

Zum Ende der Abfalleigenschaft von PPK

Barbara Friedrich und Almut Reichart*

1.	Der Stoffstrom Altpapier.....	527
2.	Vorteile einer EoW-Verordnung für Altpapier: Stoffstromsicht	529
3.	Rechtliche Vorgaben für EoW	530
4.	Entwicklung von EoW-Kriterien für Altpapier auf EU-Ebene	531
5.	Wesentliche Diskussionspunkte.....	532
6.	Ausblick.....	534

Als sich die Europäische Kommission vor knapp zehn Jahren in ihrem Richtlinien-vorschlag¹ zur Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) mit dem Ende der Abfalleigenschaft befasste, geschah dies mit dem Ziel, die Akzeptanz von Recyclingprodukten durch ihre rechtliche Anerkennung zu verbessern und auf diese Weise dem Ziel einer *Recyclinggesellschaft* näher zu kommen.² Wenngleich der von der KOM zunächst verfolgte Ansatz sich seiner Gestalt nach nicht durchgesetzt hat, wurde die konzeptionelle Grundidee vom Ende der Abfalleigenschaft beibehalten und in Art. 6 Abfallrahmenrichtlinie³ näher konkretisiert. Das mit dieser Regelung verfolgte Ziel, Abfälle verstärkt in Rohstoffe zu *verwandeln* und so die Effizienz der Ressourcennutzung zu stärken, knüpft unmittelbar an die übergreifende Zielstellung in Art. 1 der AbfRRL an. Auch das 2013 verabschiedete 7. Umweltaktionsprogramm⁴ (7. UAP) setzt hier im zweiten Handlungsbereich – *Voraussetzungen für den Übergang der EU zu einer ressourcenschonenden, CO₂-armen Wirtschaft* – einen Schwerpunkt.

Mit den Überlegungen zum Ende der Abfalleigenschaft (EoW) hat die Kommission ein Kernproblem des deutschen und europäischen Abfallrechts aufgegriffen, nämlich die Frage, wann ein Stoff oder Gegenstand seine Abfalleigenschaft verliert und wieder als Produkt angesehen werden kann. Dieser Statuswechsel bildet eine Weichenstellung von erheblicher rechtlicher und wirtschaftlicher Relevanz, nicht zuletzt da zahlreiche

* Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen wieder.

¹ KOM (2005) 667 endg.

² Petersen, in, Jarass/Petersen (Hrsg.): KrWG 2014, § 5 Rn. 15

³ Abfallrahmenrichtlinie – RL 2008/98/EG, ABLEG 2008 Nr. L 312, S. 3

⁴ Beschluss Nr. 1386/2013/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der Union für die Zeit bis 2020 *Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten*, ABLEU 2013 Nr. L 354, S. 171

Rechtspflichten mit dem jeweiligen Regime verknüpft sind, dem der Stoff oder Gegenstand unterliegt, etwa den Pflichten zur Abfallverwertung und -beseitigung oder den an die Abfalleigenschaft knüpfenden Vorgaben des Abfallverbringungsrechtes.

Für das Erreichen des Endes der Abfalleigenschaft trifft die Abfallrahmenrichtlinie in Art. 6 Festlegungen, die ein hohes Maß an Umwelt- und Gesundheitsschutz sicherstellen sollen, bevor ein Stoff oder Gegenstand aus dem Abfallregime entlassen wird. Art. 6 Abs. 1 formuliert Anforderungen an das EoW-Produkt selbst, spezifische Kriterien an das im Verwertungsverfahren eingesetzte Input-Material (z.B. Störstoffanteil) und die Einhaltung allgemeiner Rahmenbedingungen (z.B. Qualitätsmanagement). Diese Vorgaben gelten gleichermaßen für auf europäischer Ebene entwickelte stoffstromspezifische EoW-Verordnungen wie für die Umsetzung im nationalen Recht und auf dieser Grundlage zu treffende konkrete Einzelfallentscheidungen. In Bild 1 wird das Grundprinzip des Ende der Abfalleigenschaft bestimmter Abfallströme und die zu erfüllenden Rahmenbedingungen und Kriterien schematisch dargestellt.

Nach dem Erwägungsgrund 22 der Abfallrahmenrichtlinie sollten Spezifikationen für das Ende der Abfalleigenschaft mindestens für folgende Kategorien von Abfällen in Betracht gezogen werden: Bau- und Abbruchabfälle, bestimmte Aschen und Schlacken, Metallabfälle, körniges Gesteinsmaterial, Reifen, Textilien, Kompost, Altpapier und Glas. Art. 6 Abs. 2 AbfRRL begrenzt den Kreis, für den Abfallendekriterien mindestens in Betracht zu ziehen sind, auf körniges Gesteinsmaterial, Papier, Glas, Metall, Reifen und Textilien. Auf der Basis von Vorstudien der gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission (JRC) wurden seither stoffstromspezifische Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft entwickelt und in EU-Verordnungen festgelegt für: bestimmte Arten von Eisen-, Stahl- und Aluminiumschrotten (VO (EU) Nr. 333/2011)⁵, bestimmte Arten von Kupferschrotten (VO (EU) Nr. 1179/2012)⁶ sowie für bestimmte Arten von Bruchglas (VO (EU) Nr. 715/2013)⁷. Die geplante EU-Verordnung zum Abfallende von *Altpapier* war in einem späten Stadium des Regelungsverfahrens mit Kontrolle gescheitert, nachdem der Verordnungsvorschlag am 10.12.2013 mit großer Mehrheit vom EU-Parlament abgelehnt worden war.⁸

⁵ Verordnung (EU) Nr. 333/2011 des Rates vom 31. März 2011 mit Kriterien zur Festlegung, wann bestimmte Arten von Schrott gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates nicht mehr als Abfall anzusehen sind (anwendbar seit 9.10.2011), ABl.EU Nr. L 149, S. 12

⁶ Verordnung (EU) Nr. 1179/2012 der Kommission vom 10. Dezember 2012 mit Kriterien zur Festlegung, wann bestimmte Arten von Kupferschrott gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates nicht mehr als Abfall anzusehen sind (anwendbar seit 11.6.2013), ABl.EU Nr. L 337, S. 31

⁷ Verordnung (EU) Nr. 715/2013 der Kommission vom 25. Juli 2013 mit Kriterien zur Festlegung, wann bestimmte Arten von Kupferschrott gemäß der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates nicht mehr als Abfall anzusehen sind (anwendbar seit 1.1.2014), ABl.EU Nr. L 201, S. 14

⁸ EUWID Recycling und Entsorgung, Pressemeldung vom 10.12.2013, <http://www.euwid-recycling.de/news/politik/einzelsicht/Artikel/eu-parlament-lehnt-abfallende-verordnung-fuer-altpapier-ab.html>

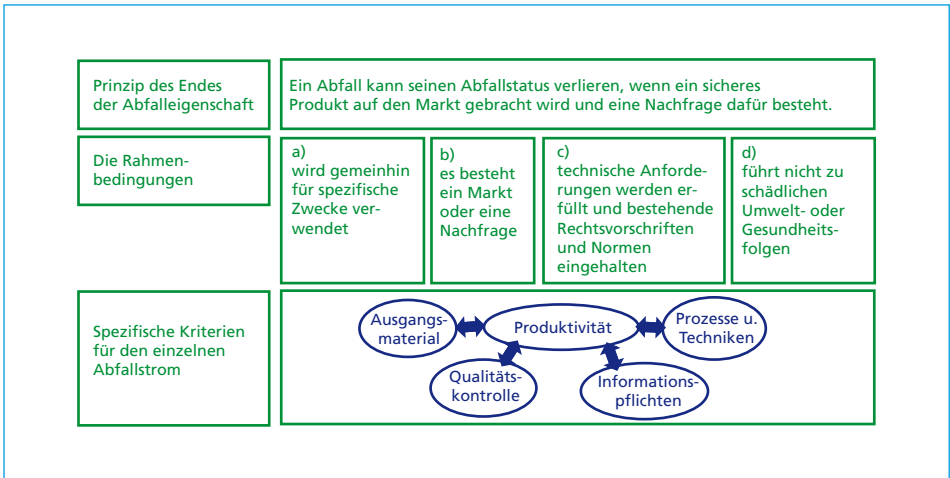


Bild 1 Konzeptionelle Darstellung des Grundprinzips für das Ende der Abfalleigenschaft, der Rahmenbedingungen dafür und der möglichen Elemente für das Ende der Abfalleigenschaft für bestimmte Stoffe

Quelle: End of Waste Criteria for Waste Paper – Technical proposals, IPTS, EUR 24789 EN – 2011

1. Der Stoffstrom Altpapier

In Europa ist das Papierrecycling nicht nur aus ökonomischer sondern auch aus ökologischer Sicht sinnvoll, denn Altpapier ist der wichtigste regional verfügbare Rohstoff der Papierindustrie. Die Zellstofffasern aus dem wertvollen Holz werden dabei mehrstufig (kaskadenartig) genutzt. Die Herstellung von Recyclingpapier spart gegenüber der von Primärfaserpapier bis zu 60 Prozent Energie und bis zu 70 Prozent Wasser, verringert Abfall und Emissionen. Der Vorteil gegenüber Kunststoffen liegt vor allem in der biologischen Abbaubarkeit von Papierprodukten am Ende der (mehrstufigen) Nutzungsphase.

Altpapier der wichtigste Rohstoff der europäischen Papierindustrie ist ein Abfall. Ist das ein Problem?

Für die Europäische Papierindustrie ist es von großer Bedeutung, dass Altpapier auch weiterhin in ausreichender Menge und Qualität für die Produktion zur Verfügung steht. Aus diesem Grund hat sich für das Papierrecycling über Jahrzehnte ein effektives Erfassungs- und Recyclingsystem etabliert.

Nach Angaben des Europäischen Papierverbandes CEPI betrug die Recyclingquote für Papier 2013 in Europa 71,7 Prozent. Eine Papierfaser wird derzeit 3,5-mal recycelt.⁹ Die Menge an erfasstem und recyceltem Papier ist trotz des europaweit abnehmenden Papierverbrauchs seit 2008 nahezu konstant bei 58,8 Mio. Tonnen

⁹ CEPI Papier Recycling Monitoring Report 2012

geblieben. (Bild 2) Seit 1998 ist die Menge um 18 Mio. Tonnen gestiegen. Allerdings beinhaltet diese Zahl auch 9,4 Mio. Tonnen Altpapier (16 Prozent), die außerhalb Europas behandelt werden.

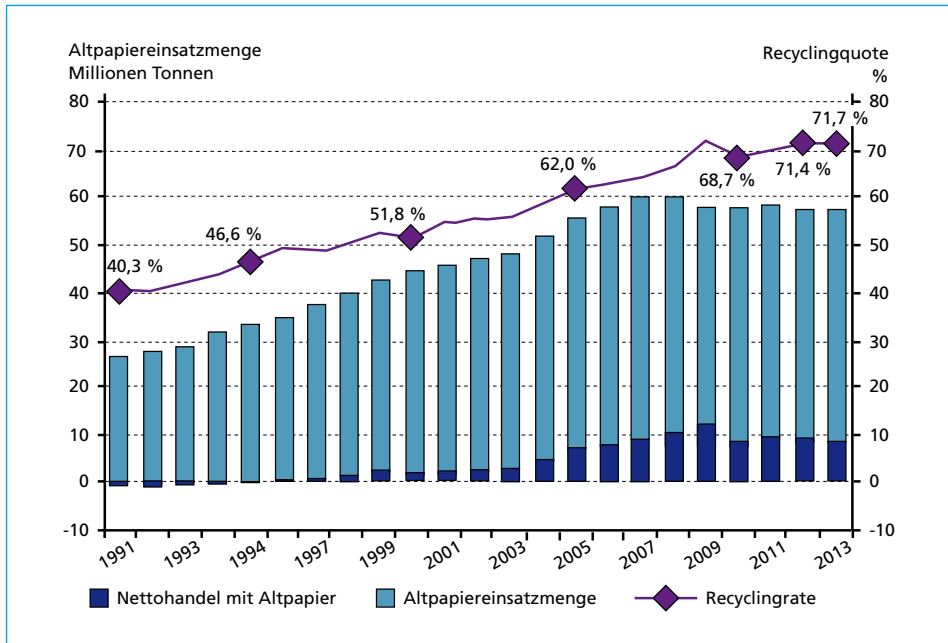


Bild 2: Nettohandel mit Altpapier, Altpapiereinsatzmenge und Recyclingquote in Europa, jährliche Statistiken der Europäischen Zellstoff und Papierindustrie

Quelle: CEPI 2013

Deutschland ist der größte Papierproduzent innerhalb Europas und setzt dafür auch die größte Menge an Altpapier ein. Gemäß der aktuellen Statistik des Verbandes der deutschen Papierfabriken (VDP) betrug das Altpapieraufkommen 2013 in Deutschland 15,4 Millionen Tonnen, was einer Altpapierrücklaufquote von rund 78 Prozent entspricht. Dazu gehört die vom Altpapierhandel und den privaten und kommunalen Entsorgern erfasste und der hiesigen Papierindustrie zugeführte oder exportierte Altpapiermenge. Die Recyclingquote lag bei etwa 74 Prozent, der gesamten inländischen Papierproduktion von 22,4 Millionen Tonnen im Jahr 2013. Altpapier ist damit auch als *Abfall* der wichtigste Rohstoff der Europäischen Papierindustrie.

Altpapier wird global gehandelt. Die bestehenden Handelsströme werden in Abbildung 3 dargestellt. Zur Sicherstellung bestimmter qualitativer Anforderungen werden die gesammelten Altpapiere in geeigneten Sortieranlagen gemäß der europäischen Liste der Standardsorten für Altpapier DIN EN 643 (2013) sortiert und gehandelt. Es gibt weitere freiwillige Normen und Leitlinien für die Sortierung und die Qualitätssicherung¹⁰, die beachtet werden sollen. Diese sind jedoch nicht verbindlich.

¹⁰ Beispiele hierfür sind die INGEDE Methode 7: Leitlinien zur visuellen Inspektion von Altpapier zum Denken, oder das Altpapierqualitätsmerkblatt. <http://www.ingede.org/ingindx/methods/ingede-method-07-2009.pdf>

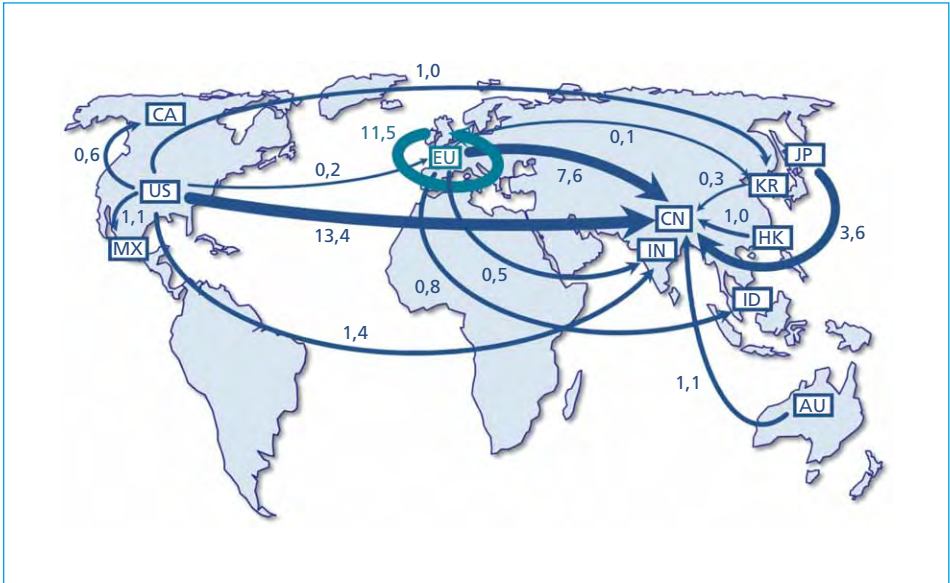


Bild 3 Globaler Handelsfluss von Altpapier in Millionen Tonnen (2012: 58,8 Mio. Tonnen),

Quelle: Jährliche Statistiken der Europäischen Zellstoff und Papierindustrie, unter Verwendung von Basisdaten aus GTIS (CEPI 2013)

2. Vorteile einer EoW-Verordnung für Altpapier: Stoffstromsicht

Ziel der Entwicklung von Kriterien für ein Ende der Abfalleigenschaft von bestimmten Stoffströmen ist es, den administrativen Aufwand des Abfallregimes für bestimmte sichere und hoch-qualitative Abfallströme zu reduzieren um dadurch das Recycling zu fördern. Dieses Ziel soll durch innerhalb der EU rechtsverbindliche und harmonisierte Qualitätsanforderungen (EoW-Kriterien) an den betroffenen Stoffstrom erreicht werden. Die Kriterien sollten die Anforderungen an die grenzüberschreitende Verbringung des Stoffes vereinfachen und damit eventuell noch nicht erschlossene Potentiale an Altpapier für das Recycling verfügbar machen. Die Papierindustrie erhoffte sich darüber hinaus durch das Ende der Abfalleigenschaft einen Imagegewinn für Produkte, die aus Altpapier hergestellt werden. Altpapier könnte damit seine Position in Konkurrenz zu anderen Primärrohstoffen wie Primärkunststoffen oder Frischfaserpapier, wie sie sich etwa im Bereich der Verpackungen stellt, positiv aufwerten.

Anspruchsvolle Kriterien für ein Ende der Abfalleigenschaft von bestimmten Altpapierströmen hätte zur Aufwertung dieser Ströme beigetragen und auch außerhalb des Abfallregimes die Einhaltung von Mindestanforderungen, die ein hochwertiges Recycling des Altpapiers ermöglichen, sichergestellt. Zu Beginn der Arbeiten an den EoW-Kriterien wurde der Ansatz deshalb sowohl von den führenden Industrieverbänden als auch von den Mitgliedsstaaten unterstützt.

Die Industrie stellt derzeit vor allem Anforderungen an die Helligkeit, den Störstoffanteil und den Feuchtegehalt. Hier hätten die Abfallendekriterien darüber hinausgehende Informationsanforderungen über den Herkunftsbereich und damit den möglichen Grad einer Kontamination mit unerwünschten Stoffen im Altpapier erheben können. Damit könnte Altpapier in bestimmte geeignete Verwendungen gelenkt werden (z.B. im Bereich der Lebensmittelkontaktpapiere). Transparenz und Rückverfolgbarkeit entlang der Lieferkette hätten gestärkt werden können.

3. Rechtliche Vorgaben für EoW

Nachdem eine EoW-Verordnung für Altpapier auf Unionsebene bislang nicht zustande gekommen ist, gelten bezüglich der Bestimmung des Endes der Abfalleigenschaft die nationalen Bestimmungen, die der deutsche Gesetzgeber in sehr enger Anlehnung an die europäische Vorschrift in § 5 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG)¹¹ umgesetzt hat. Daneben überlässt Art. 6 Abs. 4 AbfRRL es den Mitgliedstaaten im Einzelfall zu entscheiden, ob sie für Abfälle, für die auf Gemeinschaftsebene keine Kriterien festgelegt wurden, selbst Anforderungen an das Abfallende festlegen wollen und diese der Kommission notifizieren. Solche Regelungen sind am Maßstab von Art. 6 Abs. 1 AbfRRL zu messen. Für Altpapier wurden solche Kriterien auf nationaler Ebene bisher nicht festgelegt, so dass die allgemeine Regelung in § 5 KrWG Anwendung findet. Danach endet die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes, wenn dieser *ein Verwertungsverfahren durchlaufen hat und so beschaffen ist, dass erstens er üblicherweise für bestimmte Zwecke verwendet wird (1), zweitens ein Markt für ihn oder eine Nachfrage nach ihm besteht (2), drittens er alle für seine jeweilige Zweckbestimmung geltenden technischen Anforderungen sowie alle Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen für Erzeugnisse erfüllt (3) sowie viertens seine Verwendung insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt (4)*. Die Einhaltung dieser Kriterien ist im konkreten Einzelfall zu prüfen und gegenüber der Behörde nachzuweisen. Erfüllt ein Stoff oder Gegenstand die Vorgaben des § 5 Abs. 1 KrWG, so endet seine Abfalleigenschaft aufgrund der Regelung unmittelbar.¹² Die in § 5 Abs. 1 KrWG aufgeführten Vorgaben können je nach konkreter Fallgestaltung schwierige Fragen aufwerfen. Besonderes Augenmerk ist jedenfalls auf die *insgesamt nicht schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt* zu legen. Das Ende der Abfalleigenschaft tritt danach nur dann ein, wenn eine vorgenommene sog. *vergleichende Sicherheitsbetrachtung* ergibt, dass die Entlassung des Stoffes oder Gegenstandes aus dem Abfallregime im Vergleich zu den dann geltenden Regelungen des Produktrechtes, insbesondere der REACH-VO¹³, nicht zu einer Absenkung des Schutzniveaus führt.

¹¹ Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG), BGBl. I S. 212

¹² Petersen, in Jarass/Petersen (Hrsg.), KrWG, § 5 Rn. 20

¹³ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 vom 18. Dezember 2006, ABL.EU Nr. L 396, S. 1

4. Entwicklung von EoW-Kriterien für Altpapier auf EU-Ebene

Die gemeinsame Forschungsstelle der Europäischen Kommission hat zu Altpapier zunächst im April 2011 eine Hintergrundstudie veröffentlicht. Auf deren Basis hat eine technische Arbeitsgruppe einen Entwurf für die Kriterien erarbeitet. Im Juni 2012 hat die Kommission den Mitgliedstaaten den Vorschlag für eine *Commission Regulation establishing criteria determining when recovered paper ceases to be waste under Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council*¹⁴ übermittelt. Diesen Verordnungsentwurf hat die Kommission dem Ausschuss, der gemäß Artikel 39 der Richtlinie eingesetzt wurde, zur Abstimmung vorgelegt. Dieser Ausschuss hat auf seiner Sitzung vom 9. Juli 2012 den Verordnungsentwurf abgelehnt. Auch der daraufhin geänderte Verordnungsvorschlag der KOM wurde Ende 2013 schließlich vom Europäischen Parlament abgelehnt.

In dem vorgelegten Verordnungsentwurf wurden zu allen vier möglichen Anforderungen aufgestellt.

a. Anforderungen an das *Input*-Material:

Der Verordnungsentwurf ist inklusiv, sollte also für alle Altpapiersorten prinzipiell anwendbar sein. Das bedeutet, dass jedes erfasste Altpapier den Abfallstatus verlassen kann, wenn es bei der Übertragung vom Erzeuger zu einem anderen Eigentümer bestimmten Kriterien genügt. Auch Altpapiere aus der gemischten Erfassung mit anderen Abfällen und mehrschichtige Papiere (z.B. Getränkekartons) können den Produktstatus erlangen. Das Altpapier muss nach DIN EN 643 sortiert werden. Der Störstoffanteil darf 1,5 Prozent und der Feuchtegehalt etwa 10 Prozent nicht überschreiten. Die Altpapiere dürfen keine gefährlichen Stoffe enthalten, die im Anhang III der Richtlinie 2008/98/EC gelistet sind, und müssen die Konzentrationsbegrenzungen, die im europäischen Abfallverzeichnis (200/532/EC) oder im Anhang IV der POP-Verordnung 850/2004/EC für bestimmte Stoffe festgelegt sind, einhalten.

b. Anforderungen an das Behandlungsverfahren:

Alle erforderlichen Behandlungen für die Vorbereitung der Fasern für den Verarbeitungsprozess in der Papierfabrik sollen abgeschlossen sein.

c. Qualitätsmanagement:

Die Qualitätskontrolle soll von qualifiziertem Personal anhand visueller Kontrollen sowie gegebenenfalls periodischer gravimetrischer Kontrollmessungen durchgeführt werden. Chemische Analysen sind nicht vorgesehen. Der Erzeuger von Altpapier führt ein Qualitätsmanagementsystem ein, das die Einhaltung der Kriterien sicherstellt.

d. Informationspflichten:

Zusätzlich zu den QM-Maßnahmen ist vom Erzeuger eine Konformitätserklärung abzugeben, die an den nächsten Besitzer des Altpapiers weitergegeben wird.

¹⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013PC0502>

5. Wesentliche Diskussionspunkte

Sowohl die Papierindustrie wie auch verschiedene Mitgliedsstaaten haben sich in ihren Stellungnahmen gegen den Verordnungsentwurf ausgesprochen. Eine besondere Herausforderung stellten die heterogenen Erfassungssysteme für Altpapier in den EU-Mitgliedsstaaten dar, aus denen sich insbesondere große Unterschiede in den Sortierqualitäten ergeben.

Aus deutscher Sicht gab es einige formelle und inhaltliche Kritikpunkte. Zum Beispiel, folgte der Verordnungsentwurf eben nicht, wie im Erwägungsgrund 3 behauptet, den wesentlichen Empfehlungen der Vorstudien der Gemeinsamen Forschungsstelle. Hinzu kamen fachliche Bedenken. Ein vorzeitiges Ende der Abfalleigenschaft sollte lediglich für unkritische und leicht verwertbare Papierqualitäten in Betracht kommen. Der Vorschlag der KOM war jedoch inklusiv und erfasste demgegenüber sämtliche Sorten der europäischen Liste der Altpapier-Standardarten (EN 643). Dies ist nicht praxisgerecht, da damit auch Altpapiersorten mit naturgemäß hohen Störstoffgehalten, potentiell inhärenten Verunreinigungen sowie komplexen Verwertungsanforderungen wie zum Beispiel für Altpapier aus der Mehrkomponenten-Wertstofffassung (z.B. die gelbe Tonne zur Erfassung von LVP in Deutschland) einbezogen werden. Für diese Sorten wäre eine Qualitätssicherung entsprechend den Vorgaben des Verordnungsvorschlags nur schwerlich umsetzbar.

Kritisch zu sehen ist insbesondere die Einbeziehung von Verbundpapieren, da diese im Widerspruch zu den Empfehlungen des technischen Berichts der gemeinsamen Forschungsstelle steht. Mit den Sonderregelungen für diese Papiere wird ein bis zu 30-prozentiger Fremdstoffanteil zugelassen. Zudem weisen solche Papiere häufig ein hohes Maß an inhärenten Verunreinigungen auf, wie Lebensmittelreste in Getränkekartonverpackungen.

Mit Blick auf die Produktion von Lebensmittelkontaktpapieren sollten dafür ungeeignete Altpapiersorten zusätzlich gekennzeichnet werden. Mineralöl aus Druckfarbe kann über die Verwertung von Altpapier in Lebensmittel gelangen. Hierauf hat auch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) in ihrer Stellungnahme vom 03.05.2012 hingewiesen.

Außerdem sah der Verordnungsvorschlag zur Prüfung auf mögliche gefahrenrelevante Eigenschaften grundsätzlich allein visuelle Kontrollen der Altpapierqualität vor. Mit Blick auf die angestrebte Schadstofffreiheit hätte zusätzlich regelmäßig eine stichprobenhafte Laboranalytik auf relevante Parameter vorgesehen werden müssen.

Position des Europäischen Papierverbandes (CEPI)¹⁵

Der europäische Papierverband hat lange auf diese Initiative hingearbeitet und die Arbeit an den Hintergrundstudien fachlich unterstützt.

Die Ziele des Verbandes waren dabei folgende:

1. Verbesserung der Altpapierqualität durch anspruchsvolle und verbindliche EoW-Kriterien

¹⁵ Persönliche telefonische Auskunft vom 19.01.15, Ulrich Leberle, CEPI

2. Vereinfachung der Logistik, da bestimmte Voraussetzungen wie Abfallbehandlungsgenehmigungen beim Transport von Altpapier entfallen würden
3. Aufwertung des Image von Altpapier und den daraus hergestellten Produkten

CEPI war mit den Empfehlungen der veröffentlichten Vorstudien der gemeinsamen Forschungsstelle der Kommission einverstanden. In den beiden folgenden Entwürfen für die EoW-Kriterien wurden diese Empfehlungen jedoch so verändert, dass der Verband sich in seinen Stellungnahmen gegen die Verabschiedung der Verordnung ausgesprochen hat.

CEPI unterstützt den inklusiven Ansatz der Verordnung, das alle Altpapiersorten, die die EoW-Kriterien erfüllen, den Produktstatus erlangen können. Allerdings möchte der Verband sichergestellt wissen, dass diese Fasern anschließend in der Papierindustrie recycelt werden.

Der Verordnungsentwurf blieb diesbezüglich ungenau. Der Verband befürchtet, dass der Ansatz der Verlagerung des Punktes des EoW, der derzeit in der Papierfabrik liegt, zu einem früheren Stadium der Entsorgungskette hinter eine erste Behandlungsstufe (Sortierung) dazu führt, dass das Altpapier seinen Abfallstatus frühzeitig verliert und dann als recyceltes Produkt nicht zwingend in einer Papierfabrik verarbeitet wird, sondern in andere Nutzungen fließt, z.B. die Verbrennung. Die Erfüllung der EoW-Kriterien soll nicht gleichzeitig als Recycling gelten und gleichsetzbar sein mit dem chemisch physikalischen Recyclingprozess der Papierfabrik.

Zusätzlich würden in dem Entwurf bestimmte Kriterien wie die Rückverfolgbarkeit des Altpapiers aufgeweicht werden.

Die Position des Bundesverbandes der Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V. (bvse) und des europäischen Dachverbandes ERPA¹⁶

Qualitätskriterien: Der Störstoffgehalt von 1,5 Prozent ist aus der Sicht des bvse zu streng und schließt damit große Altpapiermengen aus. Die Qualitätskriterien zu als gefährlich eingestuftem Stoffen können allein durch visuelle Kontrollen nicht überwacht werden. Die Entsorgungsunternehmen können deren Einhaltung demnach auch nicht garantieren.

Ort des Abfallendes: Auch der Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V. (bvse) hält die ungenaue Formulierung im Entwurf der EoW Verordnung, Artikel 1 Absatz 1 Satz 1 zum Punkt des Endes der Abfalleigenschaft *upon transfer from the producer to another holder* für ein zentrales Problem der Verordnung. Diese Formulierung lässt verschiedene Interpretationsmöglichkeiten zu.

Qualitätsmanagement: Die zusätzliche Einführung eines neuen Qualitätsmanagementsystems sowie einer neuen Dokumentationspflicht sollte vermieden werden. Hier sollte auf bereits bestehende QM-Systeme zurückgegriffen werden.

¹⁶ Stellungnahme des bvse – Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V. zum Working Document on Establishing criteria determining when recovered paper ceases to be waste under Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council (as of May 2011)

Informationspflicht: Außerdem sieht der Verband Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch die geforderte Konformitätserklärung in Gefahr. In der Erklärung sollte die Identität der Produzenten entlang der Lieferkette offen gelegt werden. Hier wäre zunächst ein Kompromiss zwischen der Wahrung des Kontrollbedürfnisses der Behörden und der Betriebsgeheimnisse zu suchen.

6. Ausblick

Es ist erstaunlich, dass gerade für den Stoffstrom Altpapier, für den bereits ein funktionierendes Recyclingsystem mit freiwilligen Qualitätskontrollsystemen innerhalb der Europäischen Union besteht, es bisher nicht möglich war, sich auf einheitliche Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft von Altpapier zu einigen. Für den Spagat zwischen anspruchsvollen Qualitätskriterien einerseits und einem Abbau von Kontrollen und bürokratischen Anforderungen andererseits konnte für diesen Stoffstrom keine praktikable Lösung gefunden werden. Der Eindruck liegt nahe, dass bestimmte Fragen wie etwa die zum genauen Ort/Zeitpunkt des Abfallendes und zu geeigneten, praktikablen Qualitätsmanagementsystemen anscheinend nicht intensiv genug diskutiert worden sind. Hier sollte die Kommission prüfen, ob das Verfahren zur Erarbeitung von Kriterien zum Abfallende für bestimmte Stoffströme noch optimiert werden kann. Ob die Kommission einen neuen Anlauf zu einer EoW-VO *waste paper* unternimmt, bleibt abzuwarten.

Festzuhalten bleibt: Der in der Abfallrahmenrichtlinie verfolgte Ansatz über die Festlegung stoffstromspezifischer harmonisierter Kriterien und Qualitätsanforderungen zum Abfallende die Recyclingmärkte zu stärken, konnte bisher nur in einigen Fällen (z.B. der Schrotte) erfolgreich beschrritten werden. Für Abfallströme, die sich v.a. etwa durch unterschiedliche stoffstromspezifische Sortierqualitäten in den Mitgliedstaaten auszeichnen, fällt eine Einigung auf EoW Kriterien offenbar schwer. Die Entscheidung *Abfall* oder *Nichtabfall* bleibt mangels rechtsverbindlicher harmonisierter Regelung auf EU-Ebene damit den Mitgliedstaaten vorbehalten, die den Einzelfall betrachten. Mit Blick auf den Stoffstrom Altpapier ist man dem Ziel einer Stärkung der Recyclingmärkte mit den bisherigen Anstrengungen zur Festlegung von EoW Kriterien jedenfalls kaum näher gekommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar

Karl J. Thomé-Kozmiensky, Daniel Goldmann (Hrsg.):
Recycling und Rohstoffe – Band 8

ISBN 978-3-944310-20-6 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky
Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2015
Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,
Dr.-Ing. Stephanie Thiel, M.Sc. Elisabeth Thomé-Kozmiensky
Erfassung und Layout: Ginette Teske, Sandra Peters, Carolin Bienert, Janin Burbott,
Max Müller, Cordula Müller
Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe München GmbH, München

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funk-sendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.