

Internet-öffentliche Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union

Eingangsstatement Prof. Dr. Vera Susanne Rotter, Technische Universität Berlin

1. Zur Motivation und Begründung einer ambitionierten Umsetzung des Abfallrahmenrichtlinie

Die aktuell diskutierten Änderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zur Umsetzung der ARRL sind im EU „Aktionsplan für eine Kreislaufwirtschaft“ verankert [3]. Hier ist insbesondere Änderung der Konnotation der Begrifflichkeit „Kreislaufwirtschaft“ zu bemerken im Vergleich zu dem seit 1996 in der deutschen Abfallgesetzgebung etablierten identischen Begriff. Diese Erweiterung des Konzeptes der „Kreislaufwirtschaft“ ist muss sich auch in den Regelungen der KrWG widerspiegeln, welche heute diskutiert werden.

Zur Motivation¹: Der Rohstoffverbrauch stieg über das letzte Jahrhundert hinweg kontinuierlich stark an [4] und damit verbunden negative Wirkungen auf Umwelt, Soziales und Gesundheit (siehe in [10],[8]). Prognosen der OECD zeigen, dass die Rohstoffnutzung auch in Zukunft weiter stark steigen wird [7][16][15]. Grund sind Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, aber auch die Einführung neuer Technologien, z.B. um die notwendige Dekarbonisierung umzusetzen [15].

- Insbesondere bei Metallen erwartet, dass sich die Umweltbelastungen der Gewinnung bis 2060 – verglichen mit 2015 – in etwa verdoppeln werden [7].
- Die Rohstoffnutzung in Deutschland ist zwar seit Jahren konstant, aber im Jahr 2017 mit knapp 23 Tonnen pro Einwohner und Jahr (berechnet aus [15] und [13]) fast doppelt so hoch wie der weltweite Durchschnitt[16].
- Dieser Bedarf an Rohstoffen wird nur zu zirka 16 % durch Sekundärrohstoffe gedeckt [8].
- Das jährliche Gesamtabfallaufkommen unterlag mehreren stärkeren Schwankungen, verringerte sich zwischen 1996 und 2017 insgesamt aber nur um knapp 7 % (berechnet aus [12]). Die Siedlungsabfallmenge stieg im selben Zeitraum um gut 15 % (berechnet aus [12]). In bestimmten konsumrelevanten Bereichen konnte man eine überproportionale Steigerung beobachten wie beispielweise die Verdoppelung von Verpackungen seit Einführung der Verpackungsverordnung 1991.
- Signifikant ist der künftige Beitrag des Recyclings zum Klimaschutz. Dabei sind nicht sind nicht die 3-5% Reduktion von Treibhausgasen durch den Ausstieg aus der Deponiewirtschaft gemeint, die zweifelsohne wichtig und notwendig waren, sondern im Wesentlichen, die Rolles des hochwertigen Recyclings CO₂-Minderungszielen zu erreichen und Dekarbonisierungspfade wesentlicher Industriesektoren umzusetzen: Rohstoffintensiver Produktionssektoren (Aluminium, Stahl- Kupfer- aber auch Kunststoffherstellung), die auch für andere Sektoren wie Verkehr, Energie und Bau relevant sind. Je nach Bilanzgrenzen gehen Schätzungen davon aus, dass circa 10 bis 30 % der globalen Treibhausgasemissionen auf die Verarbeitung von Rohstoffen zu Produkten (ohne Emissionen in der Nutzungsphase) entfallen[1][17].

¹ Vgl hierzu [11] Kap. 3.4

Diese Fakten stellen eine starke Legitimation für eine ambitionierte Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie im Sinne des EU „Aktionsplan für eine Kreislaufwirtschaft“ sowie des „Neuen Aktionsplans“ aus dem April 2020 dar.

2. Quantitative Ziele für die Abfallvermeidung und ihre Umsetzung

Eine Änderung des Konsumverhaltens ist essenziell für die Etablierung einer Kreislaufwirtschaft. Sie lässt sich aber nicht aus der Abfall-Gesetzgebung heraus steuern. Die Analyse der Ambitionen und Ziele im Bereich Abfallvermeidung zeigt, dass hier in den letzten 20-30 Jahren keine Erfolge erzielt wurden.

Weder im Kreislaufwirtschaftsgesetz noch im Abfallvermeidungsprogramm legt die Bundesregierung entsprechende konkrete Ziele fest. Die Leitlinie zur Festlegung quantitativer Ziele aus Art. 29 Abfallrahmenrichtlinie ist seit 2008 definiert. Andere Mitgliedstaaten haben konkrete Ziele definiert [2]. So will beispielsweise Frankreich eine Reduktion der pro Kopf produzierten Menge an Siedlungsabfällen bis 2020 um 10 % bezogen auf 2010 erreichen. Bulgarien möchte bis 2020 unter das Niveau von 2011 gelangen. Weitere Länder und Regionen, die - absolute und relative - Ziele festgelegt haben, sind Portugal, England, Italien, Estland, Finnland, Flandern und Wales. Deutschland sollte ebenfalls verbindliche Abfallvermeidungsziele festlegen, z.B. für Siedlungsabfälle insgesamt und/ oder spezifische Abfälle wie Verpackungsabfälle oder Elektroaltgeräte.

Mit der 2018 novellierten Abfallrahmenrichtlinie sollte unter anderem eine Stärkung der Abfallhierarchie erreicht werden (Erwägungsgrund 15 der Änderungsrichtlinie 2018/851/EU). Allerdings wird dieses Ziel auf Europäischer Ebene kaum durch konkrete Bestimmungen der Vorgaben operationalisiert. Der neu eingefügte Art. 4 Abs. 3 Abfallrahmenrichtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten „wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen“ nutzen, um Anreize für die Anwendung der Abfallhierarchie zu schaffen. Mögliche geeignete wirtschaftliche Instrumente und sonstige Maßnahmen werden in einem neuen Anhang IVa beispielhaft aufgezählt, wobei diese sehr allgemein gehalten sind. Im Sinne der Ausgestaltung und nationalen Konkretisierung sollte das KrWG spezifischer die Nutzung dieser Instrumente, insbesondere mit Blick auf die Abfallvermeidung und Wiederverwendung, rechtverbindlich festlegen.

Eine Kreislaufwirtschaft aber auch die Ziele der Abfallvermeidung nimmt alle in die Pflicht: Rohstoffherzeuger, Importeure, Hersteller, Handel, die Verwertungs- und Entsorgungsbranche sowie Konsumentinnen und Konsumenten. Mit ihrem Konsum sind insbesondere öffentliche Institutionen von Bund, Ländern und Kommunen nicht nur ein wichtiger Faktor des gesamtwirtschaftlichen Materialumsatzes, sondern sie haben gleichzeitig eine Vorbildfunktion. Die öffentliche Hand sollte Motor für die Transformation hin zu einer ökologisch ausgerichteten Kreislaufwirtschaft sein.

3. Das Ziel der hochwertigen Verwertung & Recycling-Quoten im Kontext

Erfolg im Recycling wird seit langen mit Quoten gemessen. Von Bedeutung ist aber nicht nur, wieviel Abfälle recycelt bzw. verwertet werden, sondern auch, wie viel Primärrohstoffe damit substituiert werden können. Bislang wird dieses Ziel nur begrenzt erreicht². Die Abfallhierarchie ist eine ökologische Prioritätenfolge, folgerichtig sollte auch die Definition der hochwertigen Verwertung unter ökologischen

² Eine Auswertung relevanter Stoffströme des Jahres 2013 zeigt, dass der Rohstoffeinsatz in Deutschland zu circa 16 Prozent aus Sekundärrohstoffen und zu circa 84 Prozent aus Primärrohstoffen gedeckt wurde (berechnet aus Angaben zum Indikator Direct and Indirect Effects of Recycling (DIERec) in **Error! Reference source not found.**)

Kriterien erfolgen. Eine Orientierung bieten dabei die Kriterien zur Festlegung der Hochwertigkeit nach §8 KrWG unter Berücksichtigung von §6 Abs 2 KrWG.³

Aufgrund der Änderung der Berechnungsweise (Art. 11a Abs. 1 lit. c und Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie) werden Recyclingquoten zukünftig – sofern nicht tatsächlich größere Anteile recycelt werden – geringer ausfallen (vgl. z. B. [5][6]). Für das Jahr 2016 würde sich nach Obermeier and Lehmann [6] eine Recyclingquote für Siedlungsabfälle von 49 Prozent ergeben, statt der bisher berechneten 67 Prozent. Dennoch ist eine Absenkung des Ambitionsniveaus der Zielquoten gemäß §14KrWG bedauerlich. Vielmehr sollten Recyclingquoten um ein Set an weiteren Anforderungen Sicherstellung der o.g. Kriterien ergänzt werden. Hierzu zählen beispielsweise Behandlungsanforderungen, die Definition von Outputqualitäten und Monitoringvorgaben. Zur Umsetzung bedarf es eines konkreten Zeitplanes, bis wann für welche Abfallströme Behandlungsanforderungen erarbeitet und gesetzlich – z.B. im Rahmen von Verordnungen – umgesetzt werden sollten.

Ein Kernelement zur Verankerung der hochwertigen Verwertung ist eine Konkretisierung von Behandlungs- und Recyclinganforderungen im Rahmen der Herstellerverantwortung. Dies erlaubt produktspezifisch Standards unabhängig vom Ort der Behandlung/ des Recyclings (Inland, Ausland) durchzusetzen, ohne den freien Warenverkehr zu behindern.

4. Von der abfallwirtschaftlichen Herstellerverantwortung zur Produktpolitik

Der vorliegende Entwurf des KrWG setzt ein erweitertes Konzept der erweiterten Herstellerverantwortung (Produktverantwortung) um. Konkret werden hierzu umfangreiche Verordnungsermächtigungen erlassen. Dies sind wichtige Schritte in Richtung einer nachhaltigen Produktpolitik, welche dem Vorsorgeprinzip als auch dem Prinzip der ökologisch wahren Preise für Produkte folgen. Wünschenswert sind zeitnahe Umsetzungen dieser Verordnungsermächtigungen nicht nur beschränkt auf die Regelungen zu Beteiligung von Herstellern an der Säuberung des öffentlichen Raums hinaus. Die Bundesregierung sollte prüfen, wie Herstellerverantwortungen für mengen- und umweltrelevante Produkte, wie zum Beispiel Möbel, Textilien und ausgewählte Bauprodukte, auf nationaler Ebene sinnvoll eingeführt werden können. Beispielsweise wurden in Frankreich in den letzten zwanzig Jahre rein nationale Regelungen zur Herstellerverantwortung für Reifen, grafische Papiere und Textilien und jüngst auch für Möbel erlassen (French Ministry of Environment 2014) und habe zu einer Steigerung des hochwertigen Recyclings geführt.

Es gibt Bausteine einer Produktpolitik, die nicht in den Regelungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes fallen, wie z.B. weitergehende Regelungen zum Ökodesign sowie die Erweiterung des Produktanwendungsbereiches der Ökodesign Richtlinie⁴. Ökodesign auf Europäischer Ebene wird aber auch durch eine ambitionierte Umsetzung des abfallwirtschaftlichen Produktverantwortung auf nationaler und Europäischer Ebene gestärkt. Die Zieldefinitionen von Abfallvermeidung und hochwertiger Verwertung geben einen klaren Rahmen für das Ökodesign. In diesem Sinne sollte die Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes Grundlagen und Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Produktpolitik legen.

³ Hierbei sind insbesondere zu berücksichtigen 1. die zu erwartenden Emissionen, 2. das Maß der Schonung der natürlichen Ressourcen, 3. die einzusetzende oder zu gewinnende Energie sowie 4. die Anreicherung von Schadstoffen in Erzeugnissen, in Abfällen zur Verwertung oder in daraus gewonnenen Erzeugnissen.

⁴ Richtlinie 2009/125/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 zur Schaffung eines Rahmens für die Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (Neufassung)

5. Literatur

- [1] Deloitte (2016): Circular economy potential for climate change mitigation. München: Deloitte. <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/fi/Documents/risk/Deloitte%20-%20Circular%20economy%20and%20Global%20Warming.pdf> (06.12.2019).
- [2] EEA (2015): Waste prevention in Europe – the status in 2014. Luxembourg: Publications Office of the European Union. EEA Report 6/2015.
- [3] Europäische Kommission (2015c): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft. COM (2015) 614 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- [4] Krausmann, F., Gingrich, S., Eisenmenger, N., Erb, K.-H., Haberl, H., Fischer-Kowalski, M. (2009): Growth in global materials use, GDP and population during the 20th century. *Ecological Economics* 68 (10), S. 2696–2705.
- [5] Neligan, A. (2016): Moving towards a Circular Economy. Europe between Ambitions and Reality. Köln. Institut der deutschen Wirtschaft. IW Policy Paper 9/2016. https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/289257/IW-Policy_Paper_2016-09_Circular_Economy.pdf (06.12.2019).
- [6] Obermeier, T. and Lehmann, S. (2019): Recyclingquoten - Wo stehen Deutschland, Österreich und die Schweiz mit dem neuen Rechenverfahren im Blick auf EU-Ziele? In: Thiel, S., Holm, O., Thomé-Kozmiensky, E., Goldmann, D. and Friedrich, B. (Eds.): *Recycling und Rohstoffe*. Bd. 12. Neuruppin. Thomé-Kozmiensky Verlag, p. 85-98.
- [7] OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2019): *Global Material Resources Outlook to 2060. Economic Drivers and Environmental Consequences*. Paris: OECD.
- [8] SRU (2012): *Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt*. Berlin: Erich Schmidt.
- [9] SRU (2012): *Umweltgutachten 2020. Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Kapitel Kreislaufwirtschaft- von der Rhetorik in die Praxis*. Berlin: SRU.
- [10] SRU (2017): *Umsteuern erforderlich: Klimaschutz im Verkehrssektor. Sondergutachten*. Berlin: SRU.
- [11] SRU (2020): *Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa*. https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=27
- [12] Statistisches Bundesamt (2019): *Umwelt. Abfallbilanz (Abfallaufkommen/-verbleib, Abfallintensität, Abfallaufkommen nach Wirtschaftszweigen) 2017*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Abfallwirtschaft/Publikationen/Downloads-Abfallwirtschaft/abfallbilanzpdf-5321001.pdf;jsessionid=6725AE1B422571460EED78ED2A067B0E.internet742?__blob=publicationFile (09.12.2019).
- [13] Statistisches Bundesamt (2020): *Bevölkerungsstand. Bevölkerung auf Grundlage des Zensus 2011 nach Geschlecht und Staatsangehörigkeit im Zeitverlauf*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/liste-zensus-geschlechtstaatsangehoerigkeit.html> (24.01.2020).

- [14] Steger, S., Ritthoff, M., Bulach, W., Schüler, D., Kosińska, I., Degreif, S., Dehoust, G., Bergmann, T., Krause, P., Oetjen-Dehne, R. (2019): Stoffstromorientierte Ermittlung des Beitrags der Sekundärrohstoffwirtschaft zur Schonung von Primärrohstoffen und Steigerung der Ressourcenproduktivität. Dessau-Roßlau: UBA. UBA-Texte 34/2019. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-03-27_texte_34-2019_sekundaeerrohstoffwirtschaft.pdf (26.08.2019).
- [15] UNEP (United Nations Environment Programme) (2018): Global Material Flows Database. Nairobi: UNEP. <https://www.resourcepanel.org/global-materialflows-database> (06.12.2019).
- [16] UNEP (United Nations Environment Programme) (2019): Global Resources Outlook 2019. Natural Resources for the Future we want. Nairobi: UNEP. https://www.resourcepanel.org/sites/default/files/documents/document/media/unep_252_global_resource_outlook_2019_web.pdf (06.12.2019).
- [17] UNEP, IPSRM (International Panel for Sustainable Resource Management) (2010): Assessing the Environmental Impacts of Consumption and Production: Priority Products and Materials. Nairobi: UNEP, IPSRM. <https://www.resourcepanel.org/file/171/download?token=p6YPKaxA> (09.12.2019).

Kontakt:

Prof. Dr.-Ing. Vera Susanne Rotter

Technische Universität Berlin - Berlin University of Technology

Professor for Circular Economy and Recycling Technology - Institute of environmental technology

Fachgebiet Kreislaufwirtschaft und Recyclingtechnologie - Institut für Technischen Umweltschutz

Sekr. Z 2

Strasse des 17. Juni 135 --- D-10623 Berlin --- Tel.: ++49 (0)30 314 22619 --- Fax: ++49 (0)30 314 21720

