

> POSITIONSPAPIER

Zur Erhöhung der Sammelquoten für Elektro- und Elektronikaltgeräte

Berlin, 10.01.2019

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.460 kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 260.000 Beschäftigten wurden 2016 Umsatzerlöse von knapp 114 Milliarden Euro erwirtschaftet und rund 10 Milliarden Euro investiert. Die VKU-Mitgliedsunternehmen haben im Endkundensegment große Marktanteile in zentralen Versorgungsbereichen (Strom 60 Prozent, Erdgas 65 Prozent, Trinkwasser 88 Prozent, Wärmeversorgung 72 Prozent, Abwasserentsorgung 43 Prozent). Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 66 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Die kommunalen Unternehmen versorgen zudem über 6 Millionen Kunden mit Breitbandinfrastrukturen. Sie investieren in den kommenden Jahren mehr als 1 Milliarde Euro in digitale Infrastrukturen von Glasfaser bis Long Range Wide Area Networks (LoRaWAN) in den Kommunen und legen damit die Grundlagen für die Gigabitgesellschaft.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

1. Ausgangspunkt

Das Elektroggesetz sieht in § 10 Abs. 3 vor, dass ab dem 1. Januar 2016 eine Mindesterfassungsquote von 45 % gemessen an dem Gesamtgewicht der erfassten Altgeräte im Verhältnis zum Durchschnittsgewicht der Elektro- und Elektronikgeräte, die in den drei Vorjahren in Verkehr gebracht wurden, erreicht wird. Ab 2019 soll die Mindesterfassungsmenge 65% betragen.

Für das Jahr 2016 wurde nun für Deutschland eine Sammelquote von 44,95 % ermittelt, womit klar wird, dass es noch großer Anstrengungen bedarf, um das ab 2019 geltende Sammelziel von 65% zu erreichen.

In absoluten Zahlen¹ wurden in Deutschland im Jahr 2016 durchschnittlich 8,6 kg Elektro- und Elektronikaltgeräte pro Person gesammelt. Es wurde errechnet, dass diese Zahl 44,95% der in Verkehr gebrachten E-Geräte repräsentiert. Rechnet man diese Zahl auf 65% hoch, so wäre das Sammelziel auf Grundlage der für 2016 maßgeblichen In-Verkehrbringungsmengen rund 12,5 kg. Damit wären zur Erreichung des Ziels rund 4 kg pro Person und Jahr zusätzlich zu sammeln.

2. Bewertung der Sammelquoten

Durch die novellierte WEEE-Richtlinie 2012/19/EU sowie das novellierte ElektroG wurden die alten EU-weit einheitlichen absoluten Sammelziele (ursprünglich 4 kg pro Einwohner und Jahr) durch relative Sammelziele, die von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat zu unterschiedlichen absoluten Sammelzielen führen, ersetzt. Mit der neuen Systematik wurde eine Verbindung geschaffen zwischen dem Aufkommen an neu auf den Markt kommenden Elektro- und Elektronikgeräten und dem Umfang der zu erfassenden Altgeräte in einem bestimmten Mitgliedstaat. Laut der EU-Kommission soll mit dieser Verbindung gerade ein dem Aufkommen von Elektrogeräten angepasstes Erfassungsziel pro Mitgliedstaat abgeleitet werden.

Die genannte Verbindung zwischen neu auf den Markt gebrachten Elektro- und Elektronikgeräten und der Erfassung von Altgeräten geht implizit davon aus, dass bei dem Kauf von neuen Geräten automatisch alte Geräte in den Haushalten ersetzt werden, welche unmittelbar als Abfall entsorgt werden. Dieser Automatismus dürfte in der Realität nicht immer zutreffen, da in vielen Fällen ältere Geräte als Ersatzgeräte in den Haushalten verbleiben, in Kellern oder Garagen eingelagert oder als Gebrauchtgeräte abgegeben werden, was unter dem Gesichtspunkt der

¹ Vgl. hierzu <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/048/1904801.pdf> ;
<https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/verwertung-entsorgung-ausgewaehelter-abfallarten/elektro-elektronikaltgeraete#textpart-4>

Ressourcenschonung auch keineswegs zu beanstanden, sondern vielmehr zu begrüßen ist.

Somit ist fraglich, ob die Basis der neuen Erfassungsziele in der Praxis überhaupt belastbar und die Ziele schlüssig abgeleitet sind. Insbesondere das ab 2019 geltende Erfassungsziel von 65% des Durchschnittsgewichts der in den jeweils letzten drei Jahren in Verkehr gebrachten Elektro- und Elektronikgeräte scheint in diesem Zusammenhang sehr hoch gegriffen. In der Folgenabschätzung der EU-Kommission wurde hierzu ausgeführt: „... Derzeit werden rund 65 % der in Verkehr gebrachten Elektro- und Elektronikgeräte getrennt gesammelt, weniger als die Hälfte ist jedoch Gegenstand einer Behandlung und Berichterstattung gemäß der Richtlinie. Der Rest wird entweder nicht normgerecht behandelt oder illegal in Drittländer, u. a. Nicht-OECD-Länder, ausgeführt. Dadurch gehen wertvolle Sekundärrohstoffe verloren, und das Risiko steigt, dass gefährliche Stoffe in die Umwelt gelangen, darunter auch Stoffe mit hohem Ozonabbaupotenzial und hohem Erderwärmungspotenzial.“²

Das neue Erfassungsziel wird seitens der EU-Kommission letztendlich damit begründet, dass das 65%-Ziel bereits aktuell die Mengen von Elektro- und Elektronik-Altgeräten widerspiegelt, die in den Mitgliedstaaten getrennt erfasst werden, und es dem unterschiedlichen Verbrauch von Elektro- und Elektronikgeräten in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung trägt. Problematisch an dieser Ableitung ist jedoch, dass die EU-Kommission in ihrer Folgenabschätzung die illegalen Sammelwege bei der Analyse der getrennten Erfassung mit einbezieht. Die Ableitung der neuen Ziele geht davon aus, dass alle Altgeräte einfach in die legalen Erfassungswege gelenkt werden können und daher das 65%-Ziel im Rahmen der vorgesehenen Erfassungswege problemlos zu erreichen sei.

Diese Vorstellung wird sich in der Realität nicht ohne weiteres abbilden lassen, so dass große Anstrengungen der Mitgliedstaaten und hierbei insbesondere des behördlichen Vollzugs erforderlich sein werden, um die neuen Erfassungsziele auch nur annähernd erreichen zu können. Es sei an dieser Stelle schon erwähnt, dass das von der WEEE-RL und dem ElektroG vorgegebene 65%-Ziel hinsichtlich seiner Praktikabilität kritisch gesehen wird und dass auch die Möglichkeit in Betracht zu ziehen ist, dass dieses Ziel nicht erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang darf auch nicht vergessen werden, dass verstärkte Bestrebungen zur Förderung der Wiederverwendung, etwa im Rahmen von Verschenk- und Tauschbörsen, aber auch die Weiterverwendung von älteren Geräten als Zweit- und Ersatzgeräte nach dem Kauf eines neuen Geräts, der Erfüllung der Sammelquoten zuwiderlaufen, da die Wiederverwendung als Abfallvermeidung gilt und somit nicht zu den Sammelquoten für Elektro- und

² Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates über Elektro- und Elektronik-Altgeräte KOM(2008)810, S. 3.

Elektronikaltgeräten beiträgt. Umgekehrt stellt jedoch die Wieder- und Weiterverwendung die perfekte Umsetzung der Abfallhierarchie dar und ist daher auch unter umweltpolitischen Gesichtspunkten absolut legitim und förderungswürdig. Hier besteht daher ein klassischer politischer Zielkonflikt!

3. Möglichkeiten der Erhöhung der Sammelquoten

Unabhängig von der grundsätzlichen Kritik an der Methodik der Ableitung der Sammelquoten werden im Folgenden Möglichkeiten und Instrumente dargestellt, die zu einer erheblichen Steigerung der Sammelquoten führen können:

a.) Effektivere Bekämpfung von illegalen Sammlungen

§ 12 ElektroG beschränkt die legale Erfassung von Elektro- und Elektronikaltgeräten auf folgende Akteure:

- Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger;
- Vertreiber;
- Hersteller oder im Fall der Bevollmächtigung nach § 8 deren Bevollmächtigten.

Die zur Erfassung Berechtigten dürfen für die Sammlung und Rücknahme auch Dritte beauftragen. Damit ist klar, dass gewerbliche oder auch gemeinnützige Sammlungen (siehe hierzu auch § 17 Abs. 2 S. 2 KrWG) von Elektro- und Elektronikaltgeräten nicht zulässig sind. Private Sammelunternehmen oder Sammler dürfen damit nur im Auftrag der oben genannten Sammelberechtigten Elektro- und Elektroaltgeräte erfassen.

Dennoch sammeln in der Praxis Schrotthändler in großem Stil auf eigene Rechnung Elektro- und Elektronikaltgeräte von der Haustür oder werben mit der Übernahme von diesen Geräten in ihren Lagern.

Die Einschätzung des VKU ist, dass durch diese illegale Sammeltätigkeit eine beträchtliche Zahl von Elektro- und Elektronikaltgeräten abfließt, die in keine Statistik eingehen und deren Verbleib unklar ist. Laut einer Studie von Ökopol wurden im Jahr 2008 etwa 155.000 Tonnen Elektro-Altgeräte aus Deutschland in Länder wie Nigeria, Ghana, Indien oder Südafrika exportiert, in etwa die Hälfte der Menge, die für die Erreichung der Sammelziele 2019 fehlt.

Auch nach den Einschätzungen der EU-Kommission könnte nur durch die völlige Verhinderung des Abflusses der Altgeräte in illegale Kanäle und eine Umleitung in die legale Erfassung die 65%-Erfassungsquote erreicht werden.

Daher ist ein wichtiger Weg zur (annähernden) Erreichung der 65%-Sammelquote die Ausweitung und bessere Effektivität des Vollzugs gegenüber illegalen Sammlern von Elektro- und Elektronikaltgeräten.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 5 ElektroG verpflichtet, über die möglichen Auswirkungen auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit einer Erfassung und Entsorgung durch Personen, die nicht nach § 12 zur Erfassung berechtigt sind, zu informieren. Jedoch ist das Tätigwerden der zuständigen Vollzugsbehörden zur Verhinderung der illegalen Sammlung und zur Verhängung von Bußgeldern gegen nicht berechtigte Sammler gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 9 ElektroG unabdingbar. Dieser Vollzug findet im Augenblick nur in untergeordnetem Maße statt, vielfach werden illegale Sammlungen faktisch geduldet. Sofern hier nicht eine deutliche Ausweitung und Effektivitätssteigerung der Bekämpfung illegaler Sammlungen erfolgt, ist die 65%-Quote jedenfalls nicht zu schaffen.

Auch die Verfolgung von erfassten Diebstählen von Elektro- und Elektronikaltgeräten wird in der weit überwiegenden Zahl der Fälle durch die Staatsanwaltschaften wegen Geringfügigkeit eingestellt. Dies ist in den einschlägigen Kreisen auch bekannt, so dass der Diebstahl von Elektro- und Elektronikaltgeräten vielfach als „Kavaliersdelikt“ wahrgenommen wird.

Als konkrete Maßnahmen zur Eindämmung illegaler Sammlungen von Elektro- und Elektronikaltgeräten schlagen wir Folgendes vor:

- Explizite Aufnahme von Elektro- und Elektronikaltgeräten in § 17 Abs. 2 S. 2 KrWG, womit auch im KrWG sichergestellt wird, dass sich gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen nicht auf EAG beziehen dürfen;
- Gewerbliche Schrott- und Sperrmüllsammlungen sollten gemäß § 18 Abs. 5 S. 1 KrWG standardmäßig beauftragt werden, keine Elektro- und Elektronikaltgeräte aus privaten Haushalten mitzusammeln. Hierfür könnte das BMU oder die LAGA entsprechende Textbausteine zur Verfügung stellen.
- Die öRE könnten den privaten Haushalten Aufkleber für die Kennzeichnung von zum Sperrmüll gestellten Elektro- und Elektronikaltgeräten zur Verfügung stellen, um illegale Sammler abzuschrecken und die strafrechtliche Verfolgung von Diebstählen zu erleichtern.

b.) Schließung der Lücken beim Melden von Sammelmengen

Damit das ab 2019 geltende 65%-Ziel erreicht werden kann, ist es nötig, dass die von den erfassungsberechtigten Stellen erfassten Mengen auch vollständig an die stiftung

ear gemeldet werden. Nicht gemeldete, aber tatsächlich erfasste Mengen gehen nicht in die Statistik ein und gelten daher offiziell als nicht erfasst.

In verschiedenen Fällen kann die Meldedisziplin noch erhöht werden. Verschiedene Schulungen wurden in den letzten Jahren für Kommunen durchgeführt, um hier das Meldewesen noch zu verbessern. Hierbei konnte in den letzten Jahren tatsächlich noch ein deutlicher Zuwachs in den Meldevorgängen erreicht werden.

Vielfach unklar hingegen sind Meldevorgänge im Rahmen von bundesweiten Sammelaktionen, die etwa im Auftrag von Vertreibern oder von Herstellern durch Dritte - oft als „gemeinnützige Sammlung“ deklariert - durchgeführt werden, z.B. Handysammelaktionen über Boxen, etc. Hier ist zweifelhaft und entzieht sich jeglicher Kontrolle, ob die nötigen Meldungen durchgeführt werden, damit auch diese erfassten Mengen Eingang in das offizielle System finden. Auch die Meldedisziplin bei vielen Vertreibern selbst, insb. bei kleinen und mittleren Händlern, steht praktisch in Frage, so dass hier nach unserer Auffassung eine große Grauzone besteht, auf die seitens des Vollzugs ein besonderes Augenmerk zu legen ist.

c.) Ausweitung der Sammelstellen

Der kommunale Wertstoffhof ist das Rückgrat der Erfassung von Elektro- und Elektronikaltgeräten aus privaten Haushalten. Die Einrichtung eines neuen Wertstoffhofs erfordert neben geeigneten großen Flächen, die von der Bevölkerung akzeptiert werden, einen hohen Grad an Organisation sowie eine Ausstattung nach dem Stand der Technik zur Einhaltung der Genehmigungsaufgaben. Es ist aus Gründen des verknappten Baulandes, der hohen technischen wie betrieblichen Auflagen sowie der Kosten nicht realistisch, das Netz der Wertstoffhöfe noch in großem Maße weiter zu verdichten. Vielmehr ist die Anzahl der Höfe derzeit leicht rückläufig, eben weil Konkurrenzen zu Bauland (z.B. für den Wohnungsbau in Ballungsgebieten) bestehen und steigende technische, insb. Immissionsanforderungen einzuhalten sind.

Neben den klassischen Wertstoffhöfen wurden in den letzten Jahren auch zahlreiche Versuche unternommen, erweiterte Bringsysteme über Depotcontainer zu installieren. Nach zahlreichen positiven Erfahrungen mit der Steigerung der gesammelten Menge der Elektro- und Elektronikaltgeräte über die Depotcontainer wurde dieser Sammelweg durch das Gefahrgutrecht so stark eingeschränkt, dass eine Sammlung von Elektro- und Elektronikaltgeräte über diesen Weg in vielen Fällen nicht mehr als sinnvoll angesehen werden kann. Das Gefahrgutrecht postuliert ein Verbot der Sammlung von Lithium-Batterien sowie von Lithium-Batterien in Ausrüstungen, d.h. in Elektro- und Elektronikaltgeräten, in loser Schüttung. Damit wird die Erfassung von Elektro- und Elektronikaltgeräten in Umleer-Depotcontainern dann rechtswidrig, wenn in diesen

Lithiumbatterien enthalten sind und diese vom Depotcontainer in einen Großcontainer geleert werden.

Dass sich Lithium-Batterien im Depotcontainer befinden, lässt sich jedoch auch bei einem schriftlichen Verbot des Einwurfs batteriebetriebener Geräte nicht zuverlässig ausschließen. Zugelassen sind durch das Gefahrgutrecht in der Praxis damit nur noch Depotcontainer, die im Wechsel gefahren werden, bzw. Depotcontainer mit Innengefäß, das getauscht wird. Somit wird der logistische Aufwand jedenfalls erheblich erhöht, bei der Nutzung der Innengefäßlösung können darüber hinaus nur noch relativ kleine Mengen an Elektro- und Elektronikaltgeräten pro Sammelvorgang erfasst werden.

Grundsätzlich ist die Nutzung von Wechsel-Depotcontainern oder Depotcontainern mit Wechselinnenbehältnis eine Möglichkeit, zumindest im Bereich der Elektrokleingeräte mehr Sammelmenge zu erzeugen. Aufgrund der oben skizzierten Nachteile, insbesondere der hohen Kosten, werden sich dazu jedoch nur wenige öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger entschließen.

Es ist daher nach unserer Überzeugung noch einmal zu prüfen, ob die Depotcontainer im Umleerverfahren, die ein bedeutend größeres Sammelvolumen mit deutlich geringerem logistischen Aufwand ermöglichen, nicht doch unter bestimmten Bedingungen genutzt werden können. Die Studie des BIFA-Instituts „Sicheres Sammeln von Elektroaltgeräten in Depotcontainersystemen“³ geht davon aus, dass es aus Sicht des Gefährdungspotenzials keine Bedenken gibt, die grundsätzlich gegen eine Sammlung von Elektroaltgeräten in Depotcontainern mit Unterbodenleerung sprechen. Im Übrigen ist das Gefährdungspotenzial abzuwägen mit einer Entsorgung über den Restmüll, die sich bei Kleingeräten nicht vollständig ausschließen lässt.

d.) Ausweitung des Holsystems

Eine wirksame Maßnahme, die als legale Alternative zu illegalen gewerblichen Sammlern wirken könnte, wäre die Ausweitung des kommunalen Holsystems für Elektro- und Elektronikaltgeräte und zwar von der Haustür. Dieser „Heraustrageservice“ wäre die bürgerfreundlichste und komfortabelste Art der Elektro- und Elektronikaltgerätee Erfassung und hätte auch den Vorteil, dass der Beraubung der Altgeräte im Rahmen einer Straßensammlung (Holsystem vom Straßenrand zu bestimmten Tagen) entgegen gewirkt würde.

³ vgl. Hermann Nordsieck, Andreas Förster, Alexander Martin, Dr. Volker Zepf, Markus Hertel, 2016, Sicheres Sammeln von Elektroaltgeräten in Depotcontainersystemen.

Problematisch hierbei ist jedoch, dass dieser Service in der Regel nicht zum Nulltarif angeboten werden kann und somit die Bürger Geld kosten würde. Dies wird viele Bürger von der Nutzung eines solchen Komfortservices abhalten. Umgekehrt erscheint es nicht gerechtfertigt, die Nutzung eines solchen Komfortsystems für den einzelnen Bürger kostenfrei zu halten und über die Restmüllgebühr zu subventionieren. Dies würde all die Bürger benachteiligen, die von dem Komfortservice keinen Gebrauch machen und die Altgeräte zum Recyclinghof bringen.

Positive Erfahrungen gibt es mit dem Ansatz, dass bei der (kostenpflichtigen) Sperrmüllabholung von der Wohnung automatisch auch Elektro- und Elektronikaltgeräte abgeholt werden, ohne dass dem Bürger damit Kosten in der Höhe entstehen, die bei einer separaten Abholung entstehen würden. Dies erfordert zusätzliche Kommunikation seitens der öRE insofern, als Bürger, die Sperrmüll anmelden, auch immer danach gefragt werden müssen, ob sie Elektro- und Elektronikaltgeräte abzugeben haben. Gleichwohl ist auch diese Art der Abholung für die öRE mit höheren Kosten verbunden.

Bei einer gewünschten Ausweitung der Sammelstellen bzw. des Sammelservice durch die Kommunen ist allerdings auch nach einem Finanzierungsbeitrag von Handel und Herstellern zu fragen. Insbesondere der Online-Handel beteiligt sich nach unserer Einschätzung kaum an der Altgeräterücknahme und sollte sich daher an der Finanzierung der kommunalen Erfassungsstruktur beteiligen.

e.) Zusammenarbeit mit dem Handel

Eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Handel könnte auch im Handel noch eine Erhöhung der Sammelmengen für Elektro- und Elektronikaltgeräte mit sich bringen.

Im Jahr 2014 haben die kommunalen Spitzenverbände und der VKU eine Rahmenvereinbarung mit dem Baumärkteverband BHB e.V. abgeschlossen mit dem Inhalt, dass die Baumärkte die gesamten gesammelten Elektro- und Elektroaltgeräte den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern überlassen und der öRE diese Geräte auch abholt. Eine solche Vereinbarung könnte unter Umständen etwa in Zusammenarbeit der kommunalen Spitzenverbände/VKU mit dem Handelsverband Deutschland oder Fachverbänden des Einzelhandels auch für andere Branchen formuliert werden, um den Handelsbranchen oder einzelnen Ketten und Händlern, die derzeit noch zögerlich mit der Rücknahme von Elektro- und Elektronikaltgeräten sind, eine Möglichkeit zur verlässlichen Absteuerung der erfassten Geräte zu geben. Hier könnte das BMU eine positive Moderationsrolle übernehmen.

f.) Abfallberatung

Die Abfallberatung spielt eine zentrale Rolle bei der Aufklärung der Bürger über die richtige Zuordnung der Elektro- und Elektronikaltgeräte in die richtigen Entsorgungswege. Spezifische Kampagnen, etwa in Schulen, können dafür sorgen, das Bewusstsein für das korrekte Management dieses Stoffstroms zu erhöhen und dafür zu sorgen, dass sich der Anteil von Elektro- und Elektronikaltgeräten im Restmüll verringert. Diese Verbraucheraufklärung sollte durch bundesweite Kampagnen, unterstützt durch das BMU bzw. das Umweltbundesamt gefördert werden. Ein Schwerpunkt könnte dabei die weitere Verbreitung des neuen Sammelstellenlogos sein, das durch das G2-Projekt entwickelt wurde.