Kreislaufwirtschaft kommt zur Erreichung dieser Ziele herausragende Bedeutung zu und der BDE arbeitet gerne hieran mit. Ein wettbewerbsfähiger Standort zu bleiben und gleichzeitig Klimaziele, Energieeinsparung und eine erhöhte Unabhängigkeit von Primärrohstoffimporten zu erreichen, ist ohne eine Transformation der europäischen Wirtschaft vom linearen zum zirkulären Modell nicht möglich. Die EU ist mit dem Green Deal auf einem guten Weg; dieser Weg ist jedoch bei weitem noch nicht zu Ende und der Green Deal noch nicht vollständig umgesetzt. Der BDE formuliert nachfolgend die Punkte, die aus Sicht der Unternehmen der Entsorgungs- und Kreislaufwirtschaft in der kommenden Legislaturperiode von der EU-Kommission prioritär angegangen werden sollten, um den Green Deal zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen und die Wirtschaft der EU zu einer umfassenden und effizienten Kreislaufwirtschaft umzugestalten. Es handelt sich dabei um prioritäre Punkte, die weiter ergänzt werden können und sollten.

1. Kreisläufe schließen durch eine stärkere Verantwortung der Hersteller

Der Green New Deal der Europäischen Kommission setzt zurecht den Fokus auf das Produktrecht und damit auf eine strengere Verpflichtung der Hersteller, im Sinne der Kreislaufwirtschaft bereits bei Design und Fertigung auf Langlebigkeit und Recycelbarkeit der Produkte zu achten. Die Nachhaltigkeitsanforderungen der geplanten Ökodesign-Verordnung können dafür ein wichtiger Hebel sein. Bei der Festlegung der Designkriterien für ausgewählte Produkte durch delegierte Rechtsakte braucht es vor allem hinsichtlich der Frage nach Recyclingfähigkeit und dem Einsatz von Rezyklaten klare Vorgaben und Zielwerte. Die Trennbarkeit wertstoffhaltiger Fraktionen, deren Sortierbarkeit und Wiederverwertbarkeit mit den bestehenden und bewährten Techniken müssen im Fokus der weiteren Kommissionsarbeit liegen. Vorgaben zum Einsatz von Rezyklaten liefern für die Recyclingunternehmen Investitionssicherheit in neue Anlagen auf hohem technologischen Niveau. Nur in Verbindung mit solchen Vorgaben können die angedachten digitalen Produktpässe ihre volle Wirksamkeit entfalten. In Vorbereitung auf die delegierten Rechtsakte ist es wichtig, dass die Kommission den regelmäßigen Austausch mit der Entsorgungswirtschaft zu Kriterien der Rezyklierbarkeit und des Rezyklateinsatzes sucht.

Die Verabschiedung der Batterieverordnung letztes Jahr war eine verpasste Chance zur Einführung eines EU-weiten Batteriepfands, welches die Sammelverantwortung der Hersteller effektiver regeln würde und erheblich zu einer Reduzierung der Batteriebrände in der Entsorgungswirtschaft führen würde und damit im weiteren Sinne eine funktionsfähige Entsorgungs- und Recyclinginfrastruktur der meisten Siedlungsabfälle gewährleisten würde. Dieses Problem muss mit hoher Priorität zu Beginn der nächsten Wahlperiode des Parlaments angegangen werden. Die in Aussicht gestellte Neubewertung

eines Pfandsystems bis Ende 2027 ist eine große Verzögerung und wird dem Ausmaß des Problems Batteriebrände nicht gerecht.

Die im Entwurf der Abfallrahmenrichtlinie vorgeschlagene erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien und insbesondere die verpflichtende Beteiligung von Organisationen der erweiterten Herstellung wird von Seiten des BDE begrüßt. Hier braucht es klare Regeln zur Verpflichtung der Getrenntsammlung für die spätere Wiederverwendung und das Recycling, um eine erhebliche Verminderung des Rohstoffverbrauchs dieser Produktgruppe zu erreichen.

Die Kommission sollte daher in der kommenden Legislaturperiode

- zügig – unter Einbeziehung der Stakeholder und insbesondere der Recyclingbranche – die Vorgaben für die recyclinggerechte Gestaltung von Produkten und Verpackungen unter Berücksichtigung der state of the art Sammel-, Sortier- und Behandlungstechniken regeln;
- ein Batteriepfand einführen und Inverkehrbringungsverbote (z.B. Im Rahmen der Ökodesignverordnung) für bestimmte mit Batterien betriebene Produkte wie z.B. Einweg-E-Zigaretten und elektronische Grußkarten vorschlagen.

2. Klare Wege aus dem Abfallregime weisen

In einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft dürfen Materialien nur vorübergehend in der Abfallphase verweilen. Sie müssen, soweit ökonomisch und ökologisch sinnvoll, der Wirtschaft als Primärrohstoffersatz wieder zugeführt werden. Häufig ist dafür Voraussetzung, dass recycelte Materialien nicht länger als Abfall gelten. Damit Abfall nicht mehr als Abfall gewertet wird, muss er bestimmte Kriterien für das ‚Ende der Abfalleigenschaft‘ erfüllen. In vielen Fällen wird bereits in der heutigen Praxis das Ende der Abfalleigenschaft am Ende eines qualifizierten Behandlungsprozesses durch zertifizierte Entsorgungsunternehmen erreicht. Im Zuge der Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft und dem damit verbundenen notwendigen Ausbau der Sekundärrohstoffmärkte kommt die Entsorgungswirtschaft damit ihrer Aufgabe nach, aus Abfällen Rohstoffe für die Produktion zu generieren. Dies kann ihr nur dann langfristig gelingen, wenn sie auch die Möglichkeit erhält, die produzierten Rezyklate zu vermarkten. Voraussetzung hierfür ist eine rechtliche Ausgestaltung des Endes der Abfalleigenschaften in allen Stoffströmen dergestalt, dass die Entsorgungsunternehmen in die Lage versetzt werden, den Abfall in ein vermarktungsfähiges Rezyklat zu überführen. Der BDE fordert daher europaweite spezifische Abfallende-Regelungen für alle mengenmäßig relevanten Abfallströme. Bisher sind die EU-Vorschriften über das Ende der Abfalleigenschaft nicht vollständig harmonisiert. Artikel 6 der Abfallrahmenrichtlinie, der das Ende der Abfalleigenschaft regelt, ist jedoch auf Konkretisierung angelegt.

Bisher gibt es nur drei EU-Verordnungen zum Abfallende: für Eisen-, Stahl- und Aluminiumschrott, für Bruchglas und für Kupferschrott. Weitere EU-weite Regeln zum Abfallende für mengenmäßig wichtige Stoffströme müssen folgen. Es ist zu begrüßen, dass die Gemeinsame Forschungsstelle der EU-Kommission, das Joint Research Center (JRC), unter anderem für bestimmte Recyclingkunststoffe (wie PET, HDPE etc.) und Textilien die Voraussetzungen für das Abfallende ausleuchtet. Wichtig ist, dass der gesamte EU-Rechtsrahmen die Ziele der Kreislaufwirtschaft proaktiv unterstützt.

Auch bei der Novelle der europäischen Chemikalienverordnung REACH muss das sog. Recyclingprivileg praxisnah ausgebaut werden und als Chance für Ressourcen- und Klimaschutz gesehen werden. REACH muss ein maßgeblicher „Ermöglicher“ der Transformation zu einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft werden.

Die Kommission sollte daher in der kommenden Legislaturperiode

- Die Anstrengungen für EU-weite Regeln zum Abfallende für mengenmäßig wichtige Stoffströme vorantreiben.

Eine gute Basis könnten die Arbeiten des JRC sein, wobei es darum gehen muss, fokussiert vorzugehen. Ein Schwerpunkt könnte beispielsweise im Bereich Kunststoffe liegen.

3. Umsetzung des New Green Deal sicherstellen

Die mit dem New Green Deal begonnene Transformation des europäischen Wirtschaftsraums hin zu einer Kreislaufwirtschaft ist noch nicht abgeschlossen. Unabhängig von Legislaturperioden und politischen Schwerpunkten einer EU-Kommission ist eine EU-weite und vor allem gleichlaufende Umsetzung und Verständnis des in den letzten Jahren gezeichneten Rechtsrahmens für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft essenziell. Hierfür wird es einen dauerhaften und kompetenten Akteur brauchen, der Motor und Stimme des Green Deals ist: Eine neue EU-Agentur für Kreislaufwirtschaft.

Der Early Warning Report der Kommission aus dem Mai 2023 hat gezeigt, dass schon die Umsetzung der bestehenden Kreislaufwirtschaftsziele aus der Abfallrahmenrichtlinie vielen Mitgliedstaaten Probleme bereitet. Eine Kreislaufwirtschaftsagentur könnte Überwachungs- und Beratungsfunktionen zugleich ausüben und die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des Green Deals und der Abfallbewirtschaftungsziele der EU unterstützen.

Darüber hinaus könnte eine solche EU-Agentur für Kreislaufwirtschaft auch als zentrale EU-Abfallverbringungsbehörde wirken und wäre so ein entscheidender Hebel für eine resiliente und starke Recyclingrohstoffproduktion der EU. Insbesondere könnte eine zentrale EU-Agentur die bestehenden Chancen der Digitalisierung nutzen und im EU-Rechtsrahmen bereits angelegte Türen deutlicher ausbauen. Schon heute kennt die Abfallverbringungsverordnung (VVA) mit Artikel 14 „Verwertungsanlagen mit Vorabzustimmung“, mit dem Ziel der erleichterten Verbringung von notifizierungspflichtigen Abfällen. Wer Kreislaufwirtschaft ermöglichen will, muss diesen „fast track“-Gedanken ausbauen: So könnten örtlich zuständige Behörden im Einvernehmen mit einer zentralen EU-Agentur moderne Recyclinganlagen zertifizieren, in denen Abfälle recycelt und so für die Fortführung im Kreislauf für die produzierende Industrie vorbereitet werden. Zu solch zertifizierten Anlagen sollte auch die Abfallverbringung unbürokratisch in einem fast track-Verfahren möglich sein. Das gilt auch im Hinblick auf das bisher umständliche und hoch bürokratische Erfordernis der Angabe von detaillierten Transportrouten (inklusive alternativer Routen). Mit GPS-getrackten Containern oder Lkw wäre deren Verfolgung vom Abfallerzeuger bis hin zur zertifizierten Recyclinganlage für eine EU-Agentur (und mit ihr zusammenarbeitenden nationalen Behörden) unkompliziert möglich.

Schließlich ist es zur Umsetzung des Green Deal unerlässlich, die noch offenen Gesetzesvorhaben zügig anzupacken und die für eine einheitliche Umsetzung der im Rahmen des Green Deal verabschiedeten Verordnungen und Richtlinien notwendigen konkretisierenden delegierten Rechtsakte und Durchführungsbeschlüsse zügig zu verabschieden.

Die Kommission sollte daher in der kommenden Legislaturperiode

- das legislative Programm des Green Deal weiter entschlossen umsetzen und die erforderlichen Vorschläge unterbreiten;

- die für die Konkretisierung und einheitliche Umsetzung der Rechtsakte erforderlichen delegierten Rechtsakte und Durchführungsbeschlüsse zügig verabschieden;
- die Möglichkeiten zur Schaffung einer EU-Kreislaufwirtschaftsagentur prüfen und einen entsprechenden Vorschlag unterbreiten.

4. Level-Playing-Field für Recyclingindustrie schaffen

Die Substitution natürlicher Ressourcen und Primärrohstoffe durch Stoffe, die aus der Aufbereitung von Abfällen gewonnen wurden (Sekundärrohstoffe), stellt einen wesentlichen Pfeiler des Green Deal und der Transformation der EU-Wirtschaft in eine klimaneutrale (Kreislauf-)Wirtschaft dar. Die umfassende Substitution natürlicher Ressourcen und Primärrohstoffe kann jedoch nur gelingen, wenn sich Rezyklate am Markt gegen Primärrohstoffe und Neuwaren durchsetzen können. Dies ist aufgrund niedriger Primärrohstoffpreise, etwa für Öl als Ausgangsstoff für Kunststoffe, ohnehin schwierig. Hinzu kommen Wettbewerbsverzerrungen bei Kunststoffrezyklaten durch Importe von billigen Rezyklaten aus Drittstaaten, insbesondere aus dem asiatischen Raum, die unter wesentlich schwächeren Umweltschutzstandards und damit weitaus kostengünstiger hergestellt wurden oder bei denen es sich tatsächlich gar nicht um Rezyklate, sondern um falsch deklarierte Neuware handelt. In der Folge werden in der EU gewonnene Rezyklate vom Markt verdrängt und das Kunststoffrecycling in der EU unwirtschaftlich.

Durch Wettbewerbsverzerrungen bei den Energiekosten zu Gunsten von Unternehmen, die Neuwaren aus Primärrohstoffen herstellen, werden diese Schwierigkeiten noch verstärkt. So können energieintensive Unternehmen, die besonders stark dem internationalen Handel ausgesetzt sind und bei denen die Gefahr besteht, dass sie an Standorte außerhalb der Europäischen Union verlagert werden, an denen es keine Umweltstandards gibt oder diese weniger anspruchsvoll sind, Beihilfen in Form einer Ermäßigung der Stromabgaben gemäß Ziff. 4.11 der Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 (KUEBL) erhalten und ihre Produktionskosten dadurch senken. Das gilt beispielsweise für die chemische Industrie und die Baustoffindustrie. Recyclingunternehmen sind auch energieintensiv, sie können jedoch nicht von Ermäßigungen auf Stromabgaben profitieren, da sie nicht so stark dem internationalen Handel ausgesetzt sind und keinem Verlagerungsrisiko unterliegen. Dabei stehen sie mit ihren Rezyklaten insbesondere im Hinblick auf Kunststoffe und Baustoffe in unmittelbarem Wettbewerb zu Unternehmen, die Kunst- oder Baustoffe unter Verwendung von fossilen und mineralischen Rohstoffen herstellen und von der Ermäßigung auf Stromabgaben profitieren.

Diese Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Recyclingwirtschaft – insbesondere im Hinblick auf Kunststoffe – müssen verhindert und beseitigt werden, um das Recycling in der EU wettbewerbsfähig zu halten und Rezyklate als Ersatz für Primär(roh)stoffe und Neuwaren attraktiv zu machen.

Die Kommission sollte daher in der kommenden Legislaturperiode

- Maßnahmen ergreifen, um die Einfuhr von Rezyklaten aus Drittstaaten, die nicht unter vergleichbaren Umweltschutzstandards wie den in der EU geltenden hergestellt wurden, zu verhindern und um zu überprüfen und sicherzustellen, dass als Rezyklate importierte Stoffe auch tatsächlich aus post consumer waste gewonnene Rezyklate sind;
- die KUEBL dahingehend ändern, dass Recyclingunternehmen Beihilfen in Form einer Ermäßigung der Stromabgaben für energieintensive Unternehmen erhalten können, auch wenn sie nicht so stark dem internationalen Handel ausgesetzt sind und keinem Verlagerungsrisiko unterliegen.

5. Für den Klimaschutz: EU-weites Deponieverbot für unbehandelte Siedlungsabfälle und Aufnahme der Deponierung in das EU-ETS

Im Rahmen der Transformation der europäischen Wirtschaft müssen die Weichen auf eine resiliente Kreislaufwirtschaft mit einer modernen Recyclinginfrastruktur gestellt werden. Es ist wichtig, ein EU-weites Deponieverbot für unbehandelte Siedlungsabfälle auf den Weg zu bringen. Nicht zuletzt klimapolitisch ist die Beendigung der Deponierung von unbehandelten Siedlungsabfällen dringend geboten, da Deponien mit ihrem Methangasausstoß mit die größten Klimaschädlinge sind – sie sind für ca. ein Viertel der Methanausstöße der EU verantwortlich, wobei Methan um ein Vielfaches klimaschädlicher ist als CO₂. Die Deponierung von unbehandelten Siedlungsabfällen in einzelnen EU-Mitgliedsstaaten untergräbt die Verwertungs- und Recyclinganstrengungen in der gesamten EU. Ausnahmen für EU-Mitgliedsstaaten, die sowieso schon im Verzug bei der Umsetzung von EU-Vorgaben mit dem Ziel des Deponierungsendes sind, sind eindeutig der falsche Weg.

Dabei ist es auch richtig, die Finanzierung in den Blick zu nehmen und auf die Finanzierung thermischer Verwertungsanlagen zu fokussieren. Zwar ist der Ausschluss von Beseitigungsmaßnahmen aus dem Finanzrahmen der Kohäsionsfonds begrüßenswert, jedoch reicht ein Finanzierungsausschluss allein nicht aus. Wenn die EU weiterhin die Deponierung von unbehandelten Siedlungsabfällen gestattet, dann wird der Wegfall von EU-Fördergeldern nicht ausreichen, um der Deponierung in der EU grundsätzlich ein Ende zu setzen. Ziel muss es sein, die Deponierungsrate für diesen Stoffstrom in der EU auf Null zu bekommen. Dazu sollte die Deponierung auch in das EU ETS aufgenommen werden, um der klimaschädigenden Wirkung von Deponien Rechnung zu tragen.

Gleichzeitig muss die thermische Abfallverwertung als ressourcen- und klimaschonende Brückentechnologie anerkannt und gefördert werden. Denn zum einen kann die für ein umfassendes Recycling von Siedlungsabfällen erforderliche Sammel- und Behandlungsinfrastruktur in den Mitgliedsstaaten, die Siedlungsabfälle noch überwiegend oder zu einem großen Anteil deponieren, nicht so schnell geschaffen werden. Und zum anderen wird es immer Abfälle in nicht unerheblichen Mengen geben, die aus technischen und/oder wirtschaftlichen Gründen nicht recycelt werden können – und diese Abfälle sollten thermisch verwertet werden, anstatt deponiert zu werden; es wird mithin immer einen Bedarf an thermischen Abfallverwertungsanlagen geben.

Die Kommission sollte daher in der kommenden Legislaturperiode

- eine Änderung der Deponie- bzw. Industrieemissionsrichtlinie vorschlagen, die auf ein Verbot der Deponierung unbehalteter Siedlungsabfälle zielt; dabei ist klarzustellen, welche Art der Vorbehandlung (Sortierung, thermische Verwertung) erforderlich ist;
- die Aufnahme der Deponierung in das EU-ETS vorschlagen;
- die thermische Abfallverwertung in der EU-Taxonomie als nachhaltige Tätigkeit (Beitrag zu den Umweltzielen Vermeidung des Klimawandels und Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft) anerkennen und staatliche Förderungen für thermische Abfallverwertungsanlagen nach den Leitlinien für Klima, Umwelt- und Energiebeihilfen (KUEBL) zulassen.