

**Anmerkungen des BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-,
Wasser- und Kreislaufwirtschaft e.V.
zum
überarbeiteten Vorschlag der EU-Kommission für einen
Durchführungsbeschluss zur Einwegkunststoff-Richtlinie (EU) 2019/904
vom 12.02.2025**

20.02.2025

Der BDE Der BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Kreislaufwirtschaft e.V. vertritt die Interessen der privaten Unternehmen der deutschen Kreislaufwirtschaft. Die überwiegend mittelständischen Mitgliedsunternehmen des BDE bilden die gesamte Prozess- und Wertschöpfungskette der Bewirtschaftung von Abfällen ab – von der Sammlung über die Sortierung bis zum Recycling. Der BDE setzt sich dafür ein, dass das chemische Recycling als Ergänzung zum mechanischen Recycling für die Kunststoffabfälle, die nicht mechanisch recycelt werden können, gefördert wird. Dabei gilt es jedoch, den Vorrang des mechanischen Recyclings zu gewährleisten und eine Umlenkung mechanisch recycelbarer Abfallströme in das chemische Recycling zu verhindern. Dies erfordert verschiedene Maßnahmen, insbesondere die sachgerechte Regelung der Massenbilanzmethode zur Bestimmung des Rezyklatanteils in chemisch recycelten Materialien.

Der neue Vorschlag der Kommission für einen Durchführungsbeschluss zur Berechnung, Überprüfung und Berichterstattung in Bezug auf den Rezyklatgehalt von Einweg-Getränkekunststoffflaschen wird dieser Anforderung nicht gerecht. Er ähnelt in vielen Punkten dem vorherigen. Insbesondere wird als Massebilanz-Methode weiterhin die „fuel exempt“-Methode vorgeschlagen, die der BDE grundsätzlich ablehnt. Die „fuel exempt“-Methode verzerrt den tatsächlichen Recyclinganteil, da sie Unternehmen ermöglicht, Rezyklatinput gezielt bestimmten Output-Stoffen eines chemischen Produktionsprozesses zuzuweisen, obwohl in demselben Herstellungsprozess eine Vielzahl an Stoffen und Produkten erzeugt wird, auf die sich die Rezyklate verteilen. Wir halten die „polymers only“-Methode für die bessere Methode, da sie eine zutreffende Verteilung des recycelten Inhalts auf die verschiedenen Outputs (Polymere, Chemikalien, Brennstoffe und Energie) eines chemischen Herstellungsprozesses gewährleistet und dadurch unter anderem gleiche Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Recyclingtechnologien schafft.

Darüber hinaus sieht der BDE die folgenden Punkte des neuen Kommissionsvorschlages kritisch und bittet die Bundesregierung, sich im Technical Adaptation Committee (TAC) für die von uns nachfolgend vorgestellten Positionen einzusetzen:

1. Problematische Definitionen

Die Einführung des Begriffs „eligible material“ („zulässiges Material“, Art. 1 Abs. 3) ist fragwürdig, da sich dahinter Kunststoffabfälle und Zwischenfraktionen aus der Behandlung solcher Abfälle (wie Pyrolyse) verbergen, die gemäß den Vorgaben des Art. 6 Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG zum Abfallende bis zum vollständigen Abschluss des Recyclingprozesses den Status von Abfall

haben. Daher sollte dieses Material auch als „zulässiger Abfall“ („eligible waste“) bezeichnet werden, um jegliche Unklarheiten zu beseitigen. Zudem würde so auch deutlich, dass Einrichtungen, die solche Abfälle behandeln, über die entsprechenden Abfallbehandlungsgenehmigungen verfügen müssen.

Die Streichung der Kategorie „Kunststoff“ („plastic“) bei den Outputs (Art. 1, Abs. 14 (a)), die sich noch im vorangegangenen Entwurf des Durchführungsbeschlusses fand, und ihre Ersetzung durch die Kategorie „Nicht-Brennstoff“ ist abzulehnen. Sie ist intransparent. Die Nachvollziehbarkeit des recycelten Kunststoffgehaltes von Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff ist gerade Sinn und Zweck dieses Durchführungsbeschlusses, die Entfernung der Kategorie „Kunststoff“ („plastic“) und die damit einhergehende Intransparenz laufen dem Sinn und Zweck des Durchführungsbeschlusses entgegen. Es sollte vielmehr zwei verschiedene Kategorien, „Kunststoff“ („plastic“) und „Nicht-Brennstoff außer Kunststoff“ („non-fuel other than plastic“), geben, um die Rückverfolgbarkeit der verschiedenen Materialien und die Übereinstimmung mit der SUPD sicherzustellen.

Die Definition von „Verlusten“ (Art. 1, Abs. 14 (d)) ist derzeit an die Definition von Abfall im Rahmen der Abfallrahmenrichtlinie angepasst. Wir sind der Meinung, dass diese Definition erweitert werden sollte, um eine Allokation von Rezyklaten bei Materialien zu verhindern, die keine hochwertigen Anwendungen finden, so dass die Rezyklate im Ergebnis schlecht verwertet werden. Zum Beispiel können im Fall von Pyrolysereaktoren, bei denen der Rohstoff eine Mischung aus Rückständen der Rohölverarbeitung und Kunststoffabfällen ist, viele geringwertige Nebenprodukte entstehen, die nicht für eine Allokation in Frage kommen sollten. Daher schlagen wir vor, die Definition von Verlusten zu erweitern, um diese geringwertigen Nebenprodukte einzubeziehen.

2. Einführung einer „mirror clause“ entsprechend Art. 7 der Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle (PPWR)

Der Entwurf des Durchführungsbeschlusses übernimmt die Definition des „Post-Consumer-Abfall“ aus der PPWR, mit der Folge, dass Rezyklate bzw. die zur Herstellung von Rezyklaten verwendeten Abfälle auch aus Drittstaaten stammen können.

Der Verordnungsgeber der PPWR hat die schwierige Situation berücksichtigt, in der sich das Kunststoffrecycling in der EU durch den Druck befindet, der von günstigen Rezyklaten bzw. falsch als Rezyklate deklarerter Neuware aus Drittstaaten ausgeht, indem er in Art. 7 Abs. 9 PPWR die sogenannte „mirror clause“ eingeführt hat. Danach müssen Rezyklate aus Drittstaaten in Anlagen hergestellt worden sein, die Recyclingtechnologien nach Standards einsetzen, die den für Anlagen in der EU geltenden Nachhaltigkeitskriterien gleichwertig sind.

Die Regelungen der PPWR sollen erst ab 2030 für Einwegkunststoffflaschen gelten. Daher ist eine entsprechende Schutzklausel in den Durchführungsbeschluss aufzunehmen. Ansonsten besteht die große Gefahr, dass zur Herstellung von Einwegkunststoffflaschen billige Rezyklate bzw. vermeintliche Rezyklate aus Drittstaaten zum Einsatz kommen und in der EU hergestellte Rezyklate verdrängen. Die Überprüfung einer korrekten Massebilanzierung für Rezyklate aus Drittstaaten dürfte nur schwer möglich sein.

3. Problematische Regelungen zur Massebilanzierung

Artikel 7 Abs. 1 (i) ermöglicht es den Betreibern, zertiﬁzierte Nachweise dafür zu erbringen, dass der Recyclinganteil in bestimmten Outputs höher ist. Diese Ausnahme geht mithin davon aus, dass es einem betreffenden Betreiber möglich ist, die physische Rückverfolgbarkeit der Rezyklatanteile im Prozess sicherzustellen. Damit steht sie jedoch im Widerspruch zum Grundgedanken des Massebilanzverfahrens, das ja gerade der Ermittlung von Rezyklatanteilen bei Prozessen dient, bei denen die Rückverfolgbarkeit bzw. der Nachweis des Rezyklatanteils in einem Material nicht möglich ist. Diese Ausnahme sollte daher gestrichen werden.

Die im vorangegangenen Entwurf (Art. 7 Abs. 4) enthaltene klare Voraussetzung, dass eine chemische Rückverfolgbarkeit gegeben sein muss, ist im aktuellen Entwurf in Art. 7 Abs. 2 leider nicht mehr so deutlich enthalten. Sie stellt indes eine wichtige Absicherung für die Festlegung von Grenzen für die Massenbilanzmethode dar und sollte daher wieder in aller Deutlichkeit in Art. 7 Abs. 2 des aktuellen Entwurfs aufgenommen werden.

Die im neuen Entwurf vorgeschlagene Regelung zur Behandlung von Dual-Use-Produkten bedarf noch einer eingehenden Prüfung. Grundsätzlich sehen wir diesbezüglich nach erster Einschätzung folgende Probleme bzw. haben wir folgende Befürchtungen:

- Die Dual-Use-Regelung wirkt als aufgeweichte bzw. erweiterte „fuel use exempt“-Methode, da ermöglicht wird, dass Stoffe/Anteile als recycelter Kunststoff deklariert werden dürfen, die nach bisherigem Stand als fuel zu werten waren:

In vergangenen Diskussionen wurde „fuel use exempt“ folgendermaßen vorgestellt: Im Steamcracker werden Pyrolyseöle mit Primärnaphta vermischt und es gehen drei Outputfraktionen aus dem Prozess hervor: A – Polymerbausteine, B – Basischemikalien und C – Fuels. A und B sollten frei zu allokalieren sein, während C nicht berücksichtigt wird.

Im neuen Vorschlag werden A und B als „non-fuels“ zusammengefasst, die Kategorie C bleibt bestehen und eine neue Kategorie D „dual use“ wird eingeführt. Dual-Use sind all die Substanzen, die sowohl zur Kunststoffproduktion als auch zu Fuels weiterverarbeitet werden können. In vorausgegangenen Diskussionen wurde diese Fraktion D immer zur Fraktion C „fuels“ gezählt.

- Die Berechnungsmethode der jeweiligen Anteile basiert auf fragwürdigen Parametern, wodurch Anteile, die de facto zu Fuels umgewandelt werden, als Kunststoffrezyklate gewertet werden; das ist als Greenwashing zu betrachten.

Die Berechnungsmethode (Annex VI) geht davon aus, dass die Fraktion D in einem weiteren Steamcracker prozessiert wird; hierfür soll der „maximal zulässige Siedepunkt“ des weiterverarbeitenden Steamcrackers ermittelt werden. Ist dieser Siedepunkt nicht zu ermitteln, soll der sehr hohe Siedepunkt von 330 Grad Celsius veranschlagt werden. Es stellt sich die Frage, warum ein konkreter Siedepunkt nicht zu ermitteln sein sollte. Es ist nicht plausibel, dass High-Tech-Anlagen diese Daten nicht liefern können.

Ebenso lässt die Methode der Siedepunktermittlung offen, welche Parameter bei den weiteren Verarbeitungsschritten angewendet werden. Diese sind aber wesentlich für die Ermittlung von Anteilen an Fuels (Ethan) und potentiellen Monomeren zur Kunststoffproduktion (Ethylen). Das Cracken von Langketten unter Beimengen von Wasserstoff beispielsweise verändert den Anteil an Fuels deutlich. Der Siedepunkt als Parameter allein reicht also nicht, um die korrekten Anteile zu ermitteln.

Die Berechnungsmethode sieht vor, dass lediglich diejenigen Anteile zu den Fuels gezählt werden, die hohe und höchste (330 Grad Celsius) Siedepunkte aufweisen. Bei der Weiterverarbeitung von Dual-Use Outputs mit niedrigem Siedepunkt entstehen aber ebenfalls Fuels, die somit nicht zu den Fuels gezählt, sondern auf Kunststoffe angerechnet werden.