

22. März 2024

Stellungnahme

**des BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-,
Wasser- und Kreislaufwirtschaft e.V.**

zur

Revision der Abfallrahmenrichtlinie

(KOM(2023)420)

BDE-VOEB Vertretung Brüssel
Rue de la Science 41
1040 Brüssel
Phone: +32 2 548 38 90
bruessel@bde.de

Der **BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Kreislaufwirtschaft e.V.** erlaubt sich im Hinblick auf die Abstimmungen im Rat bezüglich der zielgerichteten Revision der Abfallrahmenrichtlinie (KOM(2023)420) zum Kommissionsvorschlag und der Position des Europäischen Parlaments Stellung zu nehmen.

Der **BDE** ist der Branchenverband der privaten Kreislauf- und Ressourcenwirtschaft in Deutschland. Die 750 Mitgliedsunternehmen des BDE repräsentieren 75 Prozent des privatwirtschaftlichen Umsatzes der Branche und bilden die gesamte Wertschöpfungskette ab – von der Erfassung über die Sortierung und Verwertung sowie dem Recycling von Abfällen bis hin zum Einsatz der aus dem Recyclingprozess gewonnenen Rohstoffe und Produkte.

Die Textilproduktion ist ressourcenintensiv und unsachgemäß entsorgte Textilabfälle tragen zu großer Umweltverschmutzung bei. Um eine funktionierende Kreislaufwirtschaft für Textilien zu schaffen und die negativen Umweltauswirkungen des Textilssektors zu begrenzen, ist es unerlässlich, eine bessere Sortierung von Textilabfällen für die Wiederverwendung und das Recycling in der gesamten EU zu fördern. Daher unterstützt der BDE grundsätzlich die vorgeschlagenen Regelungen.

Allerdings enthalten sowohl der Kommissionsvorschlag als auch die Position des Europäischen Parlaments Aspekte, welche die Effektivität der Regelungen zu beeinträchtigen drohen oder mit bestehenden Gesetzen und Prinzipien im Konflikt stehen. Der Verband sieht primär die Ausnahme von Kleinstunternehmen vom Geltungsbereich der erweiterten Herstellerverantwortung sowie die Sonderregeln für Sozialunternehmen kritisch. Die Ausnahme für Kleinstunternehmen führt dazu, dass der überwiegende Anteil der Marktteilnehmer vom Verursacherprinzip befreit wird, während die Sonderregeln für Sozialunternehmen Schlupflöcher bei der ordnungsgemäßen Abfallentsorgung schaffen. Um eine effiziente Kreislaufwirtschaft im Textilbereich einzuführen, sollten diese Ausnahmen und Sonderregelungen abgelehnt werden.

Die Revision beschränkt sich derzeit auf Lebensmittel- und Textilabfälle, was, aufgrund der eingeschränkten Folgenabschätzung, richtig ist. Allerdings ist die Abfallrahmenrichtlinie eigentlich nicht das richtige Instrument für die Regelung von (Alt-)Textilien und Lebensmittelabfällen. Es widerspricht der Systematik der Abfallrahmenrichtlinie als Rahmengesetz für die gesamte Abfall- und Recyclingwirtschaft, einzelne Abfallströme wie Textilien und Lebensmittel zu regeln. Auch andere Abfallströme wie Verpackungen, Altfahrzeuge, Altöl und Elektro- und Elektronikaltgeräte sind aus gutem Grund in eigenen Rechtsakten geregelt.

Zudem muss die Abfallrahmenrichtlinie, um die Rolle der Kreislaufwirtschaft als tragende Säule und Motor des Green Deal und der Erreichung der EU-Klimaziele nachhaltig zu fördern und zu stärken, weitergehend und vertieft überarbeitet werden.

Die Bedeutung der Abfallrahmenrichtlinie als "Grundgesetz" der Abfallwirtschaft in der EU erfordert es jedoch, dass Überarbeitungen sorgfältig geprüft, vorbereitet und abgewogen werden müssen. Da Änderungen, die über den von der Kommission festgelegten Rahmen hinausgehen, keiner Folgenabschätzung unterzogen wurden, plädiert der BDE nachdrücklich dafür, an einer gezielten

Überarbeitung festzuhalten und keine über den ursprünglich von der Kommission gesetzten Rahmen hinausgehenden Änderungen vorzunehmen.

Der Vorschlag der EU-Kommission und die Änderungsvorschläge des Europäischen Parlaments begegnen aus Sicht des BDE insbesondere im Hinblick auf die folgenden Aspekte Bedenken und sollten durch den Rat korrigiert werden:

1. Erweiterte Herstellerverantwortung

1.1. Ausnahmen für Kleinunternehmen

Der neue Richtlinienvorschlag beinhaltet als zentrale Komponente die Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien. Der BDE begrüßt, dass sowohl der Kommissionsvorschlag als auch das Europäische Parlament in seiner Positionierung grundsätzlich das Verursacherprinzip verfolgen und die Hersteller in die Pflicht nehmen. Allerdings fordern beide Organe, dass Kleinunternehmen von der Verpflichtung ausgenommen werden (Art. 3 (4b)).

Der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission zufolge bedeutet dies, dass 88% der Marktteilnehmer, die 12% des Umsatzes ausmachen¹, ihrer Pflicht als Verursacher nicht nachkommen müssen. Das steht im Gegensatz zum ausdrücklichen Ziel der Revision und sendet das falsche Signal an einen ganz wesentlichen Teil der Marktteilnehmer. Auch von kleineren Herstellern sollte der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft aktiv eingefordert werden.

Aus dem Orientierungsvermerk der belgischen Ratspräsidentschaft vom 27. Februar 2024 geht hervor, dass es im Rat der Mitgliedstaaten bereits breite Zustimmung für die Ausweitung des Geltungsbereichs der erweiterten Herstellerverantwortung gibt. Der BDE bittet die Bundesregierung, sich dieser Haltung anzuschließen und die konsequente und umfängliche Umsetzung des Verursacherprinzips zu unterstützen und Kleinunternehmen ebenfalls der erweiterten Herstellerverantwortung zu unterwerfen.

1.2. Vorgeschriebene Teilnehmer an den Organisationen der erweiterten Herstellerverantwortung (Producer Responsibility Organisations, PROs)

In Bezug auf die Organisationen der erweiterten Herstellerverantwortung hat das Europäische Parlament im Gegensatz zum Kommissionsvorschlag neue Vorschriften aufgenommen (Art. 22a (3)/Änderungsantrag 56). Statt die Auslegung der erweiterten Herstellerverantwortung und ihrer Organisationen vollständig den Mitgliedstaaten zu überlassen, werden verpflichtende Teilnehmer der PROs vom Europäischen Parlament vorgeschrieben. Dazu zählen neben den Herstellern auch öffentliche und private Entsorger, lokale Behörden, Unternehmen, die

¹ Europäische Kommission (2023) „[Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2008/98/EC on waste](#)“, S. 14.

Europäische Kommission (2023) „[COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT REPORT, Accompanying the document: Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2008/98/EC on waste](#)“, S. 33.

Wiederverwendung/Vorbereitung zur Wiederverwendung betreiben, sowie Sozialunternehmen. In welcher Form und Funktionsweise die verschiedenen Organisationen einbezogen werden müssen, soll von den Mitgliedstaaten eigenständig entschieden werden.

Die vorgeschlagene Regelung des Europäischen Parlaments hält der BDE für grundsätzlich falsch, da sie in der Umsetzung (rechtliche) Probleme schaffen wird und das Level-Playing-Field beeinträchtigt. Da sich die nationalen Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung EU-weit deutlich voneinander unterscheiden – in ihrer Organisation, in beteiligten Unternehmen/Organisationen, in ihren Funktionsweisen – wird die verpflichtende Einbeziehung von Teilnehmern der verschiedenen Ausgestaltung und Organisation der Systeme in den Mitgliedstaaten nicht gerecht und würde zu rechtlichen Problemen führen. In Deutschland beispielsweise sind bestehende PROs privatrechtlich organisiert, sodass die verpflichtende Einbeziehung bestimmter Gruppen gesellschaftsrechtliche Probleme bereiten könnte. Darüber hinaus könnte die verpflichtende Einbeziehung bestimmter Gruppen oder (juristischer) Personen in privatwirtschaftlich organisierten PROs einen Eingriff in die unternehmerische Freiheit und damit einen Grundrechtseingriff darstellen.

Daher plädiert der BDE dafür, dass den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung und Ausgestaltung der PROs keine Vorgaben gemacht werden. Dies entspräche auch der Regelung von PROs in anderen Gesetzesinitiativen der EU – so sind beispielsweise in der Verordnung über Verpackungen und Verpackungsabfälle, der Batterieverordnung und dem Vorschlag für eine Verordnung zu den Anforderungen an die Kreislaufwirtschaft bei der Fahrzeugkonstruktion und bei der Entsorgung von Altfahrzeugen keine Vorgaben zur Ausgestaltung und Organisation der Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung vorgesehen. Der Rat sollte deshalb der Forderung des Europäischen Parlaments entschieden entgegenreten und Vorgaben hinsichtlich der PRO-Teilnehmer abwehren.

2. Sozialunternehmen

2.1. Ausnahmen für Sozialunternehmen

Ähnlich den Ausnahmen für Kleinstunternehmen sehen sowohl der Kommissionsvorschlag als auch die Position des Europäischen Parlaments vor, dass Sozialunternehmen weitreichende Ausnahmen gewährt werden (Art. 22c (11)). Beispielsweise dürfen sie eigene Sammelstellen einrichten und sind von der Verpflichtung, Textilabfälle an zertifizierte Abfallbewirtschafter zu übergeben, befreit. Das birgt die Gefahr, dass Alttextilien keiner qualitativ hochwertigen und effizienten Sortierung unterzogen werden, die Voraussetzung für eine umfassende Kreislaufwirtschaft für Textilien ist, und nicht ordnungsgemäß entsorgt, d.h. recycelt oder verwertet werden. Obwohl viele Altkleider über karitative – also „soziale“ Einrichtungen und Unternehmen – gesammelt werden, gelangen viele Alttextilien in Drittstaaten, wo sie unsachgemäß entsorgt werden, zu großen Umweltverschmutzungen führen und dem Stoffkreislauf verloren gehen. Zertifizierte Entsorgungsunternehmen unterliegen einer Überwachung, so dass eine größere Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Verwertungswege gegeben ist. Hinzu kommt die Gefahr, dass sich gewöhnliche Wirtschaftsunternehmen als

„Sozialunternehmen“ gerieren, um den Anforderungen zu entgehen. Diese Gefahr wird durch eine problematische Definition des „Sozialunternehmens“ noch verstärkt (dazu sogleich unter 2.2).

Der BDE fordert daher, dass auch bei Textilabfällen lediglich zertifizierte Entsorgungsunternehmen die Behandlung vornehmen dürfen und auch Sozialunternehmen Textilabfälle an qualifizierte Entsorgungsunternehmen übergeben müssen.

2.2. Definition von Sozialunternehmen

Sollten die Ausnahmen für Sozialunternehmen nicht deutlich eingegrenzt oder sogar vollständig aufgehoben werden, muss zumindest die Definition für diese sorgfältig ausgewählt werden. Der Kommissionsvorschlag von 2023 enthält keine Definition und die Definition des Europäischen Parlaments betrachtet der BDE als ungenügend (Art. 3 (8b)/Änderungsantrag 31). Die Abgeordneten einigten sich auf folgenden Wortlaut, der einer Empfehlung des Rates (14113/23) von Dezember 2023 entspricht:

*„8b. ‘social enterprise’ means a private law entity that provides goods and services for the market in an entrepreneurial way and **in accordance with the principles and features of the social economy, having social or environmental objectives as the reason for its commercial activity**; social enterprises can be set up in a variety of legal forms;“*
(Hervorhebung hinzugefügt)

Die Bedingungen, dass Waren und Dienstleistungen dem Markt auf unternehmerische Weise „im Einklang mit den Prinzipien und Merkmalen der Sozialwirtschaft“ zur Verfügung gestellt werden und die Unternehmen „soziale oder ökologische Ziele als Grund für ihre kommerzielle Aktivität“ haben müssen, sind zu vage und unbestimmt. Klar ist weder, was die „Prinzipien und Merkmale der Sozialwirtschaft“ genau sind, noch, wann eine gewerbliche Tätigkeit „im Einklang“ damit steht oder inwieweit soziale oder ökologische Ziele der Grund für die kommerzielle Tätigkeit sein müssen bzw. wie dies nachgewiesen werden kann. So stellt sich die Frage, ob soziale und/oder ökologische Ziele der ausschließliche Grund für die Tätigkeit sein müssen oder ob es genügt, wenn sie nur „auch“ ein Grund für die Tätigkeit sind. Danach könnte sich eine Vielzahl von Unternehmen als Sozialunternehmen deklarieren und die strengen Auflagen der Abfallbehandlung dadurch umgehen.

Aus diesem Grund plädiert der BDE auf eine enge und präzise Definition von Sozialunternehmen, die es normalen Marktteilnehmern nicht erlaubt, sich als „sozial“ zu deklarieren und die Anforderungen an die Abfallbehandlung zu unterlaufen.

Insgesamt sieht der BDE sowohl beim Kommissionsvorschlag als auch bei der Position des Europäischen Parlaments hinsichtlich der Revision der Abfallrahmenrichtlinie Gefahren für die Verwirklichung einer umfassenden Kreislaufwirtschaft für Textilien und daher Korrekturbedarf. Insbesondere das Verursacherprinzip, das von den Ausnahmen für Kleinunternehmen untergraben

wird, muss sich auf alle Hersteller erstrecken. Aber auch die Sonderregeln für Sozialunternehmen können große Probleme bei der Behandlung von Textilabfällen nach sich ziehen.

Der BDE appelliert daher an die Bundesregierung, sich dafür einzusetzen, dass der Rat in seiner allgemeinen Ausrichtung die genannten Probleme behebt und in den Trilogverhandlungen für ein echtes Level-Playing-Field bei der Behandlung von Textilabfällen in der EU sorgt.