

Bonn/Düsseldorf, 2. August 2021

## **Stellungnahme zum Vorschlag der Europäischen Kommission für neue Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022**

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken der EU-Kommission für die Möglichkeit, zum Entwurf der überarbeiteten Leitlinien für staatliche Klima-, Umweltschutz- und Energiebeihilfen 2022 Stellung nehmen zu können.

### **I. Allgemeines**

Der bvse-Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V. vertritt als führender Branchendachverband die Interessen von mehr als 950 überwiegend mittelständischen Entsorgungs- und Recyclingunternehmen aus Deutschland und Europa. Die qualifizierten Umweltdienstleister beschäftigen etwa 50.000 Arbeitnehmer und erwirtschaften einen jährlichen Gesamtumsatz von 10 Milliarden Euro. Im bvse sind alle Fachsparten der Recycling-Sekundärrohstoff- und Entsorgungsbranche vertreten.

Die BDSV- Bundesvereinigung Deutscher Stahlrecycling- und Entsorgungsunternehmen e.V. ist der größte Stahlrecyclingverband Europas. Die BDSV vertritt die Interessen von mehr als 700 Mitgliedsunternehmen der Branche. Zur Hauptaufgabe der Stahlrecyclingunternehmen gehört die Produktion qualitätsgesicherter Recyclingstoffe für die verarbeitenden Stahlindustrie in Deutschland und weltweit.

Die in den Leitlinien formulierten Beihilferegelungen sind aus Sicht der Verbände notwendig und weitgehend als positiv zu bewerten.

Wir begrüßen in diesem Zusammenhang ausdrücklich die Erweiterung des Anwendungsbereiches der Leitlinien um die Förderung im Bereich der Kreislaufwirtschaft und der Ressourceneffizienz (Punkt 4.4. der Leitlinien). Den Blick auf eine funktionierende zirkuläre Wirtschaft zu richten, trägt dazu bei, die angestrebten Klimaziele des Green Deal zu erreichen.

Eines der Hauptanliegen der Europäischen Union im Zuge des Klimawandels und des damit verbundenen Klimaschutzes ist, die EU-Klimaneutralität bis zum Jahre 2050 zu erreichen.

Hierzu leistet gerade das Recycling als Teil der Kreislaufwirtschaft einen wichtigen Beitrag. Nach dem Statusbericht der deutschen Kreislaufwirtschaft für das Jahr 2020 führt das Recycling von Abfällen alleine in der Bundesrepublik Deutschland zu einer CO<sub>2</sub>-Emissionseinsparung von mehr als 100 Millionen Tonnen pro Jahr für alle Stoffströme.

Insbesondere der Einsatz von Recyclaten in Kunststoffprodukten und recyceltem Stahl als Rohstoff in der Stahlindustrie tragen hier in erheblichem Maße zur Erreichung der EU-Klimaschutzziele bei. Durch diesen verringert sich die Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen und die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Herstellungsprozess.

Zusätzlich zu den CO<sub>2</sub>-Emissionseinsparungen werden durch das Recycling Sekundärrohstoffe erzeugt, welche die Verwendung von Primärrohstoffen reduzieren. Die damit verbundene Schonung von Primärrohstoffen leistet einen weiteren wichtigen Beitrag zum Klimaschutz. Die Sekundärrohstoffe sind somit die Stütze des Klimaschutzes.

Um die angestrebten Ziele tatsächlich zu erreichen, sind aber zwingend die nachfolgenden Änderungen der Leitlinien erforderlich.

## II. Zu dem Entwurf im Einzelnen

Unter Punkt 4.4.2. 192 (a) ist die Beihilfefähigkeit von Investitionen zur Verbesserung der Ressourceneffizienz durch

*(ii) die Ersetzung primärer Roh- oder Ausgangsstoffe durch sekundäre Roh- oder Ausgangsstoffe (wiederverwendete oder recycelte Roh- oder Ausgangsstoffe)*

geregelt.

Die Gewinnung von Sekundärrohstoffen aus aufbereiteten Abfällen, wie beispielsweise Kunststoffrecyclaten, die Herstellung von Schredderschrott aus metallischen Konsumgüter-schrotten zum direkten Einsatz als Basismaterial bei der Rohstahlproduktion und die Substitution von fossilen Energieträgern durch Ersatzbrennstoffe, die aus Abfällen gewonnen werden, sind wichtige Bestandteile zur Steigerung der Ressourceneffizienz, zur Sicherung der Rohstoffversorgung und somit zur Förderung einer echten Kreislaufwirtschaft.

Die ambitionierten Klimaschutzziele der EU können nur dadurch erreicht werden, indem das bestehende Recycling von abfallstämmigen Sekundärrohstoffen in erheblichem Umfang ausgebaut wird. Im Jahr 2019 wurden allein in Deutschland zum Beispiel 1,95 Millionen Tonnen Kunststoffrecyclate eingesetzt, was einer durchschnittlichen Ersparnis von 3,3 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> entspricht. Hierbei ist der Beitrag der CO<sub>2</sub>-Ersparnis, der durch den Einsatz von 1,16 Millionen Tonnen kunststoffstämmigen Ersatzbrennstoffen bzw. Sekundärbrennstoffen entsteht, was einer weiteren Ersparnis von 0,86 Millionen Tonnen an CO<sub>2</sub> entspricht, noch nicht berücksichtigt. Hinzukommen über drei Millionen Tonnen Schredderschrott, der die 1,67-fache Menge an CO<sub>2</sub> einspart.

Für das Erreichen der ehrgeizigen europäischen Klimaschutzziele sind also gerade die Kunststoffrecyclate sowie die metallischen Sekundärrohstoffe dringend erforderlich. Ohne diese kann die EU ihre selbst gesteckten Ziele zum globalen Klimaschutz nicht erreichen.

Umso unverständlicher ist es aus unserer Sicht daher, dass in den ebenfalls überarbeiteten Anhängen der Leitlinien, die die beihilfefähigen Wirtschaftszweige beschreiben, der Wirtschaftszweig „Rückgewinnung sortierter Werkstoffe“ (NACE Code 38.32), nun nicht mehr als geförderter Wirtschaftszweig aufgeführt werden soll.

Dies hätte zur Folge, dass die Recyclingbranche im Gegensatz zu der bisherigen Regelung aus der Förderung ausgeschlossen würde, wohingegen z.B. die Primärkunststoffindustrie, die keinen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft leistet, nach wie vor als beihilfeberechtigt angesehen wird.

Vordergründig heben die beabsichtigten Leitlinien somit die Bedeutung der Kreislaufwirtschaft und Ressourceneffizienz für den Umweltschutz und das Erreichen der Ziele des Green Deal ausdrücklich hervor. In der praktischen Umsetzung bewirken die beabsichtigten Änderungen aber eine erhebliche Schlechterstellung der Recyclingbranche als wichtiger Bestandteil der Kreislaufwirtschaft.

Dies stellt aus unserer Sicht einen unüberbrückbaren Widerspruch dar.

### **1. Wiederaufnahme des NACE Code 38.32 „Rückgewinnung sortierter Werkstoffe“ in die Liste der nach Abschnitt 4.11 beihilfefähigen Wirtschaftszweige**

Der NACE Code 38.32 („Rückgewinnung sortierter Werkstoffe“) muss daher in die Liste der beihilfefähigen Wirtschaftszweige wieder aufgenommen werden.

Die Recyclingbranche ist auf die bislang erhaltenen Förderungen durch die Ausgleichsregelung der EEG-Umlage dringend angewiesen.

Die Aufbereitung von Abfällen ist eine energieintensive Tätigkeit, bei der die Recyclingunternehmen unter einem starken Konkurrenz- und Kostendruck stehen.

Die Energiekosten belaufen sich alleine beim **Kunststoffrecycling**, das sind Mahlgüter, Agglomerate und Regranulate, auf 50 % der Bruttowertschöpfung. Die Energiekosten bei der Recyclatherstellung sind so hoch, weil aus den Abfallmaterialien aufwändige Stofftrennungen, Kunststoffsortierungen, Waschprozesse, Trocknungen und Sichtungen vorgenommen werden müssen. Darüber hinaus entsteht ein zusätzlicher hoher Energieaufwand für die thermische Umformung der Mahlgüter in Regranulate sowie bei der Herstellung von Erzeugnissen (Endprodukte, Halbzeuge).

Würde die bisherige Förderung entfallen, würde dies die Recyclatherstellung erheblich verteuern, sodass diese weder im Verhältnis zum außereuropäischen Ausland, noch im Verhältnis zur Primärkunststoffindustrie wettbewerbsfähig wäre und somit sowohl im nationalen als auch im internationalen Wettbewerb verdrängt würde.

Die größten Wettbewerber für das europäische Kunststoffrecycling sind Aufbereiter und Verarbeiter von Sekundärrohstoffen in der Volksrepublik China, in Indien, in Vietnam und in Malaysia, deren Produktionskosten wesentlich niedriger sind. Die Fernoststaaten (insb. die Volksrepublik China) kaufen Kunststoffabfälle weltweit ein und bereiten diese sowohl unter schlechteren ökologischen Bedingungen als auch unter schlechteren Arbeitsbedingungen auf und bringen die verarbeiteten Produkten anschließend kostengünstig in die Weltmärkte ein.

Neben dem Kunststoffrecycling ist auch das **Metallrecycling**, und dort insbesondere die energieintensive Schredderschrott- und Großscherenproduktion zur Herstellung von Sekundärrohstoffen für die Stahlerzeugung betroffen.

Der Schredderprozess dient in erster Linie der Aufbereitung bzw. dem Aufschluss von Konsumgüterschrotten bzw. Verbundmaterialien, die ansonsten keiner hochwertigen Verwendung zugeführt werden könnten und damit der Kreislaufwirtschaft als primärrohstoffgleicher Stoff verloren gingen. Der Prozess umfasst mehrere energieintensive Aufbereitungsschritte, angefangen beim Vorschredder über den eigentlichen Schredderprozess und die nachgeschaltete Sortierung und Aufbereitung der Restfraktionen. Es ist ein spezielles Aufbereitungsverfahren, mit dem eine definierte, den Vorgaben der

Abnehmer entsprechende Sekundärrohstoffqualität erzeugt werden kann. Diese Art der Aufbereitung macht den Recyclingrohstoff Stahlschrott zu einem unersetzbaren klimafreundlichen Rohstoff für die Stahlindustrie.

Auf Grund der vorgenannten energieintensiven Prozesse ist die Recyclingbranche nur konkurrenzfähig, wenn sie weiterhin Beihilfen zum Ausgleich der hohen Energiekosten erhält. Dies gilt zumindest solange, bis sich ein Gleichgewicht in den internationalen Recyclingstoffströmen und im Vergleich zu den konkurrierenden Primärrohstoffen auf andere Art und Weise einstellt.

Auch im Hinblick auf die Primärkunststoffindustrie kann eine Wettbewerbsfähigkeit der Recyclingbranche nur erhalten bleiben, wenn diese ebenso wie die Primärkunststoffindustrie weiterhin als beihilfefähiger Wirtschaftszweig angesehen wird. Ansonsten würde dies zu einer Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der Recyclatherstellung und Sekundärrohstoffherzeugung führen.

Im Interesse der Förderung der Ressourceneffizienz und der Kreislaufwirtschaft ist es daher zwingend erforderlich, dass die „Rückgewinnung sortierter Werkstoffe“ (NACE-Code 38.32) als beihilfefähiger Wirtschaftszweig erhalten bleibt.

## **2. Aufnahme des Wirtschaftszweig „Herstellung von Ersatzbrennstoffen für die Zementwirtschaft“ in die Liste der nach Abschnitt 4.11 beihilfefähigen Wirtschaftszweige**

a)

Neben den vorgenannten Gründen für den Erhalt der Beihilfefähigkeit des Wirtschaftszweiges „Rückgewinnung sortierter Werkstoffe“ (NACE Code 38.21) ist noch ein weiterer Wirtschaftszweig zu berücksichtigen, nämlich die **Herstellung von Ersatzbrennstoffen für die Zementwirtschaft**.

Auch in diesem Wirtschaftszweig werden primäre Roh- und Ausgangsstoffe durch sekundäre Roh- oder Ausgangsstoffe ersetzt, sodass auch dieser Wirtschaftszweig unter die geförderten Tätigkeiten gem. 4.4.2. 192 (a) ii) fällt.

Diese Unternehmen bereiten durch einen gezielten Produktionsprozess sortierte Werkstoffe so auf, dass sie als hochwertiger Sekundärbrennstoff in der Zementherstellung eingesetzt werden können und dort primäre Ressourcen ersetzen.

Die Produktion von Sekundärbrennstoffen folgt einem aufwendigen Verfahren und unterliegt strengen Kriterien an die Qualität des Endproduktes. Denn der Einsatz von Sekundärbrennstoffen kann nur erfolgreich sein, wenn der Brennstoff über gleiche physikalische und chemische Eigenschaften verfügt wie der ersetzte Primärbrennstoff.

Diese Produktionen schließen somit gezielt Kreisläufe.

Durch den unmittelbaren Einsatz im Zementklinkerbrennprozess liegen die Nettowirkungsgrade von Ersatzbrennstoffen bei über 70 %, also genauso hoch wie beim Einsatz substituierter Primärbrennstoffe.

Hinzu kommt die stoffliche Nutzung des Ascheanteils, der als anfallender Sekundärrohstoff in den Zementklinker, also in das Produkt, eingebunden wird.

Natürliche Primärrohstoffe (Rohmehle) in der Größenordnung von 250.000 t/a werden dadurch in Deutschland ersetzt. Das Produkt hat also sogar eine doppelte Zweckrichtung. Hersteller von Ersatzbrennstoffen für die Zementindustrie sind Hersteller von „2-Komponenten-Produkten“, die neben der Heizwertkomponente auch eine Rohstoffkomponente aufweisen. Insofern müsste im Interesse der Steigerung der Ressourceneffizienz, zur Sicherung der Rohstoffversorgung und somit zur Förderung der Kreislaufwirtschaft auch dieser Bereich als beihilfefähiger Wirtschaftszeig aufgenommen werden.

Da es rechtlich in den Mitgliedsländern unterschiedliche Auffassungen zu der Frage gibt, ob die *Herstellung von Ersatzbrennstoffen für die Zementwirtschaft* unter den NACE-Code 38.32 zu fassen ist, müsste daher, um hier Rechtssicherheit zu schaffen, der Bereich „**Herstellung von Ersatzbrennstoffen für die Zementwirtschaft**“ gesondert als geförderter Wirtschaftszweig aufgenommen werden.

b)

In diesem Zusammenhang müsste zudem auch in dem in 4.4.2. 192 (a) (ii) in Klammern aufgeführten Teil:

„wiederverwendete oder recycelte Roh- oder Ausgangsstoffe“

die Worte: „zum Beispiel“ vorangestellt werden.

Ansonsten könnte hier der missverständliche Eindruck entstehen, dass die in Klammer gesetzten Ausführungen abschließend seien.

### 3. 4.4.4.1 Rd-Nr. 204 der Leitlinien

Unter 4.4.4.1 Rd-Nr. 204 der Leitlinien heißt es:

„Bei der geförderten Investition darf es sich nicht um eine wirtschaftlich rentable Praxis handeln. Daher dürfen Verfahren, mit denen Abfälle oder andere Produkte, Materialien oder Stoffe zur Wiederverwendung oder zum Recycling vorbereitet oder recycelt werden, **keiner wirtschaftlich rentablen oder etablierten Geschäftspraxis entsprechen**. Dies ist ggf. anhand der allgemeinen Praxis in der Union technologieübergreifend zu prüfen.“

Wir bitten um Klarstellung, wie diese Regelung auszulegen ist. Diese Passage ist zumindest vor dem Hintergrund des Zieles der Leitlinien, wirtschaftliche Tätigkeiten der Kreislaufwirtschaft zu fördern, missverständlich.

Schlimmstenfalls würde diese bei einer engen Auslegung dazu führen, dass das mechanische Recycling an sich nicht mehr gefördert würde.

Es ist aber gerade das mechanische Recycling, das im Gegensatz zum chemischen Recycling, bei der LCA-Lebenszyklusanalyse deutlich überlegen ist. So erhält das mechanische Recycling das Polymer, die zugesetzten Additive und die intrinsischen Syntheseenergie, während das chemische Recycling nur einzelne Synthesebausteine in einem aufwendigen Prozess generiert.

Die vorgenannte Passage sollte daher gestrichen werden.

#### 4. 11.3.2 Angemessenheit der Beihilfemaßnahme

Unter Ziffer 359 und 360 wurden im Verhältnis zu den alten Leitlinien die Regeln über die Höhe der EEG Begrenzung verschärft.

Während der bisherige Eigenanteil der Kosten der Stromabgaben 15 % betrug, wurde dieser nun auf 25 % erhöht.

Die Beschränkung auf die Bruttowertschöpfung der betreffenden Unternehmen wurde von 0,5 % auf 1,5 % hochgesetzt.

Diese Verschärfungen gehen aber gerade zu Lasten der stromintensiven Unternehmen der Recyclingbranche und untergraben damit das angestrebte Ziel der Förderung der Kreislaufwirtschaft.

Daher fordern wir, von den beabsichtigten Verschärfungen abzusehen und weiterhin den Eigenanteil für Stromabgaben auf 15 % und die Beschränkung auf die Bruttowertschöpfung der Unternehmen auf 0,5 % anzusetzen.

Für weitere Gespräche stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Eric Rehbock  
Hauptgeschäftsführer

**bvse e.V.**  
Fränkische Straße 2  
53229 Bonn



Thomas Junker  
Hauptgeschäftsführer

**BDSV e.V.**  
Berliner Allee 57  
40212 Düsseldorf