

Verursacher*innengerechte Umlage der EU-Plastiksteuer: Ein starker Hebel für die Kreislaufwirtschaft

Hintergrund

Die sogenannte „EU-Plastiksteuer“ („Kunststoff-Eigenmittel“) wurde von der Europäischen Union im Rahmen des *Green Deals* beschlossen. Mit Inkrafttreten des *Eigenmittelbeschlusses* ([EU, Euratom 2020/2053](#)) zum 1. Januar 2021 sind die EU-Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, eine Abgabe von 800 Euro pro Tonne (80 Cent pro Kilo) nicht-recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff an die EU abzuführen. Ziel der Europäischen Kommission ist es, durch die Einführung der *Plastiksteuer* einen „Anreiz zur Verringerung des Verbrauchs von Einwegkunststoffen, zur Förderung des Recyclings und zur Unterstützung der Kreislaufwirtschaft zu schaffen“¹. Anders als der Name andeutet ist die *Plastiksteuer* allerdings keine Steuer, sondern eine Abgabe, die Teil der Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten an die EU ist. Die Reform enthält keine Vorgaben aus welchen Geldern diese Abgabe gezahlt und wie diese umgelegt werden soll. Dies steht den Mitgliedstaaten frei und wird bereits unterschiedlich gehandhabt. Spanien hat zu diesem Zweck 2023 eine Einweg-Kunststoffverpackungssteuer eingeführt, Italien plant die Einführung einer ähnlichen Plastikverpackungssteuer zum 1. Juli 2024. Das aus der EU ausgetretene Großbritannien verteuert seit 2022 generell die Nutzung von neuem Kunststoff und incentiviert prozentual den Einsatz von Recyclingmaterial.

Entgegen der im Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung angekündigten Umlage der EU-Plastiksteuer auf Hersteller*innen und Inverkehrbringer*innen², wurden diesbezüglich bis Anfang 2024 keine konkreten Pläne vorgelegt. Zu Jahresbeginn wurde vom Finanzministerium eine Umlage der EU-Plastiksteuer auf die verursachenden Unternehmen für Anfang 2025 angekündigt. Folglich wird die EU-Plastiksteuer auch mindestens bis Ende 2024 aus Mitteln des Bundeshaushaltes beglichen und die Steuerzahler*innen jährlich mit rund 1,4 Milliarden Euro belastet. Somit können sich Hersteller*innen von nicht oder nur eingeschränkt recycling- bzw. sortierfähigen Plastikverpackungen ein weiteres Jahr aus der Verantwortung ziehen und die Kosten für den von ihnen verursachten unnötigen Plastikabfall den Verbraucher*innen aufbürden. Eine ökologisch ausgestaltete Umlage der Plastiksteuer, die finanzielle Anreize für Vermeidung, Mehrweg, Recyclingfähigkeit und Rezyklateinsatz setzt, stellt eine enorme Chance für die Eindämmung des Plastikmülls und damit für die Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft in Deutschland dar. Die Deutsche Umwelthilfe fordert die Bundesregierung daher auf, schnellstmöglich Konzepte für eine intelligente Umlage der Plastiksteuer mit ökologischer Lenkungswirkung vorzulegen und noch 2024 zu verabschieden.

¹ Vgl. Absatz 7, BESCHLUSS (EU, Euratom) 2020/2053 DES RATES vom 14. Dezember 2020 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union und zur Aufhebung des Beschlusses 2014/335/ EU, Euratom, unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D2053>

² Vgl. S. 129, Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“, unter: <https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/974430/1990812/93bd8d9b17717c351633635f9d7fba09/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>

Verbrennung von Kunststoffen ist besonders klimaschädlich und teuer: 1,4 Milliarden Euro pro Jahr nur für die EU-Plastiksteuer

Deutschland gehört mit einem Verpackungsmüllaufkommen von zuletzt 237 kg pro Kopf im Jahr 2021 zu den Spitzenreitern in Europa. Über 1,7 Millionen Tonnen Plastikverpackungen werden hierzulande jedes Jahr nicht recycelt und landen in der Verbrennung. Dabei ist die Verbrennung von Plastik aufgrund des hohen fossilen Kohlenstoffanteils besonders klimaschädlich und für einen Großteil der CO₂-Emissionen im Abfallsektor verantwortlich. Zusätzlich gehen dem Recyclingkreislauf durch die Verbrennung wertvolle und vor allem endliche Ressourcen verloren, die anschließend energie- und emissionsintensiv neu hergestellt werden müssen.

Deutschland zahlte laut Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) im Rahmen der Plastiksteuer für nicht-recycelte Kunststoffverpackungen im Jahr 2021 eine Summe von 1,357 Milliarden Euro (basierend auf 1.739.311 Tonnen) sowie im Jahr 2022 eine Summe von 1,377 Milliarden Euro (basierend auf 1.771.100 Tonnen) an die EU.³ Bis Ende 2024 kann sich dies auf einen Betrag von 5,5 Milliarden Euro summieren. Die Gelder zur Begleichung der Plastiksteuer stammen aus dem Bundeshaushalt und werden aktuell nicht gegenfinanziert. Dies bedeutet eine pro Kopf-Belastung der Steuerzahler*innen⁴ von rund 30 Euro im Jahr. Mit Blick auf das weiterhin steigende Verpackungsmüllaufkommen ist mit einer wachsenden finanziellen Belastung der Bürger*innen in den kommenden Jahren zu rechnen.

Andere EU-Länder verteuern Einweg-Plastikverpackungen oder setzen auf Sekundärrohstoffe

Einige europäische Mitgliedstaaten bzw. ehemalige Mitgliedstaaten haben bereits Umlagesysteme für die Besteuerung von Kunststoffen eingeführt. Die Besteuerungen sind an Bonus-Malus-System geknüpft, durch welche ökologische Lenkungswirkungen, beispielsweise durch einen verringerten Einsatz von Einwegkunststoffverpackungen und Neukunststoff oder durch den vermehrten Einsatz von Recyclingmaterial erreicht werden sollen.

Großbritannien fördert die Nutzung von Recyclingmaterial

Seit dem 1. April 2022 gilt in Großbritannien eine Steuer auf alle Kunststoffverpackungen, die nicht mindestens zu 30% Sekundärkunststoff aus Post Consumer Rezyklat enthalten. Betroffen sind alle Hersteller*innen und Importeur*innen von Kunststoffverpackungen, die jährlich mindestens 10 Tonnen Kunststoffverpackungen in Großbritannien auf den Markt bringen. Die Preisstaffelung begann am 1. April 2022 mit 200 GBP/Tonne (~233,77 Euro/Tonne bzw. 23 Cent/Kilo) und liegt seit dem 1. April 2024 bei 217,85 GBP/Tonne (~253,94 Euro/Tonne bzw. 25 Cent/Kilo). Es wird erwartet, dass durch die Besteuerung jährlich zwischen 220 und 240 Millionen GBP (~257-280 Millionen Euro) in den britischen Haushalt fließen.⁵

³ Beiträge werden zunächst auf Grundlage von Prognosen der anfallenden und nicht-recycelten Mengen an Kunststoffverpackungsabfälle berechnet, da noch keine realen Daten seitens EUROSTAT vorliegen. Diese werden bis Juli des Jahres n+2 an EUROSTAT gesandt und anschließend ggf. nochmals angepasst.

⁴ Destatis: Ausgehend von ca. 46 Millionen Steuerzahler*innen in Q4 2023

⁵ Vgl. WTS Global: Plastic Taxation in Europe: Update 2023, unter: <https://wts.com/wts.com/publications/climate-protection-green-tax-energy/2023/wtsglobal-plastic-taxation-in-europe-2023.pdf>

Spanien und Italien besteuern alle Einweg-Kunststoffverpackungen

Zum 1. Januar 2023 hat Spanien eine Steuer auf alle Einweg-Kunststoffverpackungen in Höhe von 450 Euro/Tonne bzw. 45 Cent/Kilo Kunststoff eingeführt. Besteuert werden seither alle nicht wiederverwendbaren Verpackungsarten, die ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen. Ausnahmen gibt es lediglich für pharmazeutische Produkte. Die Steuer fällt zu dem Zeitpunkt an, an dem die Verpackung den Käufer*innen im Steuergebiet erstmalig zur Verfügung gestellt wird. Bei Importen entsteht der Steueranspruch zu dem Zeitpunkt, an dem die Einfuhrabgaben fällig werden.

Italien plant zum 1. Juli 2024 ebenso eine Steuer auf Einwegverpackungen aus Kunststoff mit 450 Euro/Tonne bzw. 45 Cent/Kilo Kunststoff. Die Steuer wird bei Hersteller*innen erhoben, die entsprechende Verpackungen in Italien für den inländischen Markt herstellen oder nach Italien einführen. Anders als in Spanien gibt es hier jedoch eine Ausnahme für kompostierbare Kunststoffverpackungen, sogenanntes „Bioplastik“, welches sich oftmals unvollständig oder erst nach vielen Jahren biologisch zersetzt und somit ein großes Problem darstellt.⁶

Anforderungen an eine ökologisch effektive Umlage der EU-Plastiksteuer

Die nationale Umlage der EU-Plastiksteuer stellt eine große Chance für die Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft im Bereich der Kunststoffverpackungen dar. Die Plastiksteuer sollte in Deutschland so ausgestaltet werden, dass die an die EU geleistete Abgabe von 1,4 Mrd. Euro maximal ökologisch nutzenstiftend aufgebracht werden kann. Durch die Koppelung der Steuer an Kreislaufwirtschaftsziele und entsprechende Quoten könnten wichtige Lenkungswirkungen erreicht werden. Hierzu gehört beispielsweise ein geringerer (Neu-)Materialeinsatz bei Kunststoffverpackungen, die Reduktion von Abfällen, die Vermeidung von Einwegplastik, die Förderung von Mehrweglösungen sowie die Optimierung der Recyclingfähigkeit und der Einsatz hochwertiger Rezyklate. Insbesondere folgende Anforderungen gilt es aus Sicht der DUH bei der Umlage der EU-Plastiksteuer zu berücksichtigen:

- » **Inverkehrbringer*innen in die Verantwortung nehmen:** Um eine echte Lenkungswirkung durch die Reduktion von Einwegplastik und der Förderung von Mehrweglösungen sowie sichere kreislauffähige Verpackungen zu entfalten, sollte die Plastiksteuer bei den Inverkehrbringer*innen von Kunststoffverpackungen erhoben werden.
- » **Geltungsbereich für alle Kunststoffverpackungen:** Die Abgabe muss gleichermaßen für Verpackungen Anwendung finden, die Kunststoff als Haupt- oder als Nebenstrukturbestandteil enthalten (z.B. folierte Verpackungen oder PPK-Verbundverpackungen). Hierzu zählen auch sogenannte „Biokunststoffe“. Die Abgabe kann sich auf Verkaufsverpackungen, einschließlich Serviceverpackungen, Versandverpackungen sowie Umverpackungen und auch medizinische/pharmazeutische Verpackungen beziehen. Denkbar ist auch die Einbeziehung von Transportverpackungen. Neben systembeteiligungspflichtigen Verpackungen sollten auch nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen in den Geltungsbereich einbezogen werden. Hierfür müssten natürlich die entsprechenden verwaltungstechnischen und rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden.
- » **Inverkehrbringung von Neumaterial reduzieren:** Der Ausgangsbetrag der EU von 80 Cent pro Kilogramm Neuplastik ist zu niedrig angesetzt. Um ausreichend Lenkungswirkung zu entfalten, plädiert die DUH für mindestens 1 Euro pro Kilogramm Neuplastik.
- » **Anreize für Recyclingfähigkeit und Rezyklateinsatz – Mehrwegverpackungen von der Steuer ausnehmen:** Die Bemessung der Steuer sollte an die Recyclingfähigkeit und den Rezyklatgehalt der Kunststoffverpackung gekoppelt sein und gestaffelt erhoben werden. Hersteller*innen von vollständig oder sehr gut

⁶ Vgl. Deutsche Umwelthilfe e.V., Hintergrundpapier Biokunststoffe, 2023 unter: https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Kreislaufwirtschaft/Bioplastik/230229_DUH_Hintergrundpapier_Biokunststoffe_final.pdf

recyclingfähigen Verpackungen mit hohem Rezyklatgehalt sollten durch entsprechende Abschläge begünstigt und Mehrwegverpackungen grundsätzlich von der Besteuerung befreit werden. Dies soll zur Förderung hochgradig recyclingfähiger Verpackungsmaterialien mit hohem Sekundärmaterialgehalt beitragen, Downcycling entgegenwirken und gleichzeitig Anreize zur Nutzung von Mehrwegverpackungen setzen.

- » **Anrechnung ausschließlich von Post-Consumer-Rezyklat aus mechanischem Recycling:** Bei der Bemessung des Rezyklateinsatzes sollte nur Post-Consumer-Recyclingmaterial (PCR) berücksichtigt werden. Industrielle Produktionsreste (Post-Industrial-Rezyklat) sollten nicht als Rezyklat gewertet werden dürfen. Der Einsatz von Rezyklaten sollte durch eine transparente Nachweisführung zur Qualität, Echtheit und Herkunft sichergestellt werden.

Als Rezyklate sollten nur solche aus mechanischen Recyclingverfahren zugelassen werden, nicht jedoch aus chemischen Recyclingtechniken, wie Pyrolyse oder Vergasung. Aufgrund großer Materialverluste, einem sehr hohen Energieverbrauch und anfallender gefährlicher Nebenprodukte sind die Pyrolyse und Vergasung als nachteilig gegenüber dem mechanischen Recycling einzustufen. Deshalb sollten Sie keine Berücksichtigung beim Rezyklateinsatz finden und auch nicht gefördert werden.

Ausschließlich hochgradig recyclingfähige Materialien von Besteuerung ausnehmen: Ausschlaggebend für die Bemessung der Recyclingfähigkeit sollten eine vorhandene Sortier- und Verwertungsinfrastruktur für ein hochwertiges werkstoffliches Recycling, die Sortierbarkeit und Trennfähigkeit des Materials (Sortenreinheit), keine recyclingunverträglichen Materialkomponenten, die weitmögliche Begrenzung gesundheitsgefährdender Zusatzstoffe sowie die nachweisliche Rückführung ins Recycling sein. Der Export von Plastikmüll sollte nicht als Rückführung ins Recycling gewertet werden.

- » **Verlagerungseffekte vermeiden:** Um Substitutions- bzw. Verlagerungseffekte, z.B. zu Einwegverpackungen aus anderen Materialien wie etwa Papier oder zu komplexen Materialverbänden aus Papier und Kunststoff zu verhindern, sollte die Plastiksteuer auch auf andere Verpackungsmaterialien ausgeweitet werden.

Ökonomische Instrumente für eine verursacher*innengerechte Umlage der EU-Plastiksteuer

Das Umweltbundesamt untersuchte in einem [Zwischenbericht⁷](#) von 2023 verschiedene ökonomische Instrumente für die Umlage der EU-Plastiksteuer und überprüfte diese auf potenzielle Lenkungswirkungen, deren voraussichtliche kreislaufwirtschaftliche Zweckerfüllung sowie finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und administrativen Aufwand. Das UBA bewertet insbesondere drei erarbeitete Vorschläge als für in Deutschland aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht umsetzbare Optionen:

1. **Eine Verbrauchssteuer auf Einwegverpackungen**, Verpackungen generell oder auf Kunststoffverpackungen mit unterschiedlichem Geltungsbereich, systembeteiligungspflichtige Verpackungen, ausschließlich Getränkeverpackungen oder alle Produktverpackungen aus Kunststoff.
2. **Eine Ausgleichsabgabe auf nicht recycelten Verpackungsabfall** für systembeteiligungspflichtige Verpackungen durch Einführung einer Recyclingzielgröße.
3. **Eine Sonderabgabe zur Förderung der Recyclingfähigkeit** von Verpackungen und des Rezyklateinsatzes (Fondslösung).

⁷ Umweltbundesamt: Untersuchung ökonomischer Instrumente auf Basis des EU-Eigenmittels für nicht recycelte Kunststoffverpackungsabfälle, Zwischenbericht, September 2023, verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/untersuchung-oekonomischer-instrumente-auf-basis>

Aus Umwelt- und Ressourcenschutzsicht ist eine materialunabhängige Verpackungssteuer auf alle Produktverpackungen zu bevorzugen, da sie als einzige aller Optionen die Vermeidung bzw. Reduktion von Verpackungsabfällen zum Hauptziel hat. Auch wenn der prognostizierte Verwaltungsaufwand einer solchen Verbrauchssteuer hoch ausfallen dürfte, stellt dies nach Einschätzung der DUH jedoch die zielführendste Option dar, um die bislang ansteigenden Verpackungsabfallmengen über alle Stofffraktionen hinweg einzudämmen.

Bei der Einführung einer materialunabhängigen Verbrauchssteuer plädiert die DUH mit Blick auf den zu erwartenden administrativen Aufwand für ein Kaskadenmodell, mit dem zuerst und so bald wie möglich eine Verbrauchssteuer auf sämtliche Kunststoffverpackungen erhoben werden soll. Um jedoch unerwünschte Substitutionseffekte hin zu andere Stoffströmen einzuschränken, sollte diese Verbrauchssteuer sukzessive auf weitere Stoffströme ausgeweitet werden, beginnend mit PPK, als dem größten Verpackungstoffstrom innerhalb Europas sowie anschließend weiteren Materialien wie Metalle etc.

Auch einer Ausgleichsabgabe auf nicht-recycelten Verpackungsabfall für systembeteiligungspflichtige Verpackungen steht die DUH aufgeschlossen gegenüber, da diese insbesondere einen Fokus auf die Steigerung der Recyclingmengen setzt, den mechanischen Recyclingmarkt stärken kann und vom verwaltungstechnischen Aufwand gut leistbar wäre.

Die Einführung einer Sonderabgabe zur Förderung der Recyclingfähigkeit von Kunststoffverpackungen und des Rezyklateinsatzes nach einem Fondsmodell hält die DUH für keine geeignete Option zur Umlage des EU-Kunststoffgegenmittels. Die derzeitige Bundesregierung hat die Überarbeitung des § 21 im Verpackungsgesetz zur ökologischen Ausgestaltung der Lizenzentgelte nach einem Fondsmodell für alle Verpackungsmaterialien angekündigt, was die DUH begrüßt und auch mit der Einführung einer Ausgleichsabgabe auf nicht recycelte Kunststoffverpackungen vereinbar wäre. Eine separate Sonderlösung nach einem Fondsmodell allein für Kunststoffverpackungen wäre jedoch nicht zielführend und im Falle einer übergeordneten Fondslösung im § 21 VerpackG für alle Verpackungsmaterialien ohnehin obsolet. Zudem könnten die nach Brüssel überwiesenen EU-Kunststoffgegenmittel mit einem Fondskonzept nicht gegenfinanziert werden.

Stand: 21.03.2024



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 0 77 32 9995 - 0


Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Ansprechpersonen

Thomas Fischer
Bereichsleiter Kreislaufwirtschaft
Tel.: +49 151 18256692
E-Mail: fischer@duh.de

Kerstin Podere
Referentin Kreislaufwirtschaft
Tel.: +49 30 2400867 - 416
E-Mail: podere@duh.de

www.duh.de [@ info@duh.de](mailto:info@duh.de)     [umwelthilfe](#)

 Wir halten Sie auf dem Laufenden: www.duh.de/newsletter-abo

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucher-schutzorganisation anerkannt. Wir sind unabhängig, klageberechtigt und kämpfen seit über 40 Jahren für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende: www.duh.de/spenden

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Ausgezeichnet mit dem DZI Spenden-Siegel für seriöse Spendenorganisationen.

