

Aus der Facharbeit der DGAW e.V.

Sonderregelungen für Rezyklate schaden der Kreislaufwirtschaft Stellungnahme der DGAW zum geplanten PFAS-Verbot in der EU

Es ist politische Absicht in der EU, die Gruppe der per- und polyfluorierten Alkane, kurz PFAS¹, nach REACH so zu regulieren, dass die Emissionen zukünftig deutlich reduziert werden. Hierfür wird im sogenannten Hintergrund-Dokument der ECHA [1], welches auf einem Vorschlag von Deutschland und vier weiteren Staaten basiert [2], eine differenzierte Lösung vorgeschlagen mit Übergangsfristen von 1,5 Jahren bis zum Inkrafttreten der Regelungen (Verbot von Herstellung, Verwendung und Inverkehrbringen) bzw. 6,5 oder 13,5 Jahren für das Beenden des PFAS-Einsatzes in verschiedenen industriellen oder gewerblichen Anwendungsbereichen. Um diese Regelungen durchzusetzen, werden drei Grenzwerte für PFAS vorgeschlagen, deren Einhaltung nach Auslaufen der jeweiligen Übergangsregelungen dann verbindlich ist.

Im vorliegenden Hintergrund-Dokument und den auf dieser Basis erfolgten Stellungnahmen von RAC und SEAC (Gremien der europäischen Chemikalienagentur, ECHA) wird für rezyklathaltige Textilien (ausgenommen Spielzeug) eine Befreiung von diesen Grenzwerten für 13,5 Jahre oder für rezyklathaltige Kunststoffartikel (ausgenommen Lebensmittelkontaktmaterial und Spielzeug) **von zusätzlich zehn Jahren** vorgeschlagen, sodass insgesamt eine Befreiung von 23,5 Jahren nach Inkrafttreten der Regelung resultieren würde. Die DGAW schlägt hier alternativ vor, für rezyklathaltige Kunststoffartikel **keine** Sonderregelung für den Übergang von weiteren zehn Jahren vorzunehmen. Die Inanspruchnahme von 13,5 Jahren insgesamt nach Inkrafttreten der Regelung ist u.E. ausreichend bemessen, um die Abfallwirtschaft auf die neuen Anforderungen vorzubereiten und vor strategischen Risiken zu schützen.

Die Übergangsregelung für Rezyklate würde damit an die besonders schwer zu substituierenden Anwendungen in der Industrie von maximal 13,5 Jahren anknüpfen. Diese Übergangsfrist von 13,5 Jahren sollte, so die DGAW, auch für die Abfallwirtschaft ausreichend sein. Der Zeitraum von 13,5 Jahren ist ausreichend bemessen, damit sich die Abfallwirtschaft auf diese Grenzwerte einstellen kann. Aus Sicht einer hochwertigen Kreislaufwirtschaft ist

es besser, nach dieser Übergangsfrist etwaige belastete Abfallchargen abzutrennen und zu entsorgen, anstatt sie weiter im Kreis zu führen und damit fortlaufend neue Gefahren und Risiken zu verursachen. Da die Abfallwirtschaft mit der etablierten thermischen Verwertung über ein bewährtes Behandlungsverfahren verfügt, mit dem PFAS-Belastungen zuverlässig mineralisiert werden können, erscheint uns diese Lösung, sollte es nach dieser Übergangszeit noch einzelne Probleme geben, bevorzugenswert.

Die **Datenlage** zeigt, dass es viele Stoffströme in der Abfallwirtschaft gibt, die heute bereits die zukünftigen Grenzwerte einhalten könnten [3]. Es sind aber auch, dies zeigt das Hintergrund-Dokument, belastete Teilströme vorhanden. Innerhalb eines Zeitraums von 13,5 Jahren können Anstrengungen unternommen werden, Lösungen für diese Teilströme zu finden. So kann die Lösung für die heutige PFAS-Belastungen von Teilströmen aus dem Sektor der Kunststoffverpackungen durch den Wechsel der Additive für die Plastifizierung erreicht werden. Dieser Wechsel ist heute bereits möglich. Für schwierigere Fälle kann es sein, dass Ersatzprodukte erst noch entwickelt werden müssen. Hierfür ist die Übergangsfrist großzügig bemessen.

Wir befürworten nachdrücklich die Festlegung und Einhaltung von Höchstwerten für die PFAS-Konzentration in allen Produkten. Diese Grenzwerte sollte nach der genannten Übergangszeit nach Auffassung der DGAW auch für das Ausgangsmaterial des Recyclings, den Abfallinput gelten, um zu verhindern, dass Abfallströme, die nicht für die Rückführung in den Kreislauf geeignet sind, entsorgt werden. Dies steht im Einklang mit beispielsweise dem Grundsatz der EU-POP-Verordnung, wonach belastete Abfälle mit der Entsorgung durch geeigneter Abfallbehandlungsverfahren verknüpft sind.

Abfälle mit Grenzwertüberschreitungen von PFAS würden dann mit Verfahren der energetischen Verwertung verknüpft. Darüber hinaus führt die komplexe Schnittstelle zwischen REACH und der Abfallrahmenrichtlinie dazu, dass, sobald Materialien nicht mehr als Abfall gelten, sie den Status „Abfallende“ erreichen und damit, sobald sie in Verkehr gebracht werden sollen, REACH und anderen geltenden Chemikalien- und Produktvorschriften unterliegen. Wäre das Recycling von Abfällen mit Belastungen oberhalb der PFAS-Grenzwerte verboten, würde es daher auch keine Notwendigkeit geben, eine Sonderregelung für Recyclingprodukte zu treffen.

Natürlich sieht die Sonderregelung bzw. Übergangsfrist von weiteren zehn Jahren für Rezyklate auf den ers-

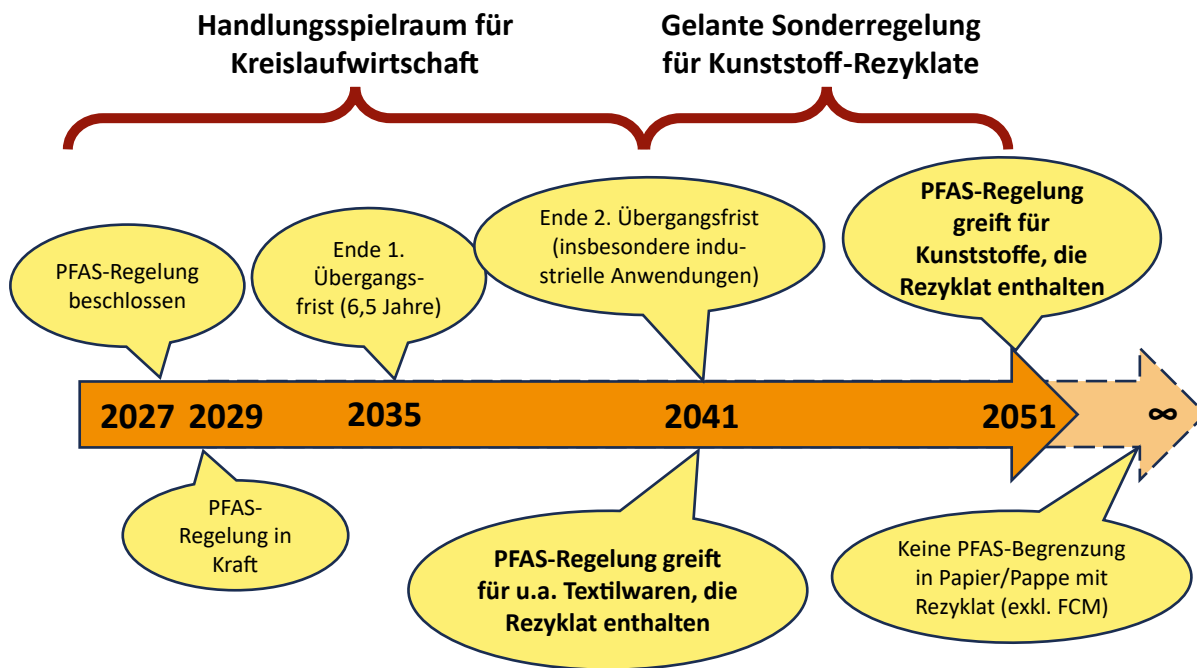
ten Blick als eine Hilfe für die Recyclingwirtschaft aus, schließlich darf ja noch lange PFAS eingesetzt werden. Aber bei näherem Hinsehen ist genau das Gegenteil der Fall. Gegen eine derartige Sonderregelung sprechen folgende Gründe:

1. Die vorgeschlagene unbegrenzte Befreiung von der Einhaltung der Grenzwerte für Papier/Pappe oder von 23,5 Jahren für rezyklathaltige Kunststoffe wird dazu führen, dass die Akteure der Abfallwirtschaft kaum eigene Anstrengungen unternehmen werden, die Inputströme von PFAS im Rahmen der vorlaufenden Jahre zu entfrachten. Ohne diese Sonderregelung für Kunststoffe würde die Kreislaufwirtschaft hingegen allein aufgrund ihrer wirtschaftlichen Interessen eine treibende Kraft werden, dass die PFAS-Regelungen **engagiert umgesetzt** werden.
2. Die Sonderregelung für Rezyklate wird nach unseren Abschätzungen dazu führen, dass Rezyklate zu der **Hauptquelle** der verbleibenden PFAS-Belastungen für Mensch und Umwelt werden, was die Kreislaufwirtschaft insgesamt in eine defensive Position bringen und große Risiken beinhalten wird.
3. Die Sonderregelung steht im krassen Widerspruch zur im Hintergrund-Dokument dargelegten Dringlichkeit einer PFAS-Verbotsregelung. Angesichts einer derartig großzügigen Befreiung von Rezyklaten kann der Eindruck entstehen, dass die **Dringlichkeit** der insgesamten Regelung doch nicht so hoch ist.
4. Der aus den Stellungnahmen der Wirtschaft vermutete **Schaden für die Kreislaufwirtschaft** kann aus dem Hintergrund-Dokument nicht schlüssig abgeleitet werden. Es gibt vielmehr begründete Zweifel an dieser Prognose. Die heutige Datenlage zu Grenzwertüberschreitungen in Abfällen zeigt **keine** flächendeckend hohen Belastungen der für das Recycling relevanten Teilströme; sie ist zumindest widersprüchlich und rechtfertigt daher eine derart gravierende Entscheidung nicht.
5. Zudem ist zu befürchten, wenn die zehn Jahre längere Befreiung für Rezyklate so verrechtlich werden wird, dass die Kreislaufwirtschaft einen verstärkten **Image-Schaden** nehmen könnte. Die verbindlichen Warnhinweise („Enthält zugesetztes PFAS“) für Rezyklate im Elektro- und Fahrzeugbereich verstärkt diese Befürchtung.
6. Das wichtigste Argument gegen diese Befreiung für Rezyklate ist rechtlicher Natur. Bis zum Auslaufen der Befreiung für rezyklathaltige Kunststoffe (nach insgesamt 23,5 Jahren) sind die meisten Verbote und

1 Wir verwenden PFAS sowohl für die gesamte Gruppe als auch für einen Einzelstoff oder viele Einzelstoffe aus der Gesamtgruppe. Für letzteres wird in der englischsprachigen Literatur auch die Abkürzung PFASs verwendet, worauf wir aber der besseren Lesbarkeit wegen verzichten.



RESSOURCEN
NEU
DENKEN.



Zeitstrahl der empfohlenen Regelung nach einem möglichen Beschluss Mitte/Ende 2027

Beschränkungen der geplanten PFAS-Regelung **verwaltungsrechtlich nicht durchsetzbar**. Denn sollte sich bei Grenzwertüberschreitungen der „Schuldige“ darauf zurückziehen, dass er Rezyklate zugesetzt habe, muss dies aufgeklärt werden. **Laboruntersuchungen können dies nicht zweifelsfrei leisten**. Zwar soll der Lieferant auf Verlangen der Behörde Belege vorlegen müssen, die seine Angaben zur Herkunft aus Altmaterial untermauern. Importierte Artikel müssen zudem von einer Bescheinigung begleitet sein, die den Nachweis der Rückverfolgbarkeit und des Recyclinganteils erbringt und von einer unabhängigen dritten Stelle ausgestellt wurde. Für diese Belege bzw. Nachweise gibt es allerdings keine formalen Vorgaben. Vielleicht kann man im Zweifelsfall mit detektivischen, sehr aufwändigen Mitteln wie Buchprüfungen, Hausdurchsuchungen und ähnliches

mögliche Schutzbehauptungen von tatsächlichen Rezyklat-Zumischungen unterscheiden. Bei Importen dürfte der geforderte Nachweis in der Regel allerdings nur schwer zu überprüfen sein.

Aus all diesen Gründen plädiert die DGAW dafür, für Rezyklate keine PFAS-Sonderregelung einzuführen, um strategische Risiken für die Kreislaufwirtschaft zu vermeiden. Vielmehr sollten Abfälle zum Recycling und daraus hergestellte Rezyklate die gleichen maximalen Übergangsfristen für die Grenzwerteinhaltung eingeräumt bekommen, wie sie für die industrielle PFAS-Verwendung gelten sollen (13,5 Jahre), weil nach den Vorstellungen der DGAW die Rezyklate die „natürlichen“ Grundstoffe für neue Produkte in der Circular Economy werden sollten.

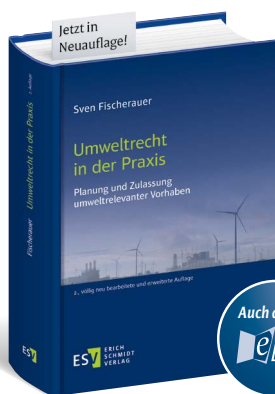
Referenzen

1 ECHA – Committee for Risk Assessment (RAC), Committee for Socio-economic Analysis

(SEAC) (2025): Background Document to the Opinion on the Annex XV dossier proposing restrictions on Per- and polyfluoroalkyl substances (PFASs). VERSION NUMBER: 14, DATE: 24.06.2025. https://echa.europa.eu/documents/10162/17233/rest_pfas_bd_draft_240625_en.pdf

2 ECHA (2023): ANNEX XV RESTRICTION REPORT. PROPOSAL FOR A RESTRICTION. Per- and polyfluoroalkyl substances (PFASs). Submitters: BAuA – Federal Institute for Occupational Safety and Health, Germany; Bureau REACH, National Institute for Public Health and the Environment (RIVM), The Netherlands; Swedish Chemicals Agency (KEMI), Sundbyberg; Norwegian Environment Agency, Trondheim; The Danish Environmental Protection Agency, Odense. VERSION NUMBER: 1, DATE: 07.02.2023. <https://echa.europa.eu/documents/10162/f605d4b5-7c17-7414-8823-b49b9fd43aea>

3 Pivato A., Beggio G., Maggi S., Marrone F., Bonato T., Peres F., Peng W., Lavagnolo M.C. (2024): The presence of PFAS in wastes and related implications on the current and proposed European regulatory framework: a systematic critical review. *Detritus*, Vol. 26, 89–105. <https://doi.org/10.31025/2611-4135/2024.18352>



Umweltrecht in der Praxis

Planung und Zulassung umweltrelevanter Vorhaben

Von Dr. jur. Sven Fischerauer, LL.M. (Cambridge)

2., völlig neu bearbeitete und erweiterte Auflage 2026, 605 Seiten, fester Einband,

€ 89,-. ISBN 978-3-503-24235-1

eBook: € 89,-. ISBN 978-3-503-24236-8



Online informieren
und versandkostenfrei bestellen:
www.ESV.info/24235



Auf Wissen vertrauen