



**Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Abfallwirtschaft e.V.
(DGAW) für das Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoff-
abfälle in der Umwelt**

**Deutsche Gesellschaft für Abfallwirtschaft e.V. (DGAW)
Nieritzweg 23
14165 Berlin**

Registernummer beim Amtsgericht Charlottenburg: VR 12131



Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Abfallwirtschaft e.V. (DGAW) für das Grünbuch zu einer europäischen Strategie für Kunststoffabfälle in der Umwelt

Vorbemerkungen

1.

Die DGAW sieht bei dem praktischen Umgang mit Kunststoffabfällen grundsätzlich mehr ein Vollzugsproblem der dafür maßgeblichen Vorschriften der EU Richtlinien und der Produktverantwortung und weniger ein Defizit an EU weiten normativen Regelungen.

In diesem Zusammenhang ist von unmittelbarer Bedeutung, dass einzelnen EU-Mitgliedstaaten sehr lange Übergangsfristen zur Umsetzung der EU DepRL eingeräumt wurden und andere EU-Mitgliedstaaten, die offensichtlich seit Jahren diese Umsetzung nur mangelhaft vornehmen, nur sehr zögerlich belangt werden. Nach Auffassung der DGAW ist es nicht mehr vertretbar, weiterhin mit EU Fördergeldern die Errichtung von Deponien zu unterstützen.

Wenn also für den Umgang mit Kunststoffabfällen neue Normen in Erwägung gezogen werden, dann spricht sich die DGAW für ein striktes Deponieverbot bei Kunststoffabfällen aus.

2.

Solange es sowohl bei stofflichen, werkstofflichen und energetischen Abfallbehandlungsanlagen in einigen EU-Mitgliedstaaten, wie zum Beispiel NL, SWE, D Überkapazitäten gibt, andere EU-Mitgliedstaaten jedoch keine oder zu geringe Behandlungskapazitäten aufweisen, ist eine Arbeitsteilung auf EU Ebene anzustreben. Dafür sollte es erleichterte Vorschriften zur Abfallverbringung geben, um diese Arbeitsteilung zu fördern. Insoweit bedarf es einer aktiven unionsbezogenen Import- und Export-Politik und keines subventionierten Aufbaus nationaler Alleingänge.

Wenn Abfall und insbesondere Kunststoffabfälle als Ressource verstanden werden, sollten für deren Nutzung keine nationalen Hindernisse errichtet werden.

3.

Kunststoffabfälle in den Meeren werden von der DGAW als globales Problem erkannt. Diese Dimension der Abfälle im Meer darf aber nicht dazu führen, dass EU weit oder national zu dessen Bekämpfung keine Maßnahmen ergriffen werden.

Die DGAW setzt sich zum Beispiel dafür ein, dass mit der Liegegebühr in allen Häfen die Abfallentsorgung mit abgegolten ist und in den Häfen eine entsprechende Entsorgungslogistik aufgebaut wird.

Fischer, die sich aktiv am fishing for litter beteiligen, sind zu unterstützen.

Nach Einschätzung der DGAW kommt dem Eintrag von Mikroplastik in den Wasserkreislauf und von dort in die Meere eine erhebliche Bedeutung zu. Deswegen

sollte der Mikroplastik in Consumerprodukten und dem Eintrag durch Ablösung von Mikrofasern beim Waschen von Textilien mehr Beachtung im Hinblick auf deren Auswirkungen auf die Meeresfauna geschenkt werden. Zusammen mit der Kosmetik- und Textilindustrie sind Lösungen zur Kennzeichnung und zur Minimierung des Eintrags von Mikroplastikteilen in das Gewässer zu suchen.

4.

Recyclingquoten für Kunststoffabfälle werden von der DGAW nur dann unterstützt, wenn sie inhaltlich dadurch bestimmt werden, dass sie den tatsächlich der Industrie wieder zugeführten Sekundärrohstoff angeben. Für Siedlungsabfälle aus Haushalt gibt es nur unzureichend definierte Quoten. Für Gewerbe- und Industrieabfall fehlen diese gänzlich.

5.

Recyclingverfahren haben nur dann den Vorrang vor energetischer und sonstiger Verwertung, wenn sie eine bessere Umweltbilanz aufweisen und sie technisch, wirtschaftlich und sozial verträglich gestaltet werden können. Für energetische Verwertungsverfahren gibt es EU weit Emissionsstandards. Diese fehlen für Recyclingverfahren und sind nach Ansicht der DGAW unverzüglich zu entwickeln und festzulegen.

6.

Bei der Informationspolitik sollte in Erwägung gezogen werden, auf Produkte einen Hinweis aufzudrucken, dass Kosmetika und Zigaretten, dort die Filter, aus Kunststoffen bestehen, damit die Verbraucher ihr Verhalten auf die Vermeidung der Entstehung solcher Mikroabfälle einstellen können. Deswegen bedarf es der Verstärkung der Information der Verbraucher dahingehend, dass die Schädlichkeit von Kunststoffprodukten im Einzelfall, wie zum Beispiel von Zigarettenfiltern, die aus Kunststoff bestehen, achtlos weggeworfen werden und damit auch in das Gewässer gelangen.

7.

Die DGAW begrüßt die Aktivitäten zum Grünbuch, weist allerdings darauf hin, dass es sich um eine Sammlung verschiedener, zum Teil auch nicht zusammengehörender Gesichtspunkte handelt, die zum besseren Verständnis einer Strukturierung bedürfen.

Das Grünbuch listet verschiedene Umweltprobleme und deren Ursachen auf, die durch Kunststoffabfälle bzw. durch kunststoffhaltige, verbrauchte Produkte erzeugt werden. Die darin getroffene Anordnung der verschiedenen Gesichtspunkte macht nicht ausreichend deutlich, dass viele der Probleme in keinem direkten Zusammenhang zueinander stehen, ganz unterschiedlich zu gewichten sind und dementsprechend unterschiedliche Lösungsansätze erfordern, zum Teil auch nur global gelöst werden können.

Mit der nachfolgend vorgeschlagenen Gliederung wird der Versuch unternommen, die verschiedenen Problemkreise des Grünbuchs zu ordnen, wobei unter

„Kunststoffabfällen“ alle Abfälle verstanden werden, die ganz oder nur teilweise synthetisch hergestellte, organische Materialien enthalten, aus denen sie zusammengesetzt sind. Folgende Gliederungspunkte werden vorgeschlagen:

- (1.) Ressourcenverschwendung durch Deponierung von Kunststoff
- (2.) Klimaschutz durch verstärktes Recycling unter Berücksichtigung der Nutzung des hohen Energieinhaltes von Kunststoffen
- (3.) Meeresverschmutzung durch den Eintrag von Kunststoffen und deren Abbauprodukten in die Weltmeere durch bewusstes Eintragen in die Gewässer oder durch nicht steuerbare Katastrophen (Tsunami, Überschwemmungen)
- (4.) Meeresverschmutzung verursacht durch Kunststoffprodukte und -verpackungen ausgehend von der Schifffahrt und der Fischerei
- (5.) Chemikalien, die als Additive den Kunststoffprodukten in großer Zahl zugesetzt sind (REACH)
- (6.) Mikrokunststoffe als Additive in Kosmetika und deren Eintrag in Gewässer
- (7.) Unzureichende Umsetzung und Überwachung der geltenden EU-Abfallgesetzgebung in den EU-Mitgliedsstaaten (Vollzugsdefizit)
- (8.) Unzureichende Infrastruktur zur umweltgerechten Entsorgung (Recycling und Verwertung) von Abfällen (nicht nur von Kunststoffen) in den EU-Mitgliedsstaaten (Infrastrukturdefizit)
- (9.) Fehlende oder unzureichende Gesetze und Regeln zur umweltgerechten Entsorgung in den Nicht-Mitgliedsstaaten außerhalb der EU und deren Überwachungsdefizit
- (10.) Fehlende oder unzureichende Infrastruktur zur umweltgerechten Entsorgung (Recycling und Verwertung) von Abfällen (nicht nur von Kunststoffen) in den Nicht-Mitgliedsstaaten außerhalb der EU
- (11.) Fragen zur Möglichkeit der Einflussnahme auf die Produktentwicklung und auf das Produktdesign kunststoffhaltiger Produkte im Hinblick auf ihre Recyclingfähigkeit bei vorrangig umweltgerechten Eigenschaften unter Berücksichtigung des gesamten life-cycle, auf die Funktionalität und auf die Verbrauchersicherheit
- (12.) Fragen zur Möglichkeit, die Langlebigkeit von Produkten, die Kunststoff enthalten, zu verbessern
- (13.) Steuerung der Einflussnahme von Verbrauchern weltweit auf umweltgerechtes Produktverhalten.
- (14.) Unklare Regeln in EU und weltweit zum Ende des Produktbegriffs, dem Anfang der Abfalleigenschaft, dem Ende der Abfalleigenschaft und dem Anfang des Produktbegriffs nach Recycling („freier Warenverkehr“), damit Schwierigkeiten bei der Überwachung und Verhinderung von Exporten kunststoffhaltiger, nicht mehr unmittelbar brauchbarer Produkte („Abfälle“)
- (15.) Unzureichende EU-Regeln und deren Umsetzung bei den

Umweltstandards bei Errichtung und Betrieb von Entsorgungsanlagen in den Mitgliedsstaaten

- (16.) Wesentlich niedrigere Umweltstandards für die Errichtung und den Betrieb von Entsorgungsanlagen (Recycling, Verwertung, Beseitigung) weltweit.

Anmerkungen zu den Fragen

Zu Frage 1:

Die DGAW vertritt die Auffassung, dass zusätzliche materialspezifische Anforderungen innerhalb des Abfallrechts nicht erforderlich sind. Denn auch Kunststoffabfälle werden von den allgemeinen Vorschriften der Abfallrahmenrichtlinie erfasst. Die gesonderten Vorschriften, die z.B. im Zusammenhang mit Verpackungsabfällen aus Kunststoffen im Rahmen der Verpackungsrichtlinie oder mit Altfahrzeugen bei deren Verwertung im Rahmen der Altfahrzeugrichtlinie bestehen, sehen Quoten vor, ohne dass im Einzelnen inhaltlich bestimmt wäre, wie diese Quoten zu ermitteln sind.

Ob solche Regelungen zu Stoffströmen wegen des Grünbuchs und der Erwägung, den Materialstrom „Kunststoffe“ generell neu zu regeln, obsolet werden sollen, erscheint fraglich.

Zu Frage 2:

Es geht um die Förderung des Recyclings von Kunststoff. Dazu ist erforderlich, dass die Art des einzelnen Kunststoffs, der recycelt werden soll, bekannt ist. Insofern sind Kennzeichnungspflichten, welche die Hersteller von Kunststoffen zu erfüllen haben, notwendig. Nur wenn die Zusammensetzung des einzelnen, verwendeten Kunststoffs bekannt ist, können die verschiedenen Arten von Kunststoff auseinander gehalten und zur Verwertung aufbereitet werden.

Z.B. könnte daran gedacht werden, mit Hilfe eines Barcodes die Kunststoffzusammensetzung erkennbar zu machen. Damit könnte das Recycling von Kunststoffen gefördert werden. Eine solche Regelung müsste allerdings weltweit eingeführt werden. Eine solche Regelung zur Kennzeichnung der Kunststoffe könnte an den Betriebsgeheimnissen der Hersteller scheitern. Deswegen wird von der DGAW angeregt, bei der Kennzeichnung mindestens einen Hinweis aufzunehmen, ob diese Kunststoffe stofflich oder energetisch zu verwerten sind.

Die DGAW geht nach ihrer Einschätzung davon aus, dass während der nächsten 10 bis 15 Jahre noch nicht gekennzeichnete Kunststoffe im Umlauf sind, die deswegen auch nicht zu einer stofflichen Verwertung herangezogen, sondern allenfalls energetisch verwertet werden können.

Zu Frage 3:

Es gibt bislang keine unionsrechtlichen Vorschriften, die ein Deponierungsverbot für Kunststoffe beinhalten. Die Deponierichtlinie 1999 beschränkt lediglich die Ablagerung von biologisch abbaubaren Abfällen. Dabei handelt es sich um andersartige Abfälle als Kunststoffabfälle.

Lediglich in wenigen EU-Mitgliedsstaaten, z.B. A, D, NL, sind Vorschriften im Deponierecht erlassen worden, die eine Ablagerung von Kunststoffen einschränken. In den übrigen EU-Mitgliedsstaaten sind solche einschränkende Vorschriften nicht vorhanden. Im Zuge der Überarbeitung der Deponierichtlinie sollte daran gedacht werden, eine entsprechende Einschränkung zu regeln.

Zu Frage 4:

Es wird auf die Beantwortung von Frage 3 verwiesen.

Zu Frage 5:

Im Einzelfall wird zu beurteilen sein, aus welchen Stoffen sich die Kunststoffe zusammensetzen. Soweit darin schädlicher Bestandteile enthalten sind, kann das Recycling umweltschädlicher sein als die energetische Verwertung. In solchen Fällen kann sich die energetische Verwertung im Hinblick auf den Umweltschutz günstiger darstellen, um Schadstoffe nicht in Erzeugnisse zu verschleppen.

Aus Sicht der DGAW wird eine eigene Steuer für die energetische Verwertung nicht als sinnvoll angesehen. Es sollte schon bei der Sammlung von Siedlungsabfällen auf eine getrennte Erfassung von Kunststoffabfällen Wert gelegt werden, so wie dies in Art. 11 Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie für Glas, Kunststoffe Metalle, und Papier bereits vorgesehen ist. Die bisher in Vorschriften enthaltenen Recyclingquoten geben nicht den Anteil von Kunststoffabfällen wieder, der in die Produktionsprozesse zurückgeführt wird, sondern lediglich den Anteil von Kunststoffabfällen der Verwertungsanlagen zugeführt wird. Deswegen sind die Recyclingquoten unzureichend definiert. Sie sollten inhaltlich hinreichend genau bestimmt werden, um das Recyclingziel erfüllen zu können. Hinsichtlich anderer Maßnahmen wird aus Sicht der DGAW lediglich vorgeschlagen, die Recyclingquoten anders zu definieren.

Zu Fragen 6 und 7:

Sie sind vorstehend inhaltlich bereits beantwortet worden.

Zu Frage 8:

Die Verbringung von Kunststoffabfällen der EU-Mitgliedsstaaten kann grundsätzlich nicht unterbunden werden. In jedem Fall sollte jedoch bei der Notifizierung der Verbringung darauf hingewirkt werden, dass eine Deponierung in den Bestimmungsländern ausgeschlossen ist und die recycelbaren Kunststoffabfälle nicht in dafür unzulängliche Anlagen gelangen. Dies gilt insbesondere bei Compound-Kunststoffen. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass gebrauchte Produkte nicht außerhalb des Abfallrechts verbracht werden, ohne dass Wiederverwendung und die Vorbereitung dazu angestrebt wird. Dabei handelt es sich um ein grundsätzliches Problem des Beginns der Abfalleigenschaft (Vorbemerkung Abs. 7, Ziffer 14).

Zu Frage 9:

Die DGAW teilt die in der Frage enthaltene Einschätzung nicht. Freiwillige Maßnahmen werden in der Regel von Herstellern und Einzelhändlern nur dann zur Durchführung gelangen, wenn damit wirtschaftliche Vorteile verbunden sind.

Zu Frage 10:

Die DGAW spricht sich gegen Pfandsysteme wegen des damit verbundenen Verwaltungsaufwands aus, ohne dass sichergestellt ist, ob dass ein Rücknahmesystem auf Grund des Pfandsystems alleine zum Tragen kommt. Im Hinblick auf Leasingsysteme wird festgestellt, dass bisherige Versuche wenig erfolgreich gewesen sind, weil das Abfallende von den zuständigen Behörden bereits in dem Zeitpunkt gesehen wurde, in dem die Leasingsache zu dem Zweck der Verwertung zurückgenommen wurde. Die DGAW regt deswegen an, dass Leasingsachen daraufhin überprüft werden, ob sie einen weiteren Wiederverwendungszyklus erfahren können. Bis zum Zeitpunkt der Entscheidung darüber, ob die Leasingsache als Abfall zu entsorgen sein wird bzw. stofflich verwertet oder energetisch genutzt wird, sollte die Leasingsache Produkt bleiben. Erst danach sollten die abfallrechtlichen Vorschriften zur Anwendung gelangen. Gemeint ist, dass der Stoff beim Rücknehmer noch Produkt ist und erst dann mit der Entscheidung über den weiteren Weg der Leasingsache erneut einen Produktzyklus beschreibt oder zu Abfall wird

Zu Frage 11:

Solche Informationen könnten in verbraucherfreundlichen Kennzeichnungen bestehen. Der Verbraucher sollte erkennen können, ob das einzelne Erzeugnis aus Kunststoff unmittelbar einem stofflichen Kreislauf oder energetischen Nutzung zugeführt werden soll.

Zu Frage 12:

An der chemischen Zusammensetzung von Kunststoffen wird es nach Auffassung der DGAW Änderungen durch gesonderte Vorschriften nicht geben können. Dabei handelt es sich nämlich um die Einflussnahme auf die Herstellung der Kunststoffe im Verantwortungsbereich der Produzenten. Die chemische Industrie wird nach ihren eigenen Erwägungen die Stoffe auswählen, die zur Kunststoffherstellung verwendet werden sollen. Diese sind mehr oder weniger recyclingfähig.

Zu Frage 13:

Auch insoweit sind Informationen über die chemische Zusammensetzung allein aus einer entsprechenden Kennzeichnung abzuleiten. Diese könnten auch allen Akteuren in der Recyclingkette zur Verfügung gestellt werden.

Zu Frage 14:

Hinsichtlich Mikrokunststoffteilen ist eine Diskussion mit Herstellern und Verbrauchern notwendig. Die Erzeugnisse sollten ebenfalls gekennzeichnet sein, so dass sich der Verbraucher bei seiner Entscheidung, ein Produkt zu erwerben, entsprechend einstellen kann. Nanopartikel unterliegen den Anforderungen der Kennzeichnung nach REACH. Kunststoffe sind bei enthaltenen Nanopartikeln auch über die gesamte Lebenszeit zu kennzeichnen, so dass daraus ersichtlich wird, ob sich Nanopartikel von dem Gesamterzeugnis lösen können.

Zu Frage 15:

Nach ersten Schwierigkeiten, die Frage zu verstehen, wird davon ausgegangen, dass es insbesondere darum geht, Produkte so zu designen, dass Kunststoffhüllen erhaltbar bleiben, während die Mechanik oder elektronische Schaltung innerhalb eines Produktes erneuert wird. Die DGAW vertritt die Auffassung, dass in einem solchen Fall zwischen den Herstellern und den Verbrauchern ein Dialog aufgenommen werden sollte und weniger durch Vorschriften und Regelungen hier Einfluss auf die Produktgestaltung genommen werden sollte.

Zu Frage 16:

Die DGAW hält Ökodesign für ein wesentliches Element der Gestaltung von Produkten, allerdings sollte Ökodesign nicht durch Vorschriften vorgegeben werden.

Zu Frage 17:

Es gibt bereits marktbasierende Instrumente, die externe Kosten, insbesondere Kosten der Entsorgung, internalisieren, d.h. in den Preis des Produkts integrieren, wie z.B. bei Alt-Elektrogeräten oder bei Verpackungen. Dieses Instrument erscheint allerdings nicht geeignet, die gesamten Umweltkosten zu erfassen. Darüber hinaus scheint ein solches Instrument nur für spezifische Produkte geeignet zu sein und weniger für bestimmte Materialien, wie Kunststoffe.

Zu Frage 18:

Durch kurzlebige und Einwegzeugnisse aus Kunststoff verursachte Abfallmengen können am besten dadurch bewältigt werden, dass die Abfallhierarchie zur Anwendung gelangt und auch durchgesetzt wird. Voraussetzung dafür ist, dass die Abfälle tatsächlich erfasst werden und den weiteren Verwertungswegen zugeführt werden. Die DGAW sieht nur sehr eingeschränkte Anwendungsmöglichkeiten für biologisch abbaubare Kunststoffe. Dies könnte allenfalls dort sein, wo andere Kunststoffe nicht einsetzbar sind und der Einsatz unter Berücksichtigung des Lebenszyklus Vorteile bringt. Nach Einschätzung der DGAW handelt es sich nur um sehr eingeschränkte Anwendungsbereiche. Es wird daran gedacht, dass z. B. Gemüseabfälle und die Kunststoffschalen aus biologisch abbaubaren Kunststoffen, in denen sie als Ware angeboten werden, gemeinsam kompostiert werden.

Zu Frage 19:

Die Antwort ist bereits mit Frage 18 erfolgt.

Zu Frage 20:

Die DGAW schätzt die Unterscheidung zwischen natürlich kompostierbaren und technisch biologisch abbaubaren Kunststoffen nur gering ein. Darüber hinaus gilt, dass der Anwendungsbereich nur sehr eingeschränkt in Betracht gezogen werden kann.

Zu Frage 21:

Die DGAW erkennt gerade wegen der Schwierigkeit bei der Unterscheidung zwischen natürlich kompostierbaren und technisch biologisch abbaubaren Kunststoffen das Problem, die Recyclingverfahren vor entsprechenden Materialien zu schützen.

Zu Frage 22:

Siehe oben.

Zu Frage 23:

Um den Anfall der Abfälle im Meer zu verringern, wird es darauf ankommen, dass die Häfen Entsorgungsmaßnahmen anbieten und dazu die Entsorgungsleistung in der Liegegebühr enthalten ist. Nur bei strikter Anwendung solcher Vorschriften wird davon ausgegangen werden können, dass Abfälle nicht mehr über Bord geworfen werden und sich dem Meer mitteilen können.

Die DGAW begrüßt Fördermaßnahmen zum fishing for litter. In jedem Fall befürwortet die DGAW eine Verbrauchersensibilisierung. Es ist viel zu wenig bekannt, dass z.B. die Filter von Zigaretten aus Kunststoffen sind und mit dem Wegwerfen der Restzigarette auch Kunststoff entsorgt wird und sich dem Meer mitteilen kann.

Es sollte zur besseren Überwachung deswegen die Hafen- und Schifffahrtspolizei nicht darauf angewiesen sein, den einzelnen Verursacher ermitteln zu müssen, sondern der Kapitän sollte für sein Schiff insgesamt und damit auch für seine Mannschaft verantwortlich sein. Auf diese Weise könnten Diszipliniierungsmaßnahmen greifen.

Zu Frage 24:

Es wird als widersprüchlich angesehen, wenn von einer EU-weiten quantitativen Zielvorgabe für die Verringerung der Abfälle im Meer gesprochen wird. Denn die Entsorgung von Abfällen in das Meer soll grundsätzlich ausgeschlossen sein. Diese Verbringung von Abfällen in das Meer kann nach Einschätzung der DGAW nur durch eine Disziplinierung der Schifffahrtbeteiligten einerseits und durch eine stärkere Kontrolle andererseits ausgeschlossen werden.

Zu Frage 25:

Die DGAW ist allerdings der Auffassung, dass es nicht allein um Kunststoffabfälle bei der Verschmutzung der Meere geht, sondern um jegliche Abfälle. Solche Abfälle und Abwässer sollten durch internationale Abkommen bei der Verbringung in die Meere ausgeschlossen werden.

Zu Frage 26:

Die EU sollte die Infrastruktur von Entsorgungsanlagen und -maßnahmen fördern. Damit könnte auch eine Vermeidung der weltweiten Verbringung von Kunststoffabfällen in das Meer erreicht werden.

gez. Dr. H. Itzel/Prof. Dr. W. Klett/T. Obermeier
Köln, den 27.05.2013-WK/L-185/92-D233-13

