

## Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf einer Empfehlung des sozioökonomischen Ausschusses (SEAC) der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA)

31. August 2020

Der **Deutsche Fußball-Bund e. V. (DFB)** ist einer der größten Sportfachverbände der Welt. Mehr als sieben Millionen registrierte Mitglieder in knapp 25.000 Vereinen und rund 155.000 Mannschaften nehmen an dem vom DFB und seinen 21 Landes- und fünf Regionalverbänden organisierten Spielbetrieb teil. Als gemeinwohlorientierter Sportverband übernimmt der DFB gesellschaftliche Verantwortung für den Erhalt und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen und setzt sich für eine umwelt- und klimafreundliche sowie ressourcenschonende Sportstättenentwicklung ein. Deshalb unterstützt der DFB grundsätzlich die Ziele des Beschränkungsvorschlages der ECHA. Um allen Bürgern den Zugang zum Sport zu ermöglichen, sind zugleich adäquate Sportstätten in ausreichender Anzahl Grundvoraussetzung – ohne Sportstätten gibt es keinen Sport!

Der **Deutsche Städte- und Gemeindebund e.V. (DStGB)** vertritt die Interessen der kommunalen Selbstverwaltung von über 11.000 Städten und Gemeinden in Deutschland. Die Städte und Gemeinden stellen in Deutschland vielfach die Sportinfrastruktur zur Verfügung und fördern Vereine auch beim Betrieb von Sportanlagen. Von den 3,9 Milliarden Euro, die Bund, Länder und Kommunen für die Sportförderung in Deutschland ausgeben, entfallen knapp 80 Prozent auf die Kommunen. Die Städte und Gemeinden setzen sich mit Nachdruck für eine umwelt- und klimafreundliche Politik ein. Dazu gehören auch der Erhalt und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen. Insoweit sind sich die Städte und Gemeinden der Herausforderung der Umweltverschmutzung durch (Mikro-)Plastik bewusst. Sie stellen sich der Aufgabe, durch eine nachhaltige Politik die Klimaschutzziele zu unterstützen, zu denen auch Vermeidung von Plastikmüll und Mikroplastik gehört. Allerdings müssen die getroffenen Maßnahmen auch verhältnismäßig sein und dürfen die Gemeinden, aber auch Vereine, nicht über Gebühr belasten. Der Sport kann seiner gesellschaftspolitischen Bedeutung, zu der auch Fragen der Gesundheitsförderung und -prävention, der Integration, der Kinder- und Jugendarbeit sowie der Bildungspolitik gehören, nur gerecht werden, wenn ausreichend Sportstätten zur Verfügung stehen.

Der **Deutsche Landkreistag (DLT)** ist der Zusammenschluss der 294 Landkreise auf Bundesebene. Seine unmittelbaren Mitglieder sind die Landkreistage der 13 Flächenländer, die sich für die Kommunalbelange in ihrem jeweiligen Bundesland einsetzen. Er vertritt drei Viertel der kommunalen Aufgabenträger, rund 96 Prozent der Fläche und mit knapp 56 Millionen Einwohnern (68 Prozent der Bevölkerung Deutschlands). Die zentrale Aufgabe des Deutschen Landkreistages besteht darin, die den Landkreisen grundgesetzlich verbürgte Garantie der kommunalen Selbstverwaltung zu fördern und deren gemeinsame Belange im politischen

Prozess auf Bundesebene beispielsweise gegenüber dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und den Bundesministerien zur Geltung zu bringen. Ein Arbeitsschwerpunkt liegt in der Vertretung der Interessen des ländlichen Raumes und hier in der Sicherung und Herstellung gleichwertiger Lebens-, Versorgungs-, Arbeits- und Entwicklungsbedingungen im Verhältnis zum städtischen Bereich.

In diesem Zusammenhang weisen wir darauf hin, dass wir nicht alle der gestellten Fragen beantworten können und gezielt nur die Fragen beantworten, die für unsere Mitglieder relevant sind.

\*\*\*\*\*

**RAC's evaluation of the Dossier Submitter's proposal resulted in several recommendations for revised conditions. Please tell us about the impacts of these recommendations:**

- a. RAC's recommendation for appropriate test methods and pass criteria used to identify biodegradable polymers (derogated under paragraph 3b), including any impacts on the availability of alternatives within the transitional periods proposed in paragraph 6. Please provide supporting evidence.**

**Biologisch abbaubare Füllstoffe** befinden sich nach unserer Kenntnis erst in der Erprobungsphase. Bisherige Erfahrungswerte lassen noch keine belastbaren Schlüsse zu, ob sie als Ersatz für Gummigranulate in Frage kommen oder ab wann sie flächendeckend zur Verfügung stehen. Hier fehlt es aufgrund der Kürze des Konsultationsverfahrens an Zeit, um deren Verhalten in der Umwelt zu untersuchen. Man benötigt allein schon für die Erforschung und Entwicklung entsprechender Produkte eine Übergangsfrist von einigen Jahren. Denn Ziel ist es, eine industrielle Kompostierbarkeit der zu entwickelnden Stoffe nach der Nutzung auf dem Spielfeld zu erreichen. Biologisch abbaubare Polymere können nur in Kompostieranlagen bei Temperaturen über 70 Grad abgebaut werden. Gleichzeitig müssen die zu entwickelnden biologisch abbaubaren Stoffe während des Spielbetriebs stabil sein. Ein Austrag von den derzeit verfügbaren biologisch abbaubaren Polymeren verwittert auf einer Kunststoffrasenfläche in freier Natur genauso schlecht wie normales Gummigranulat.

**Systeme für unverfüllte Kunststoffrasenflächen** existieren bisher noch nicht in ausreichender Anzahl am Markt, sondern befinden sich in einer „Testphase“ und sind erheblich teurer als Alternativen, die in Füllstoffsystemen Verwendung finden (ab 750.000 EUR pro unverfüllte Kunststoffrasenfläche). Hinzu kommt, dass unverfüllte Kunststoffrasenflächen im Fußball noch nicht dieselbe Spielqualität aufweisen.

Wir möchten noch einmal betonen, dass bisher nur wenige Studien darüber existieren, wie sich alternative Füllstoffe qualitäts- (z.B. hinsichtlich Beispielbarkeit und Lebensdauer) und

kostenmäßig überhaupt vergleichen lassen. Insoweit bedarf es dringend weiterer wissenschaftlicher Expertise zur Praxistauglichkeit alternativer organischer Füllstoffe und zur sportartspezifischen Eignung von Kunststoffrasenplätzen, die ohne Füllstoffe auskommen. Wir befinden uns diesbezüglich erst am Anfang einer Diskussion und der daraus notwendiger Weise folgenden Produktentwicklung.

Maßnahmen, die zu einem vollständigen Verbot des Kunststoffgranulats führen, sind jedenfalls nicht kurzfristig umsetzbar, da **Alternativen nur mittel- bis langfristig** erarbeitet und bereitgestellt werden können. Experten gehen davon aus, dass zur Erforschung möglicher Alternativen ein Zeitraum von **mindestens sechs bis acht Jahren** erforderlich ist. Um die Alternativen in der Breite in den Markt zu bringen, müssten dann gegebenenfalls hunderttausende Tonnen an neuartigem Befüllungsmaterial bereitgestellt werden, was zusätzliche Zeit in Anspruch nehmen wird.<sup>1</sup>

***Vor dem Hintergrund der uns zur Verfügung stehenden Informationen gehen wir daher davon aus, dass die in den Empfehlungen des RAC angesprochenen Alternativen nicht innerhalb der in Absatz 6 genannten Übergangszeit in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen werden und es insofern längerer Übergangsfristen bedarf.***

- b. RAC's preference for a ban on the placing on the market of infill material (meeting the definition of a microplastic) for synthetic turf sports pitches after a transitional period of six years.**
- **Specifically, will alternative synthetic turf systems that meet relevant performance standards be available in sufficient quantities for all types of pitches by the end of the six year transition period proposed?**

Es stellt sich weiterhin die Frage, ob und wann alternativer Füllstoffe flächendeckend als mögliche Lösung zur Verringerung des Austrags von Kunststoffgranulaten zur Verfügung stehen. Bisher gibt es keine belastbaren Zahlen darüber, wie viele Kunststoffrasenflächen ab der von dem RAC bevorzugten Übergangsfrist von 6 Jahren ersetzt werden müssen. Wir geben nachfolgend noch einmal einen Überblick über die weiterhin bestehenden Vor- und Nachteile alternativer Füllstoffe, wie er unserem aktuellen Kenntnisstand entspricht:

**Kork** ist grundsätzlich als alternatives Befüllungsmaterial für Kunststoffrasenflächen gut geeignet, weil er nahezu vergleichbare Spieleigenschaften zu einem mit Gummigranulat befüllten Platz aufweist. Allerdings kann Kork nicht EU-weit verwendet werden bzw. wäre eine

---

<sup>1</sup> Deutscher Bundestag, Kurzprotokoll der 38- Sitzung des Sportausschusses, 11. Dezember 2019 (Prof. Dr.-Ing. Eckhard Weidner, Fraunhofer-Institut).

flächendeckende Verwendung von Kork nicht nachhaltig.<sup>2</sup> In der Praxis hat Kork den Nachteil, dass er bei starken Regenfällen regelmäßig ausgeschwemmt wird, manchmal verschimmelt und schneller verschleißt. Kork erfordert daher einen erhöhten Reinigungs- und Pflegeaufwand bzw. muss häufiger ersetzt werden. Die erforderliche Nachfüllmenge ist nicht unerheblich. Durch die wachsende Nachfrage steigt somit der Preis und sinkt die Verfügbarkeit von Kork als Füllstoff. Denn Kork ist ein nachwachsender Rohstoff, der nicht in ausreichender Menge zur Verfügung steht, um alle Kunststoffrasenflächen in der EU damit dauerhaft zu befüllen. Prof. Eckhard Weidner (Fraunhofer-Institut) hat als Experte in einer Anhörung vor dem Sportausschuss des Deutschen Bundestags dazu ausgeführt, dass in Europa etwa 200.000 Tonnen pro Jahr an Kork produziert werden. Der Bedarf allein für alle deutschen Kunststoffrasenflächen beträgt etwa 180.000 Tonnen. Das wäre ein substanzieller Teil (90 Prozent) der gesamten europäischen Korkproduktion. Kork wäre aus diesen Gründen vielleicht als eine Übergangslösung hilfreich, aber ansonsten hat Kork nicht das Potenzial als flächendeckende Alternative für Gummigranulat in Frage zu kommen.<sup>3</sup>

**Quarzsand** steht wohl in ausreichender Menge zur Verfügung, aber bringt eine erhöhte Verletzungsgefahr (z.B. schwere Hautabschürfungen) mit sich, besitzt andere Spieleigenschaften (z.B. Ballsprungsverhalten, Drehvermögen und Gleitverhalten) und verfügt über eine geringere Dämpfung (zusätzliche Gelenkbelastungen). Hinzu kommen durch das schwerfällige Rotationsverhalten mögliche schwere Verletzungen in Gelenken, Knorpeln und Bändern. Vor allem, wenn die Plätze nass sind, sind die Spieleigenschaften nachweislich schlechter als bei Gummigranulatbefüllungen. Zumindest teilverfüllte Kunststoffrasenflächen (50 Prozent Sand) werden derzeit häufiger gebaut, sind aber zurzeit noch teurer als herkömmliche Befüllungen.

***DFB, DStGB und DLT begrüßen jedoch – wo die Möglichkeit besteht – den schrittweisen Übergang der Kommunen zu alternativen Füllstoffen oder Mischbefüllungen mit Sand.***

- **How many pitches would need to be replaced before the end of their expected lifetime and what would the impacts of such a replacement?**

Aktuell werden pro Jahr etwa 350 Kunststoffrasenflächen saniert oder neu gebaut (saniert: 150, Neubau: 200). Der vollständige Austausch aller existierenden ca. 5.300 Spielfelder oder ihr Neubau würde in Deutschland daher mit der jetzigen Geschwindigkeit voraussichtlich bis Mitte der 2030er Jahre in Anspruch nehmen. Vorausgesetzt, die Kommunen als häufigster Eigentümer der betroffenen Sportstätten sind bereit und in der Lage die entstehenden Kosten

---

<sup>2</sup> Naturschutzbund Deutschland e.V. (Bundesverband), Stellungnahme im Rahmen der ECHA-Anhörung der Öffentlichkeit vom 20. September 2019, Antwort auf Frage 2. („In this sustainable system, cork oaks are not only a supplier of raw materials, they also protect the soil from erosion, increase rainwater harvesting and store carbon dioxide, especially when they renew their bark. **Due to the limited availability of cork, other materials should be taken into account.**“).

<sup>3</sup> Deutscher Bundestag, Kurzprotokoll der 38- Sitzung des Sportausschusses, 11. Dezember 2019 (Prof. Dr.-Ing. Eckhard Weidner, Fraunhofer-Institut).

oder Investitionen zu übernehmen.

Ausgehend von den derzeit 5.300 in Deutschland bestehenden Kunststoffrasenflächen werden bis zum Jahr 2028 bei aktueller Geschwindigkeit ca. 1.200 Kunststoffrasenflächen saniert. Ebenfalls werden etwa 1.600 Kunststoffrasenflächen neu hinzu gebaut, z.B. um bestehende Hart- und Tennenplätze zu ersetzen oder die entsprechende zusätzliche Nachfrage nach Sportstätten (vor allem in Ballungsgebieten) zu befriedigen. Damit bestehen bei einem Inverkehrbringungsverbot ab 2028 voraussichtlich noch etwa 3.450 bis 3.800 Kunststoffrasenflächen, die genutzt werden können, das Ende ihrer Lebensdauer noch nicht erreicht haben und noch nicht saniert wurden. Darunter die etwa 1.050 bis 1.400 seit 2021 neu gebauten Plätze, die ihre Lebensdauer sicher noch nicht erreicht haben. Wie viele von den übrigen ca. 2.400 Kunststoffrasenflächen bereits 2028 das Ende ihrer Lebensdauer erreicht haben werden, lässt sich aufgrund der unzureichenden Datenlage nicht sagen.

Wir haben im Juli 2020 erneut eine Umfrage bei den Herstellern von Kunststoffrasenflächen durchgeführt, die zu folgenden Ergebnissen führte:

Je nach Art und Umfang der baulichen **Nachrüstung** bestehender Anlagen mit **Rückhaltesystemen** betragen die Kosten pro Großspielfeld durchschnittlich **ca. 60.000 Euro**.

Jedoch muss in jedem Einzelfall geprüft werden, ob eine solche Nachrüstung überhaupt baulich und finanziell sinnvoll ist, da nicht bei jeder Kunststoffrasenfläche eine Nachrüstung möglich ist.

Je nach Art und Umfang betragen die Kosten für den **vollständigen Austausch** einer kompletten Kunststoffrasenfläche durchschnittlich **ca. 250.000 Euro** pro Großspielfeld.

Eine **nachträgliche Ausstattung der 2028 bestehenden 3.450 bis 3.800 Kunststoffrasenflächen mit technischen Rückhaltemaßnahmen** (sofern möglich) würde insgesamt etwa **207 bis 228 Millionen Euro** kosten – wenn die Nachrüstung auf dem jeweiligen Platz überhaupt möglich ist. Die **vollständige Sanierung** aller heute bestehenden Plätze (Austausch der gesamten Spielfläche) vor dem Ende ihrer eigentlichen Lebensdauer könnte somit **allein in Deutschland Kosten von 863 bis 950 Millionen Euro** veranschlagen. Müssten (und könnten) die noch bestehenden ca. 2.400 Kunststoffrasenflächen vollständig durch **neue Kunststoffrasenflächen** ersetzt werden, die ohne Gummigranulat auskommen, ist mit Kosten von 750.000 Euro pro Platz, also **von ca. 1,8 Milliarden Euro** zu rechnen.

Aufgrund unzureichender Daten und fehlender Studien kann niemand genau sagen, wie viele Kunststoffrasenflächen in der EU überhaupt betroffen sind. Vor diesem Hintergrund ist –

aufgrund der Dunkelziffer – eher von mehr Sanierungen bestehender Kunststoffrasenflächen auszugehen als von weniger. Nach Gesprächen mit unseren Mitgliedern und einer erneuten Auswertung der vorliegenden Zahlen wird deutlich, dass insofern auch eine **längere Übergangsperiode notwendig** ist.

**DFB, DStGB und DLT schlagen daher bei Einführung eines Inverkehrbringungsverbots eine Übergangsperiode von mindestens 12 Jahren vor**, damit Kunststoffrasenflächen, die bis 2022 in Deutschland gebaut werden und 2028 teilweise erst sechs Jahre alt sind, in ihrem Bestand geschützt bleiben und die betroffenen Kommunen und Vereine eine entsprechende Planungssicherheit haben. Wir gehen davon aus, dass davon noch bis zu 3.800 Kunststoffrasenflächen allein in Deutschland betroffen sein könnten.

Allein die Möglichkeit der Hortung und Lagerung von Kunststoffgranulat für die Zeit nach Inkrafttreten eines Inverkehrbringungsverbots reicht unseres Erachtens nicht aus, um eine Nutzbarkeit der noch bestehenden Plätze bis an das Ende ihrer Lebensdauer auf jeden Fall sicherzustellen. Die Lagerungsfrage wirft neue Probleme auf (Wie ist zu lagern? Stehen Lagerkapazitäten bereit? Wie lange hält sich das Granulat überhaupt?). Je nach Dauer und Art der Lagerung stellen sich z.B. Fragen zur Verhinderung einer sog. Verblockung bzw. einem sonstigen Qualitätsverlust oder der vollständigen Unbrauchbarkeit des gelagerten Granulats und damit auch Fragen der Haftung und des finanziellen Risikos.

***Aus Sicht des Fußballs, aber auch aus Sicht der Kommunen sollte auf jeden Fall vermieden werden, dass Sportanlagen wegen zu kurzer Übergangsfristen nicht genutzt werden können.***

- c. **The RAC opinion refers to a “hybrid restriction option” that would allow existing pitches using artificial turf with infill material meeting the definition of a microplastic to continue to be used beyond the introduction of the ban until the end of their useful life (as long as risk management measures were introduced). What would be the impacts of such a `hybrid´ restriction option? Please provide supporting evidence.**

Aus Sicht der Fußballvereine und Kommunen ist es besonders wichtig, dass die Kunststoffrasenflächen, die noch vor 2022 mit Kunststoffgranulatbefüllungen gebaut wurden, auch **bis an das Ende ihrer Lebensdauer** genutzt werden können.

Insofern könnte die als Option C dargestellte Alternativlösung („hybrid restriction option“) einen gangbaren Kompromiss zwischen längst möglicher Nutzungsdauer und



geringstmöglichem Austrag von Kunststoffgranulat in die Umwelt darstellen. Allerdings fehlen uns zu einer abschließenden Bewertung dieser Alternative noch zu viele Details. Die Kosten für die Einführung von Risikomanagement auf den älteren Plätzen sind jedenfalls im Vergleich zu der vollständigen Umrüstung und dem Neubau aller Plätze für die Kommunen bzw. Vereine geringer, wenngleich auch diese für die Kommunen und Vereine – insbesondere in Zeiten der COVID-19-Pandemie – hohe finanzielle Hürden und schwer bewältigbare ökonomische Herausforderungen darstellen und teilweise (je nach Geeignetheit der jeweiligen Kunststoffrasenfläche) gar nicht umgesetzt werden können.

Die großzügige und langfristige **Einbeziehung eines EU-weiten Sportstättenförderungsprogramms in den sogenannten „EU-Wiederaufbaufonds“** (Recovery Fund), oder aber in die bestehenden Programme der EU-Regional- und Strukturförderung könnte diese finanziellen Herausforderung der Mitgliedstaaten signifikant verringern.

\*\*\*\*\*

DFB, DStGB und DLT weisen abschließend erneut darauf hin, dass der gemeinwohlorientierte Sport die größte zivilgesellschaftliche Bewegung in Deutschland und Europa ist. Der Sport schafft ein strukturiertes, an die gesamte Bevölkerung gerichtetes und für alle offenes Bewegungs- und Sportangebot, durch das wichtige soziale und gesundheitsfördernde Funktionen in der Gesellschaft erfüllt werden. Sportvereine sind die wichtigste Anlaufstelle für Kinder und Jugendliche außerhalb der Schule und übernehmen unverzichtbare Aufgaben für die ganzheitliche Persönlichkeitsbildung junger Menschen.

Ein zu schnelles Verbot der Inverkehrbringung von Kunststoffgranulat für Kunststoffrasensysteme könnte dazu führen, dass eine Nutzung der bestehenden Kunststoffrasenflächen

teilweise oder vollständig unmöglich würde. Auch weil die nötigen Finanzmittel in den Kommunen deutschland- und europaweit nicht zur Verfügung stehen.

**DFB, DStGB und DLT werden sich weiterhin für den Erhalt und die nachhaltige Nutzung der natürlichen Lebensgrundlagen sowie eine umwelt- und ressourcenschonende Sportstättenentwicklung einsetzen. Angesichts der dafür entstehenden Kosten und den aktuellen Herausforderungen für die kommunalen Haushalte, bedarf es zur Umsetzung eines möglichen Inverkehrbringungsverbots einer angemessenen Übergangsfrist.**

**Daher sprechen sich DFB, DStGB und DLT bei einem Inverkehrbringungsverbot für möglichst lange Übergangsfristen entsprechend der Lebensdauer einer modernen Kunststoffrasenfläche von mindestens 12 Jahren aus. Die ECHA und die EU sollten außerdem verbindlich klarstellen, dass die bestehenden, noch mit Kunststoffgranulat befüllten Kunststoffrasenflächen bis zum Ende ihrer Lebensdauer genutzt werden dürfen.**

**Alternativ könnte für DFB, DStGB und DLT die so genannte „Hybridlösung“ ein gangbarer Weg zur Verringerung des Austrags von Mikroplastik sein. Diese Vorgabe lässt sich eventuell leichter und effektiver umsetzen. Für eine eingehendere Bewertung dieser Option fehlen uns allerdings noch weitere Informationen.**