

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND
SOZIALAUSSCHUSS

469. PLENARTAGUNG AM 16. UND 17. FEBRUAR 2011

**Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Zugang zu
Sekundärrohstoffen (Schrott, Recyclingpapier usw.)“ (Initiativsternungnahme)**

(2011/C 107/01)

Berichtersteratter: **Josef ZBOŘIL**

Ko-Berichtersteratter: **Enrico GIBELLIERI**

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss beschloss am 15. Juli 2010 gemäß Artikel 29 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung, eine Initiativsternungnahme zu folgendem Thema zu erarbeiten:

„Zugang zu Sekundärrohstoffen (Schrott, Recyclingpapier usw.)“.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Beratende Kommission für den industriellen Wandel nahm ihre Stellungnahme am 13. Januar 2011 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 469. Plenartagung am 16./17. Februar 2011 (Sitzung vom 16. Februar) mit 88 Stimmen bei 1 Stimmenthaltung folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1 Der Ausschuss begrüßt nachdrücklich die Analysen der verschiedenen Industrieverbände, in denen die derzeitige Sachlage sowie mögliche künftige Szenarien beschrieben werden, die zu gravierenden Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage auf den Sekundärrohstoffmärkten führen könnten.

1.2 Der Ausschuss weist außerdem darauf hin, dass die Verfügbarkeit von Rohstoffen an sich in einigen Ländern (USA, China) als strategische Frage betrachtet und behandelt wird. In diesen Ländern unterliegen natürlich auch die Sekundärrohstoffe einer vergleichsweise strikteren Regelung. Der EWSA begrüßt daher, dass die Materialeffizienz zur maßgeblichen Priorität der GD Umwelt geworden ist.

1.3 Der Zugang zu ihren jeweiligen Rohstoffen ist in den einzelnen Industriezweigen sehr unterschiedlich, ebenso wie die Materialströme selbst, die von der Art und der traditionellen Nutzung der benötigten Rohstoffe abhängen. In einigen Fällen

wie z.B. in der Glas- und Stahlindustrie könnte die Materialeffizienz schlicht und einfach durch die Feinabstimmung und Austarierung der bestehenden Systeme und Produktionsverfahren mittels genau definierter Anreize verbessert werden. Der EWSA mahnt, dass aufgrund dieser Anreize weder die Zahl noch die Qualität der Arbeitsplätze in der Verwertungs- und Verarbeitungsindustrie in Frage gestellt werden darf.

1.4 Sekundärrohstoffe werden derzeit in großen Mengen ausgeführt, obwohl sie in den Grund- und Verarbeitungsindustrien dringend benötigt werden. Dies ist eine ernste Gefahr für die Beschäftigung in sämtlichen Verarbeitungsindustrien.

1.5 Der durch die überschüssigen Abfallmengen aus den bestehenden Getrennsammlungssystemen erzeugte Druck wird häufig einfach dadurch verringert, dass die verschiedenen Sorten von gesammelten Abfällen wahllos verkauft werden, ohne dass eine Weiterverarbeitung stattfindet und ohne dass ihre Endnutzung innerhalb der EU sichergestellt wird.

1.6 Leider werden häufig illegale Handelspraktiken angewandt, um erhebliche Sekundärrohstoffströme der direkten Kontrolle zu entziehen. So wird beispielsweise die Abfallverbringungsverordnung für bestimmte Sekundärrohstoffe durch falsche Zollanmeldungen umgangen, in denen Abfälle als Gebrauchtgegenstände ausgewiesen werden.

1.7 Auf diese Weise wird mit den im Interesse der EU-Steuerzahler gesammelten Abfällen nicht der beabsichtigte Nutzen erzielt, sondern die Wettbewerbsfähigkeit der betreffenden Wirtschaftszweige durch die Verknappung und/oder unnötige Verteuerung von Sekundärrohstoffen verringert.

1.8 Darüber hinaus gibt es offenkundig keinen kohärenten Rahmen für die zahlreichen spezifischen Vorschriften über die stoffliche Verwertung. Meist werden isolierte Einzelaspekte der Sammlung und stofflichen Verwertung von Abfällen behandelt, während die in den Systemen und Prozessen wirkenden Marktkräfte unberücksichtigt bleiben.

1.9 Auch die REACH-Verordnung führt in einigen Verwertungsindustrien zu Problemen, da keine klare Unterscheidung zwischen Produkten am Ende ihres Lebenszyklus (Abfall) und Gebrauchtgegenständen vorgenommen wird. Ungeachtet der dahinterstehenden guten Absicht verfehlt dieses Konzept daher leider seinen Zweck. Einige der betroffenen Industrien wie z.B. die Papierindustrie haben einen Ausweg aus der Sackgasse gefunden, während andere noch nach gangbaren Lösungen suchen. Dies ist ein schwerwiegender Fall von Inkohärenz des Rechtsrahmens, wovor die Industrie von vornherein gewarnt hatte!

1.10 Die Unverträglichkeit zwischen den Marktkräften und dem bestehenden Rechtsrahmen sollte eingehend analysiert werden, um ausgewogenere Ergebnisse zu erzielen. Eine mögliche Lösung könnte darin bestehen, zum Schutz gegen den Verlust von wertvollem Material Ausfuhrzölle zu erheben. Solche Maßnahmen müssen natürlich im Einklang mit den WTO-Vorschriften stehen. Die EU sollte eventuell mit der WTO Notfallbestimmungen aushandeln, in denen klare und transparente Bedingungen für Ausfuhrbeschränkungen und Ausfuhrzölle für strategisch wichtige Abfälle festgelegt werden.

1.11 Eine andere Lösung wäre die Vereinbarung von flexiblen Zielen für die stoffliche Verwertung in Abhängigkeit von den aktuellen Marktentwicklungen, d.h. bei nachlassender Nachfrage könnten die Verwertungsziele gesenkt, in einer Boomphase mit starker Nachfrage hingegen höher gesteckt werden. Gleichzeitig muss über intelligente Maßnahmen nachgedacht werden, mit denen sichergestellt werden kann, dass in den betreffenden Branchen wie z.B. Verpackungsabfälle, Papier usw. ein Mindestbeschäftigungsniveau über den gesamten Konjunkturzyklus und die gesamte Wertschöpfungskette hinweg gehalten werden kann.

1.12 Eine weitere Möglichkeit wäre es, Recycling-Ziele/Quoten lediglich bis zur Höhe derjenigen Abfallmengen festzusetzen, die in der EU wiederverwertet werden können, und die Abfälle, die nicht in EU-Anlagen wiederverwertet werden kön-

nen und ins Ausland verkauft werden, dabei auszuklammern. Eine derartige Maßnahme sollte jedoch mit einer Neufestsetzung der Ziele/Quoten in Übereinstimmung mit den tatsächlichen EU-Recycling-Kapazitäten einhergehen.

1.13 Der EWSA unterstützt nachdrücklich die Forderung der Industrie, dass die EU eine umfassende und kohärente Politik entwickeln soll, um den Zugang zu Rohstoffen und die Nutzung der Ressourcen langfristig nachhaltig zu gestalten. Diese Politik sollte die europäische Industrie bei ihren Bemühungen unterstützen, die Ressourcen ökoeffektiv („cradle-to-cradle“) zu nutzen. Die stoffliche Verwertung sollte durch die Verbesserung der Sammelinfrastruktur, die Schaffung von Rechtssicherheit und gleichen Wettbewerbsbedingungen sowie durch die Beseitigung unnötiger administrativer Hürden gefördert werden. Um diese grundlegende Voraussetzung zu schaffen, sind ein ausgewogenes Verhältnis sowie Kohärenz zwischen sämtlichen Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen erforderlich.

1.14 In den EU-Abfallvorschriften sind für alle an den Abfallströmen beteiligten Akteure rechtliche Verpflichtungen festgelegt; die zuständigen Behörden sollten die Einhaltung der jeweiligen Verpflichtungen streng überprüfen und einfordern. Die entsprechende Ausbildung und Schulung ihrer Mitarbeiter ist eine maßgebliche Voraussetzung für die Bekämpfung der illegalen Praktiken einiger skrupelloser Akteure, hauptsächlich im internationalen Handel.

1.15 In sämtlichen Teilbereichen der EU-Klimaschutzpolitik (ECCP – Europäisches Programm zur Klimaänderung) sollte der ökologische Nutzen von Sekundärrohstoffen berücksichtigt und auf Kohärenz geachtet werden: Im Emissionshandelssystem der EU beispielsweise bleiben die Energie- und CO₂-Einsparungen unberücksichtigt, die aus der Verwendung zurückgewonnener Rohstoffe in anderen Branchen sowie im Baugewerbe resultieren, und den betreffenden Branchen werden unnötigerweise zusätzliche Kosten aufgebürdet.

1.16 Im Zuge der Umsetzung eines so komplexen Regelungsrahmens sollte außerdem ein ernsthafter und kontinuierlicher sozialer Dialog stattfinden, um die Schaffung neuer, hochwertiger Arbeitsplätze über die gesamte Länge der betreffenden Wertschöpfungsketten zu fördern.

2. Einleitung

2.1 Der nachhaltige Zugang zu Rohstoffen und ihre nachhaltige Nutzung sind Schlüsselemente der EU-Nachhaltigkeitspolitik. Sie sind die Grundlage für die gegenwärtige und künftige Wettbewerbsfähigkeit der Verarbeitungsindustrien in der EU⁽¹⁾. Die Versorgungsketten für Primär- und Sekundärrohstoffe sind echte Wirtschaftssektoren, die in Europa Arbeitsplätze und Wohlstand schaffen. Die Verwertung trägt als Wirtschaftstätigkeit erheblich zum BIP der EU bei. An der Sammlung von Altmaterialien und -produkten sind Bürger, Kommunen und Behörden beteiligt, die in effiziente Systeme investieren, um der steigenden Nachfrage nach langfristiger Nachhaltigkeit gerecht zu werden.

⁽¹⁾ EWSA-Stellungnahme „Die Rohstoffinitiative - Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern“, ABl. C 277, 17.11.2009, S. 92.

2.2 Dabei muss allerdings die Komplementarität von Primär- und Sekundärrohstoffen berücksichtigt werden: Sekundärrohstoffe sind zwar eine ökoeffiziente Möglichkeit, um wertvolle Ressourcen wieder dem Wirtschaftskreislauf zuzuführen, aber sie reichen generell (noch) nicht aus, um den steigenden Materialbedarf (Papier, Metalle und Mineralien) zu decken. Beide Arten von Rohstoffen werden benötigt und ergänzen einander. In der EU kann durch die Verbesserung der Sammelsysteme und die Nutzung von Sekundärrohstoffen zur Verwirklichung der Ziele der EU-2020-Strategie beigetragen werden.

2.3 Die Industrie fordert, dass die EU eine umfassende und kohärente Politik entwickelt, um den Zugang zu Rohstoffen und die Nutzung der Ressourcen langfristig nachhaltig zu gestalten. Diese Politik sollte die europäische Industrie bei ihren Bemühungen unterstützen, die Ressourcen ökoeffektiv („cradle-to-cradle“) zu nutzen. Die Rohstoffinitiative, die thematische Strategie zur Vermeidung und Wiederverwendung von Abfällen, die thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen wie auch die Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“ stehen miteinander im Zusammenhang und sollten auf kohärente Weise ineinandergreifen. Andere Initiativen wie Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch, die Abfallrahmenrichtlinie und andere recycling- und ressourcenbezogene politische Maßnahmen sollten ebenfalls berücksichtigt werden.

3. Die wichtigsten Materialströme bei Sekundärrohstoffen ⁽²⁾

3.1 Bei den klassischen Recyclinggrundstoffen wie Eisen- und Nichteisenschrott, Papier und Karton oder Glas kann auf eine langjährige Tradition der stofflichen Verwertung in einem mehr oder weniger geschlossenen Kreislauf zurückgeblickt werden. Ohne einen kontinuierlichen Nachschub an rückgewonnenen Materialien und Alterzeugnissen können diese Industrien nicht überleben. Andere Materialien wie Kunststoffe sind relativ neu im Recyclingmarkt, und im Gegensatz zu den klassischen Grundstoffen mündet der stoffliche Wiedereinsatz nicht unbedingt in einen geschlossenen Kreislauf.

3.2 Die Recyclingmerkmale der wichtigsten Sekundärrohstoffe sind maßgeblich für die spezifischen Stoffströme und die Akteure in der jeweiligen Wertschöpfungskette.

3.2.1 **Eisen- und Stahlschrott:** Die stoffliche Verwertung von Eisen- und Stahlschrott umfasst generell das Sammeln, Sortieren, Pressen, Paketieren, Schneiden, Scheren, Shreddern und/oder die Größensortierung sowie schließlich das Schmelzen im Stahlwerk. Eisenschrott wird getrennt oder als unsortiertes Gemisch gesammelt; er wird anschließend auf dem Schrottplatz sortiert und an Schrottaufbereitungsanlagen verkauft oder geht direkt ins Stahlwerk. Bei der Ankunft in der Schrottaufbereitungsanlage werden die verschiedenen Metalle getrennt und für das Shreddern/die Größensortierung vorbereitet. Shreddern und Größensortierung sind häufig für eine weitere Trennstufe erforderlich. Bei Edelstahl werden größere Teile gesondert gesammelt oder vor dem Shreddern auf dem Schrottplatz sortiert. Kleinere Edelstahlteile werden in mehrstufigen Trennverfahren getrennt. Im Stahlwerk werden Eisen- und Stahlschrott normalerweise direkt in die Schmelzöfen eingebracht.

3.2.1.1 Die europäische Stahlverwertungsindustrie ist (was die Aufbereitungsstufe angeht) stark konzentriert: Sieben Unternehmen liefern ca. 40 % des gesamten Stahlschrotts, der in die Stahlwerke geht. Nach Auskunft des Weltdachverbandes der Recyclingindustrien BIR (Bureau of International Recycling) und des EFR (Europäischer Recycling-Verband für Eisen und Stahl) gibt es in der EU-27 rund 42 000 Schrottplätze. Nach Schätzungen der Schrottbranche sind davon ca. 250 Großunternehmen, 9 000 mittlere und große Unternehmen, die mehr als 120 000 Tonnen pro Jahr verarbeiten, und bei den restlichen ca. 36 000 handelt es sich um kleine und mittlere Unternehmen.

3.2.1.2 Die Erfassungssysteme können je nach Art des Produkts und je nach Land sehr unterschiedlich sein. Große Altmetallteile und in großen Mengen hergestellte Teile wie z.B. diejenigen, die bei Bau- und Abbrucharbeiten anfallen, werden normalerweise direkt zum Schrottplatz oder zur Schrottaufbereitungsanlage transportiert. Gemäß der Altfahrzeugrichtlinie und der Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte liegt die Zuständigkeit für die Abfallerfassung und somit die Schrottsammlung bei den Herstellern. Kleinteile wie z.B. Verpackungsmaterialien werden von den Kommunalbehörden gesammelt, was in diesem Fall bedeutet, dass nicht die Metallschrottbranche die Sammlung durchführt, obgleich sie bei Getränkedosen verschiedene Initiativen ergriffen hat wie z.B. Sammel-/Recyclingstellen, an denen Getränkedosen aus Stahl und Aluminium getrennt und für den Abtransport in Aufbereitungsanlagen oder Schmelzwerke gepresst werden.

3.2.1.3 Schrott zählt zu den wenigen Sekundärrohstoffen, bei denen Europa eine kontinuierliche Verfügbarkeit und sogar einen kleinen Überschuss erwarten kann; sowohl der Handel innerhalb der EU als auch die Einfuhren aus und Ausfuhren in Drittstaaten sind seit Jahrzehnten etabliert. Die innerhalb der EU verbrachte Gesamtschrottmenge lässt sich nur schwer schätzen. Für 2008 werden die Einfuhren auf 5,3 Mio. Tonnen pro Jahr und die Ausfuhren auf 12,9 Tonnen pro Jahr geschätzt, und der Schrottverbrauch erreichte im gleichen Jahr insgesamt 112 Mio. Tonnen.

3.2.2 **Nichteisenschrott und andere Nichteisenmetalle enthaltende Abfallströme:** Beim Vergleich dieser Kategorie mit Eisen und Stahl ist eine viel größere Bandbreite in Bezug auf (a) die beteiligten Metalle, (b) die verfügbaren Ressourcen sowie (c) die für die Abtrennung und Gewinnung bestimmter Metalle aus den Abfallströmen notwendigen Verfahren festzustellen. Die wichtigsten und mengenmäßig am stärksten vertretenen Metalle sind Aluminium, Zink, Blei und Kupfer; die Abfallströme enthalten auch weitere Metalle wie Zinn und Edelmetalle, die mittels geeigneter Verfahren abgetrennt werden können.

3.2.2.1 Das Erfassungssystem ist mit dem für Eisenschrott identisch bzw. diesem ähnlich. Um aus Altprodukten (Altfahrzeugen, Elektro- und Elektronik-Altgeräten) hochwertigen Metallschrott zurückzugewinnen, werden hoch entwickelte Technologien eingesetzt. Die wichtigsten Nichteisenmetalle hingegen werden mit einer hohen Verwertungsrate und einer ebenfalls sehr hohen Wiederverwendungsrate aus Abfallströmen gewonnen.

⁽²⁾ Die Daten stammen größtenteils aus Abfallstudien der GFS (<http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/>) sowie aus Branchenstatistiken.

3.2.2.2 Bei der Verwertung von Nichteisenmetallen, die spezielle Techniken erfordert, sind auch Asche und Schlacke von Bedeutung. Weitgehend ungenutzte Ressourcen an Nichteisenmetallen finden sich in den alten Abraumhalden in den Eisenerzrevieren der EU. Dieser Bergbauabfall⁽³⁾ ist zwar von den allgemeinen EU-Abfallvorschriften ausgenommen, aber auch diesen Rohstoffen sollte Aufmerksamkeit geschenkt werden, sofern dies wirtschaftlich machbar ist.

3.2.3 **Recyclingpapier:** Die Papierindustrie basiert von Anfang an auf erneuerbaren Ressourcen und stofflicher Verwertung - gesammelte Lumpen waren der erste Rohstoff für die Papierherstellung. Die stoffliche Verwertung von Papier ist relativ unkompliziert, und Recyclingpapier wird viel verwendet. Es gibt (ebenso wie bei den Eisenmetallen) zwei Hauptressourcen - Papierabfälle aus der Industrie (u.a. aus der Verpackungs- und Druckindustrie) und Hausmüll (Siedlungsabfälle). Da sortiertes Material bevorzugt wird, muss bei Siedlungsmüll eine Altpapier-trennung und Vorsortierung vorgenommen werden.

3.2.3.1 Die Materialströme wurden durch die jüngste Rezession stark beeinträchtigt; die Verwendung von Recyclingpapier ist 2009 um 7,6 % auf 44,9 Mio. Tonnen zurückgegangen. Erstmals sank die Altpapierfassung, und zwar um 3,6 % auf 56,6 Mio. Tonnen, während sich der Papierverbrauch während des gleichen Zeitraums um 10,1 % verringerte. Die Ausfuhren in Drittländer (ohne Norwegen und Schweiz) nahmen weiter zu und erreichten 12,8 Mio. Tonnen, wovon 96,3 % von den asiatischen Märkten nachgefragt wurden. Innerhalb Asiens ging der größte Teil des Materials nach China (71,4 % der europäischen Exporte). Aufgrund der Entwicklungen, die während dieses außergewöhnlichen Jahres zu beobachten waren, stieg die Recyclingquote 2009 auf ein Rekordhoch von 72,2 %, nachdem sie im Vorjahr 66,7 % erreicht hatte. Wenn sich die Wirtschaft erholt, kann das Pendel vorübergehend in die entgegengesetzte Richtung ausschlagen, da die stoffliche Verwertung möglicherweise nicht sofort an den sich wieder belebenden Papierverbrauch angepasst werden kann. Aufgrund der jüngsten Entwicklungen in der Branchenstruktur wird in den im Verband der Europäischen Papierindustrie (CEPI) vertretenen Ländern bei der Papierherstellung zu 44,2 % Altpapier und zu 40,4 % Zellstoff als Faserrohstoff eingesetzt.

3.2.4 **Glas:** Glas kann mehrfach vollständig und ohne Qualitätsverlust stofflich verwertet und zur Herstellung neuer Glasbehälter verwendet werden. Das heißt, aus gesammeltem Glas lässt sich neues Glas derselben Qualität herstellen. Dieser Rohstoff kann also ökoeffektiv (nach dem „cradle-to-cradle-Prinzip“) vollständig wiederverwertet werden. Bis zu 90 % des Altglases kann zur Herstellung neuer Glasbehälter verwendet werden. Der Nutzung von Altglas werden derzeit lediglich durch die Menge des gesammelten Glases sowie die Verfügbarkeit von Altglas in Europa Grenzen gesetzt.

3.2.4.1 Das System zur Rückgewinnung von Glas ist recht einfach: Der Großteil des betreffenden Glases ist Verpackungsabfall (benutzte Glasbehälter), ein kleiner Teil Bauschutt (Flachglas). Im Durchschnitt wird in den 27 EU-Staaten eine Erfassungsquote von 65 % für Behälterglas erreicht und in ganz Europa (einschließlich Norwegen, der Schweiz und der Türkei) wurden 2008 fast 11,5 Mio. Tonnen Glasverpackungen gesammelt.

3.2.4.2 Künftig wird es im Hinblick auf die stoffliche Verwertung von Glas darum gehen, die übrigen 7 Mio. Tonnen Glas zu erfassen, die 2008 in Verkehr gebracht, aber nicht wiederverwertet wurden. Von entscheidender Bedeutung ist, dass die stoffliche Verwertung verbessert wird und dass vernünftige Recycling-Systeme in der Europäischen Union gefördert werden.

3.2.4.3 Die Erfassung und Verwertung von Flachglas und Glas von Altfahrzeugen ist noch nicht ausreichend entwickelt, weshalb diese wertvolle Ressource nach wie vor eher eine Umweltbelastung ist.

3.2.5 **Kunststoffabfall** macht ca. 25 % aller festen Abfälle auf Abfalldeponien aus. Auf Grund der Abbaubeständigkeit von Kunststoffen nimmt die Zersetzung auf den Deponien einen langen Zeitraum in Anspruch. Die Verbrennung von Kunststoffen zur Energiegewinnung muss wegen der erheblichen Schadstoffemissionen in speziellen Anlagen erfolgen.

3.2.5.1 Diejenigen Bereiche, die die größten Mengen an Kunststoffen verbrauchen und bei denen entsprechend die meisten Kunststoffabfälle anfallen, sind Verpackungen (38,1 %), Haushalte (22,3 %) sowie die Bauindustrie (17,6 %). Verpackungsabfälle aus dem Groß- und Einzelhandel stellen mehr als 80 % der (potenziell) erfassbaren Kunststoffabfälle dar. Die Sammlung und Verarbeitung von in gemischten Haushaltsabfällen enthaltenen Kunststoffabfällen ist wahrscheinlich eine der schwierigsten Aufgaben bei der Abfalltrennung. Die meisten der in der Bauindustrie eingesetzten Kunststoffe sind für langfristige Anwendungen bestimmt.

3.2.5.2 Einige Arten von Kunststoffabfällen, z.B. Lebensmittelverpackungen oder mit anderen Materialien gemischte Kunststoffe, sind nicht für die stoffliche Verwertung geeignet, da die Kosten für die Reinigung der verunreinigten Kunststoffe wegen des hohen Energiebedarfs den Wert des Produkts übersteigen würden. Allerdings kann diese Art von Kunststoffabfällen thermisch verwertet werden.

3.2.5.3 Die EU-27 ist Nettoexporteur von Kunststoffabfällen, -schnitteln und -bruch. Seit 1999 ist die Differenz zwischen Importen und Exporten ständig gewachsen. Nach einem leichten Anstieg zwischen 1999 und 2002 ist das Exportvolumen zwischen 2002 und 2006 auf 2,1 Mio. Tonnen nach oben geschnellt. Von 1999 bis 2006 sind die Importe von 55 000 auf 256 000 Tonnen gestiegen.

3.2.5.4 Bei Polyesterstapelfaser macht wiederverwertetes PET 70 % des in der EU verarbeiteten Rohmaterials aus. Die Verfügbarkeit von PET-Flaschen ist daher von entscheidender Bedeutung. Die europäischen Hersteller haben mittlerweile aber ernsthafte Probleme, weil die Händler zunehmend PET in Form von Flakes (zerkleinerten Flaschenstückchen) oder gepressten Flaschen nach Fernost – vor allem nach China – verbringen. Dieses Land hebt derzeit die Einfuhrbeschränkungen für PET-Abfall auf, damit noch größere Mengen dieses wichtigen Sekundärrohstoffes aus der EU nach China fließen können.

⁽³⁾ Bergbauabfall unterliegt der Richtlinie 2006/21/EG.

4. Rechtsvorschriften für die Verwertung

4.1 Unmittelbar geltende Vorschriften in der EU

4.1.1 Die Verwertung sollte durch die Verbesserung der Sammelinfrastruktur, die Schaffung von Rechtssicherheit und gleichen Wettbewerbsbedingungen sowie durch die Beseitigung unnötiger administrativer Hürden gefördert werden. Um diese grundlegende Voraussetzung zu schaffen, sind ein ausgewogenes Verhältnis sowie Kohärenz zwischen sämtlichen Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen erforderlich. Zwar ist mit der Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EC) ein Schritt in die richtige Richtung getan, doch ist sie erst ein Anfang und muss regelmäßig auf Praxistauglichkeit überprüft und dann einer Feinabstimmung unterzogen werden.

4.1.2 Andere wichtige Rechtsvorschriften sind die Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle in ihrer derzeit geltenden Fassung, die Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge, die Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen und die Richtlinie 2002/96/EG über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (WEEE-Richtlinie). In den genannten Richtlinien werden willkürliche Zielvorgaben für die Verwertung festgelegt, was den freien Markt für Sekundärrohstoffe verzerrt. Angesichts der ständigen Veränderungen und Neuerungen müssen die Auswirkungen der rechtlichen Rahmenbedingungen stets bedacht werden.

4.2 **Mittelbar geltende Vorschriften:** Die Verfahren der Rückgewinnung und Verwertung werden nicht nur durch die breitgefächerten einschlägigen Vorschriften geregelt. Weitere Restriktionen und Kontrollen ergeben sich aus den Rechtsvorschriften für bestimmte Branchen oder die Industrie als solche. An erster Stelle wären hier die Auswirkungen der REACH-Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 1907/2006) sowie der Klimaschutzmaßnahmen der EU zu nennen.

4.2.1 Im Fall von REACH fallen Abfälle zwar nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung, der zurückgewonnene Stoff oder das zurückgewonnene Gemisch könnten jedoch Gegenstand der REACH-Vorschriften werden, sobald sie nicht mehr als Abfall angesehen werden. Die Kommission hat sich mit diesem Problem beschäftigt, und die einschlägigen technischen Arbeitsgruppen haben mehr oder minder zufriedenstellende Vorschläge zur Lösung dieses Problems vorgelegt. Einige Punkte sind allerdings nach wie vor unklar. Es laufen jedoch sehr nützliche Untersuchungen beim Institut für technologische Zukunftsforschung (GFS-IPTS) der Kommission in Sevilla und es liegen Informationen der ECHA vor, die dazu beitragen könnten, die Probleme zu lösen. Allerdings ist die Gefahr, dass eine Registrierung erfolgen muss, noch nicht gänzlich behoben, sogar in den Fällen, in denen eine Registrierung keinerlei Nutzen bringt.

4.2.2 Die EU-Klimaschutzmaßnahmen sollten eine Reihe von Anreizen mit sich bringen, die weltweit zu einer kohärenten und nachhaltigen Verlagerung von primären fossilen Energieträgern auf alternative Energiequellen führen. Das Europäische Programm zur Klimaänderung (ECCP) besteht aus einzelnen Elementen, die angeblich ineinandergreifen, was aber eher Wunschenken ist. Einige dieser Elemente haben beträchtliche Auswirkungen auf die Rückgewinnung und Verwertung: Das aktualisierte Emissionshandelssystem der EU für den Zeitraum nach Kyoto behindert die Betreiber von Produktionsstätten durch seinen bürokratischen Ansatz bei der Festlegung der Quoten für

den Zeitraum 2013–2020. Außerdem würde ein schrittweise eingeführtes Versteigerungssystem den Betreibern Finanzmittel entziehen, so dass diese noch weniger Geld für künftige Verfahren zur Reduzierung der Kohlendioxidemissionen zur Verfügung hätten. Andererseits wird im Emissionshandelssystem der EU die Reduzierung des Energieverbrauchs und der Kohlendioxidemissionen nicht berücksichtigt, die aus der Verwendung zurückgewonnener Rohstoffe in anderen Branchen und im Bauwesen resultiert.

4.2.3 Weitere Probleme ergeben sich aus der Richtlinie über erneuerbare Energie. Angesichts des ambitionierten Ausbaus der erneuerbaren Energieträger und ihrer massiven und unausgewogenen Unterstützung besteht die erhebliche Gefahr, dass große Mengen erfasster Sekundärrohstoffe (alle Arten von Biomasse, Altpapier) nicht stofflich, sondern energetisch zur Erzeugung von Strom und Wärme genutzt werden. Alle diese Risiken sollten gründlich geprüft und in angemessener Weise auf ein Mindestmaß reduziert werden, um den Zugang zu Sekundärrohstoffen zu erhalten und soweit möglich sogar zu verbessern. Die Definition von „Biomasse“ muss beachtet und gegebenenfalls präzisiert werden, um zu verhindern, dass Sekundärrohstoffe missbräuchlich als Biomasse definiert und für die Energieerzeugung aus erneuerbaren Energieträgern eingesetzt werden. In einigen Fällen werden aufgrund marktverzerrender Subventionen sogar Primärrohstoffe (Holz) einfach verbrannt!

4.2.4 In den EU-Abfallvorschriften sind für alle an den Abfallströmen beteiligten Akteure rechtliche Verpflichtungen festgelegt; die zuständigen Behörden sollten die Einhaltung der jeweiligen Verpflichtungen streng überprüfen und einfordern. Die entsprechende Ausbildung und Schulung ihrer Mitarbeiter ist eine maßgebliche Voraussetzung für die Bekämpfung der illegalen Praktiken einiger skrupelloser Akteure, hauptsächlich im internationalen Handel.

5. Wertschöpfungsketten und Beteiligte an den wichtigsten Sekundärrohstoffströmen

Aus der Übersicht in Ziffer 3 geht eindeutig hervor, dass erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Sekundärrohstoffströmen bestehen. Einige von ihnen funktionieren fast von selbst auf der natürlichen Grundlage historisch gewachsener Systeme, bestehend aus Sammlung, Vorbehandlung und Behandlung (einschließlich Sortieren) des Abfalls, bevor der zurückgewonnene Stoff in eine größere Verarbeitungsanlage geht. Anhand verschiedener Merkmale können eventuelle Risiken bei der Rückgewinnung/stofflichen Verwertung erkannt und vermieden werden.

5.1 Der kommerzielle Wert von Sekundärrohstoffen ist einer der Schlüsselfaktoren, der letztlich ausschlaggebend für die Verfügbarkeit des Stoffs ist. Die Sammlung und Vorbehandlung des Abfallaufkommens sind bei konzentrierten Abfallströmen (Eisen, Glas und Papier) relativ preiswert, und die gewonnenen Sekundärrohstoffe sind relativ gut verfügbar und durchaus erschwinglich. In dem gesamten Stoffkreislauf gelten Marktbedingungen. Dagegen orientiert sich ein ständig wachsender Anteil der Sekundärrohstoffwirtschaft nicht an den Marktpreisen für bestimmte Stoffe, sondern an den EU-Abfallvorschriften. Ein Großteil der Verpackungsabfälle, Elektro- und Elektronikaltgeräte und der biologisch abbaubare Abfall werden verarbeitet, um den Zielvorgaben verschiedener Richtlinien zu genügen.

5.1.1 Die Gewinnung von Sekundärrohstoffen aus dieser Art von Abfallströmen ist auf dem Weltmarkt wirtschaftlich nicht nachhaltig. Die Sammlung, Sortierung und Verarbeitung von Abfall erfolgt entweder, um die erweiterten Regeln für die Herstellerverantwortung einzuhalten, oder weil eine direkte öffentliche Finanzierung erfolgt. In beiden Fällen zahlen die europäischen Bürger für die Umwandlung von Abfällen, sei es als Steuerzahler oder als Verbraucher.

5.1.2 Europa erzeugt Sekundärrohstoffvorräte, auf die jeder weltweit agierende Akteur jederzeit problemlos zugreifen kann, wenn die Nachfrage nach einem Stoff auf dem Weltmarkt zunimmt. Erhebliche Mengen von gesammelten, unverarbeiteten Abfällen werden exportiert, vor allem nach Asien. Auf Grund der Instabilität des Weltmarkts schwanken auch die Preise ganz erheblich. In Zeiten einer weltweiten Rezession häufen sich die zurückgewonnenen Sekundärrohstoffe an, da die Zielvorgaben für die Verwertung erfüllt werden müssen. Dies führt zu äußerst problematischen Verzerrungen des Marktes in der EU.

5.1.3 Die EU-Abfallverwertungsunternehmen müssen weitaus höhere Investitionen in Recyclinganlagen als ihre asiatischen Konkurrenten tätigen, weil sie sowohl Überkapazitäten aufrechterhalten als auch höhere technische Standards einhalten müssen. Wenn die weltweiten Märkte für Rohstoffe wieder anziehen, werden ihre teuren Kapazitäten nicht genutzt, weil der gesammelte Abfall in unverarbeiteter Form aus Europa exportiert wird. Es ist daher dringend nötig, den ordnungspolitischen Rahmen für Abfall auf das Spiel der Marktkräfte auf dem Weltrohstoffmarkt abzustimmen, um Marktverzerrungen zu vermeiden und den Zugang zu Sekundärrohstoffen für EU-Unternehmen zu erleichtern.

5.1.4 Der illegale oder halblegale Handel mit Sekundärrohstoffen könnte eingeschränkt werden, indem für die Empfänger von Sekundärrohstoffen in Drittländern international anerkannte Qualitätszertifikate wie z.B. Zertifikate nach ISO-Normen zwingend zur Auflage gemacht werden. Die Mitgliedstaaten sollten auch alle gebotenen rechtlichen Maßnahmen ergreifen, um die Herkunft des gesammelten Mülls zu überprüfen, wenn es Probleme geben könnte.

5.1.5 Da die Rohstoffpolitik in vielen Teilen der Welt eine Frage der strategischen Sicherheit ist, ließen sich durch eine Unterstützung der Gemeinschaft für alle Glieder der Wertschöpfungs-

ketten, vor allem mit Blick auf hochwertige Sekundärrohstoffe, viele Probleme im Zusammenhang mit dem Zugang zu Sekundärrohstoffen lösen. Es ist also notwendig, die europäische Spezifikation für Sekundärrohstoffe zu überprüfen, um zu definieren, was „hochwertige“ Sekundärrohstoffe sind.

5.2 Die Umweltauswirkungen einer vernünftigen Verwertung müssen allen wichtigen Industriezweigen zugute kommen, die größere Mengen/Anteile an Sekundärrohstoffen einsetzen. Diese allgemeine Feststellung gilt auch dann, wenn hochentwickelte Technologien für die Verarbeitung von Abfallströmen, die kompliziertere Verfahren erfordern, genutzt werden. Im Falle der Verwendung von Sekundärrohstoffen reduziert sich der Gesamtenergieverbrauch in der Regel, bisweilen auf einen Bruchteil des üblichen Verbrauchs für die Verarbeitung von abgebautem oder auf andere Weise gewonnenem Rohstoff. Dies bedeutet auch eine Senkung der Kohlendioxidemissionen bzw. der Gasemissionen im Allgemeinen usw. Auf Grund von Verunreinigungen in den Abfallströmen müssen neue Abfallarten berücksichtigt werden, und in einigen Fällen müssen auch effiziente Abwasser- aufbereitungsanlagen eingesetzt werden. Solche problematischen Abfallströme bringen auch erhöhte Kosten für die Vorbehandlung und Behandlung der Abfälle mit sich, die die Verfahren insgesamt kostspieliger machen.

5.3 Eine konkurrierende Verwendung von Sekundärrohstoffen außerhalb des jeweiligen Industriezweigs stellt ein erhebliches Risiko für die betreffenden Unternehmen dar (siehe 4.2.3.). Der Wettbewerb wird erheblich verzerrt, wenn andere Verwendungszwecke finanziell gefördert werden. Zudem kann es zu beträchtlichen Verzerrungen des Rohstoffmarktes kommen. Die Papierindustrie kann nicht sowohl bei Zellstoff (als wichtigster Rohstoff) als auch bei Altpapier (als zweitwichtigster Rohstoff) mit Anlagen zur Energie- und Wärmeabgewinnung konkurrieren, die auf Grund des Einsatzes erneuerbarer Energieträger finanziell gefördert werden. Um den Zugang zu Grundstoffen zu gewährleisten, müssen angemessene Schutzmaßnahmen ergriffen werden. Wenn diese Maßnahmen nicht greifen, ist eine der Schlüsselindustrien der EU ernsthaft gefährdet. Die Förderung der Erzeugung von hochwertigen Sekundärrohstoffen wird die Nachfrage nach Arbeitskräften steigern, was bei einem Rückgang der Nachfrage nach Sekundärrohstoffen positive soziale Auswirkungen haben wird.

Brüssel, den 16. Februar 2011

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Staffan NILSSON