

Recyclingfähigkeit und Rezyklateinsatz bei Verpackungen in Deutschland stärken

Vorschläge der Unternehmen der Schwarz Gruppe für ein privatwirtschaftlich organisiertes Fondsmodell zur Weiterentwicklung des §21 VerpackG

Die Unternehmen der Schwarz Gruppe unterstützen ausdrücklich das Ziel der Bundesregierung, ressourcenschonendes und recyclingfreundliches Verpackungsdesign und den Einsatz von recycelten Kunststoffen zu stärken. Der im Koalitionsvertrag verankerte Aufbau eines privatwirtschaftlich organisierten Fondsmodells als Ergänzung zu dem bestehenden System der Verpackungslizenzierung bietet hierfür den besten Ansatzpunkt. Ein solches Fondsmodell sollte schlank, unbürokratisch sowie kosteneffizient aufgebaut sein und auf den etablierten marktwirtschaftlichen Strukturen aufsetzen. Die Abwicklung der Fondseinzahlungen sollte über die bestehenden Abrechnungssysteme der Dualen Systeme erfolgen. Die Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) sollte den Fonds verwalten als starke Kontrollinstanz fungieren.

Die Recyclingfähigkeit von Verpackungen ist Grundvoraussetzung einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft. Sie sollte über die Ausnahme hochgradig recyclingfähiger Verpackungen von der Einzahlung in den Fonds mit einem unmittelbaren finanziellen Anreiz versehen werden. Über die Mittelauskehr aus dem Fonds kann zudem der Einsatz von (Kunststoff-)Rezyklaten gefördert und so ein graduellerer Weg zur Erreichung der ab 2030 geltenden EU-Mindesteinsatzquoten beschritten werden. Voraussetzung für den Erfolg des Fondsmodells ebenso wie der EU-Quoten ist, dass parallel die aktuell bestehenden rechtlichen Hindernisse für den Einsatz von Kunststoffrezyklaten abgebaut-, und gemeinsame europäische Standards geschaffen werden.

Ein privatwirtschaftlich organisiertes, materialunabhängiges Fondsmodell für alle lizenzpflichtigen Verpackungen schafft unmittelbare wirtschaftliche Anreize zur ökologischen Verpackungsgestaltung. Ökologisch nachteilhafte Ausweichbewegungen – bspw. hin zu schlecht recyclebaren Verbundmaterialien – werden durch die Einbeziehung aller Materialfraktionen vermieden. Derartige Ausweichbewegungen wären bei einer Umlage der EU-Plastikabgabe durch die einseitige Diskriminierung von Kunststoffen zu erwarten, weshalb auf die Umlage aus Sicht der ökologischen Lenkungswirkung verzichtet werden sollte.

Was wir tun

Mit ihrer gemeinsam erarbeiteten Plastikstrategie REset Plastic haben sich die Unternehmen der Schwarz Gruppe bereits 2018 dem Ziel der Kreislaufwirtschaft verpflichtet - gemeinsam verfolgen wir die Vision „Weniger Plastik – Geschlossene Kreisläufe“. Als Schwarz Gruppe haben wir einen Großteil des Kreislaufs selbst in der Hand: von der Produktion (Schwarz Produktion) über den Handel (Lidl und Kaufland) bis zum Recycling (PreZero) und der Digitalisierung (Schwarz Digits). Abfälle von heute sind für uns Wertstoffe von morgen.

Recyclingfreundliches Verpackungsdesigns bildet die Basis für hochwertiges Recycling – das sog. „Design for Recycling“. Wir arbeiten kontinuierlich an der Optimierung unserer Produktverpackungen – bis 2025 wollen wir 100 Prozent unserer Eigenmarkenverpackungen maximal recyclingfähig gestalten. Gleichzeitig erhöhen wir den Einsatz von Kunststoffrezyklat in unseren Eigenmarkenverpackungen im Rahmen der rechtlichen Beschränkungen – bis 2025 wollen wir hier durchschnittlich 25 Prozent erreichen. Zudem

streben wir eine Reduktion des Kunststoffeinsatzes bei unseren Eigenmarkenverpackungen und Transporthilfen um 30 Prozent bis 2025 an (Basisjahr 2017). Darüber hinaus arbeiten PreZero Sustainable Packaging und PreZero Dual gemeinsam mit ihren externen Kunden und Partnern ebenfalls konstant an der Verbesserung der Recyclingfähigkeit sowie des Rezyklateinsatzes derer Verpackungen.

Was wir vorschlagen

1. Privatwirtschaftliche organisiertes Fondsmodell

Konkret schlagen wir die Einrichtung eines privatrechtlich organisierten Fondsmodells zur Weiterentwicklung des §21 Verpackungsgesetz (VerpackG) vor. Verpflichtete im Sinne der Teilnahme bzw. Einzahlung in einen derartigen Fonds wären alle systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gemäß §7 VerpackG. Mehrwegverpackungen sowie Einweggetränkeverpackungen nach §31 VerpackG sollten demnach vom Anwendungsbereich ausgenommen sein.

Das Fondsmodell sollte so ausgestaltet sein, dass es auf den bestehenden marktwirtschaftlichen Strukturen der Dualen Systeme und der ZSVR als starker Kontrollinstanz aufsetzt, schlank und unbürokratisch arbeitet und die Fondsmittel so möglichst direkt in die Förderung der Kreislaufwirtschaft fließen. Im Sinne einer effizienten und unbürokratischen Umsetzung sollten die Fondseinzahlungen über die bestehenden Abrechnungssysteme der Dualen Systeme im Rahmen der Beteiligungsentgelte erfolgen. Es sollten keine doppelten vertraglichen Beziehungen und insb. neuen Zahlungsströmen aufgebaut werden, um zusätzliche Bürokratiekosten bei den Inverkehrbringern und unnötiger Verwaltungskosten des Fonds zu vermeiden. Die Transparenz und Insolvenzsicherheit eines privatrechtlichen Fonds können über die Aufhängung des Fonds bei der ZSVR sichergestellt sein. Die ZSVR sollte darüber hinaus auch als starkes Kontrollorgan für den Fonds fungieren.

Für eine administrativ einfache Umsetzung mit starker Lenkungswirkung schlagen wir vor, die Anreizsetzung zur ökologischen Verpackungsgestaltung (Recyclingfähigkeit) über die Mittelvereinnahmung (Fondseinzahlungen) zu steuern. Anreize zum Rezyklateinsatz sollten über die Ausschüttung der Fondsmittel (Fondsauskehrungen) erzielt werden – Details im Folgenden.

2. Recyclingfähigkeit über Fondseinzahlungen fördern

Für eine administrativ einfache Umsetzung mit starker Lenkungswirkung schlagen wir vor, die Einzahlung in den Fonds allein anhand der Recyclingfähigkeit zu bemessen. Die Einzahlung in den Fonds sollte über eine in §21 VerpackG verankerte grundsätzliche Verpflichtung der Dualen Systeme zur Vereinnahmung eines einheitlichen, materialunabhängigen Zuschlags/Entgelts (€/Tonne) zu den vertragsgemäßen Beteiligungsentgelten für alle nicht hochgradig recyclingfähige Verpackungen (<90 % Recyclingfähigkeit) erfolgen. Hochgradig recyclingfähige Verpackungen (>90 % Recyclingfähigkeit) sollten von der Zahlung des Zuschlags/Entgelts komplett ausgenommen sein (Out-out Modell). Aufbauend auf den bestehenden Abrechnungssystemen der Dualen Systeme im Rahmen der Beteiligungsentgelte kann so administrativ sehr schlank ein zusätzliches Fondsentgelt vereinnahmt werden. Ein nach unterschiedlichen Recyclingfähigkeitsklassen gestaffeltes Entgelt, wie in der EU-Verpackungsverordnung perspektivisch angelegt, wäre theoretisch ebenfalls umsetzbar. Dies ist aber mit einem erhöhten administrativen Aufwand auf Seiten der Hersteller, Dualen Systeme sowie bei Kontrolle und Vollzug verbunden.

Als einheitliche Bemessungsgrundlage sollte zunächst der ZSVR-Mindeststandard zu einem allgemeingültigen Standard weiterentwickelt- und gesetzlich im VerpackG verankert werden. Anhand dieses Standards können die Dualen Systeme über bereits existierende Tools die Recyclingfähigkeit der bei Ihnen

lizenzierten Verpackungen bemessen und somit feststellen, für Welche ein Zuschlag/Entgelt erforderlich ist. Die Bemessung der Recyclingfähigkeit kann jährlich erfolgen. Eine unterjährige Umstellung der Verpackung kann in der Abrechnung über die Dualen Systeme aber auch berücksichtigt werden. Zur korrekten Bemessung der Recyclingfähigkeit und, wenn vorhanden, des Rezyklateinsatzes, bei unterschiedlichen Verpackungstypen, sollten Hersteller gesetzlich verpflichtet werden, die hierfür nötigen Daten bzw. Nachweise zur Verfügung zu stellen.

Neben der Aufhängung des Fonds bei der ZSVR müsste dieser auch eine erweiterte Kontrollfunktion hinsichtlich Prüfung und letztlich verbindliche Einordnung der Recyclingfähigkeit zukommen. Bei der jährlichen Festsetzung des dann gesetzlich verbindlichen Mindeststandards muss die Expertise und Mitsprache der betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gesichert sein. Perspektivisch muss der ZSVR-Mindeststandard durch die in der EU-Verpackungsverordnung vorgesehenen einheitlichen EU-Standards zur Bemessung der Recyclingfähigkeit abgelöst werden.

Die einheitliche Höhe des festgeschriebenen Zuschlags/Entgelts für nicht hochgradig recyclingfähige Verpackungen kann direkt im §21 VerpackG festgelegt werden. Alternativ kann der Gesetzgeber diese in einer separaten Verordnung festsetzen, um nachträgliche Anpassungen z.B. an die künftigen Vorgaben der EU-Verpackungsverordnung zu ermöglichen. Die Weiterleitung der vereinnahmten Gelder an den bei der ZSVR aufgehängten Fonds sollte gesetzlich festgeschrieben sein. Durch die rein privatrechtliche Ausgestaltung der Mittelvereinnahmung zugunsten eines privatrechtlichen Fonds, kann der Zuschlag/Entgelt juristisch als bloße Preisregelung statt als Sonderabgabe ausgestaltet werden und würde nicht den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen einer „Sonderabgabe“ unterliegen.

Zur Vermeidung ökologisch nachteilhafter Ausweichbewegungen, sollte keine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Materialfraktionen erfolgen. Hierdurch entsteht ein unmittelbarer, konkret messbarer, wirtschaftlicher Anreiz zur Umstellung auf recyclingfreundliches Verpackungsdesign über alle Materialfraktionen hinweg.

3. Rezyklateinsatz über Fondsauskehrungen fördern

Die Förderung eines verstärkten Einsatzes von (Kunststoff-)Rezyklaten in Verpackungen kann über die Auskehrungen des Fonds erfolgen. Eine Einbeziehung des Rezyklateinsatzes bei der dynamischen und weitgehend durch die Dualen Systemen abgewickelten Fondseinzahlungen wäre missbrauchssicher nur mit erheblichen Aufwänden möglich und würde das System an dieser Stelle unnötig verkomplizieren.

Die Fondsauskehrungen sollten missbrauchssicher und gleichzeitig mit einem möglichst kleinen administrativen Aufwand ausgestaltet werden. Der Nachweis des Rezyklatgehaltes einer Verpackungsart ist aktuell nur über Testierung/Dokumentenprüfungen der Material-Inputströme über einen gegebenen Zeitraum möglich. Ab 2025 wird auf diese Weise auch die nach §30 VerpackG vorgesehene 25% rPET-Quote bei PET-Getränkeflaschen nachzuweisen sein. Mit der gleichen Nachweismethode wäre es auch möglich, den Einsatz von (Kunststoff-)Rezyklat in Verpackungen über die Fondsauskehrungen zu bonifizieren. Allerdings ist die gegenwärtige (Einzel-)Nachweisführung über die komplette Lieferkette auf Artikelenebene sehr aufwendig, sodass perspektivisch eine einheitliche Zertifizierungslogik bedarf, um den Dokumentationsaufwand zu begrenzen und Missbrauch einzuschränken.

Für eine diskriminierungsfreie Bonifizierung von Rezyklaten, muss das System der Fondsauskehrungen bzw. Kriterien hierfür weitestgehend im Voraus definiert werden – bspw. über eine gesetzlich verankerte,

garantierte finanzielle Bonifizierung des Einsatzes von Rezyklaten. Aufgrund der zu erwartenden jährlichen Schwankungen und künftig sinkender Einnahmen aufgrund der ökologischeren Verpackungsgestaltung, ist die genaue Höhe der Fondsauskehrungen und damit die genaue Fördersumme für den Rezyklateinsatz (bspw. in €/Tonne) nicht im Voraus festlegbar. Die Förderung kann immer nur im Nachhinein, bezogen auf das vorrangigere Jahr, stattfinden. Im Sinne der Missbrauchsprävention ist so auch sichergestellt, dass die Fondsauskehrungen nicht über den Einnahmen liegen.

Auskehrungen aus dem Fonds sollten immer nur an jene Marktteilnehmer gehen, die auch für die Lizenzierung verantwortlich sind und über die Abrechnungswege der Dualen Systeme erfolgen. Ferner sollten die Auskehrungen für Rezyklateinsatz zwischen den unterschiedlichen Materialfraktionen unterscheiden – etwa indem innerhalb des Fonds unterschiedliche „Fördertöpfe“ je Fraktion gebildet wären. Fondseinnahmen von Kunststoffverpackungen können so bspw. zielgerichtet zur Förderung von Kunststoff-Rezyklaten verwendet werden. Über unterschiedliche „Hebesätze“ kann zudem eine zielgenaue Förderung innerhalb der Materialfraktionen festgelegt werden – bspw. eine höhere Förderung für lebensmitteltaugliche Rezyklate aus dem gelben Sack/gelben Tonne und Nicht-PET Rezyklate. Ebenso könnte der Einsatz von PET-Rezyklat aus dem DPG-Pfandsystem in Verpackungen außerhalb des Pfandsystems oder des Lebensmitteldirektkontakts von der Förderung ausgeschlossen werden.

Die in der EU-Verpackungsverordnung vorgesehenen Rezyklateinsatzquoten sind ein wichtiger Anreiz für alle Marktteilnehmer in die ökologische Verpackungsumstellung und die nötige Recyclinginfrastruktur zu investieren. Mit der beschriebenen Förderung des Rezyklateinsatzes wäre es zusätzlich möglich, in Deutschland bereits heute Hersteller zu einem stärkeren Rezyklateinsatz zu motivieren. Über die unmittelbare betriebswirtschaftliche Incentivierung, Rezyklate einzusetzen, entsteht mittelbar auch eine Förderung der Recyclingwirtschaft und Infrastruktur. Rezyklate würden verstärkt und in höherer Qualität nachgefragt, Preisunterschiede zu Virgin-Kunststoffen durch Fondsmittel ausgeglichen oder verringert und neue Technologien bspw. zum Einsatz von Rezyklaten in Lebensmittelkontakt angereizt. Es entstünden insgesamt dringend nötige zusätzliche nationale Investitionsanreize und ein graduellerer Weg der Transformation hin zu den 2030er EU-Mindesteinsatzquoten. Ab 2030 könnte mit den Fondsauskehrungen Hersteller/Inverkehrbringer gefördert werden, die über die dann geltenden EU-Mindesteinsatzquoten hinausgehen.

4. EFSA-Kriterien überarbeiten und Prüfverfahren beschleunigen

Zur Verringerung des Primärrohstoffeinsatzes bei der Herstellung von Lebensmittelverpackungen und zur Erfüllung der durch die Europäische Verpackungsverordnung implementierten Rezyklateinsatzquoten sollten Zulassungsverfahren für die Herstellung lebensmitteltaugliche Kunststoffrezyklate dringend beschleunigt und entbürokratisiert werden. Den Herstellern müssen rechtssichere Optionen eingeräumt werden, Post-Consumer Rezyklate in Verpackungen einzubringen. Dabei sollten gleichermaßen Erfahrungswerte seitens der Verpackungsproduzenten und Argumente von Verbraucherschutzorganisationen berücksichtigt werden. Um den Einsatz von Rezyklaten in verschiedenen Anwendungen voranzutreiben und zu optimieren, werden zudem dringend einheitliche, europaweit gültige Standards für die Qualität von Sekundärrohstoffen benötigt. Dabei sollte es um Entbürokratisierung, Praxisfreundlichkeit und Praktikabilität und nicht um generellen Abbau von Qualitätshürden gehen.

Zusammenfassung - Was wir vorschlagen

1. Einrichtung eines privatrechtlich organisierten Fondsmodells für alle systembeteiligungspflichtigen Verpackungen gemäß §7 VerpackG zur Weiterentwicklung des §21 VerpackG.
2. Fondseinzahlungen sollten über die bestehenden Abrechnungssystemen der Dualen Systeme im Rahmen der Beteiligungsentgelte erfolgen. Kein Aufbau von doppelten Strukturen und insb. keine neuen Zahlungsströmen, um unnötiger Verwaltungskosten zu vermeiden.
3. Aufhängung des Fonds bei der ZSVR, um Transparenz und Insolvenzsicherheit zu gewährleisten. Die ZSVR sollte darüber hinaus auch als starkes Kontrollorgan für den Fonds fungieren.
4. Einzahlung in den Fonds sollte allein anhand der Recyclingfähigkeit bemessen werden. Als einheitliche Bemessungsgrundlage sollte bis zur Schaffung eines EU-Standards zunächst der ZSVR-Mindeststandard fungieren.
5. Für schnelle und administrativ einfache Umsetzung empfehlen wir zunächst nur eine einfache Einzahlungsschwelle für alle Verpackungen unter 90% Recyclingfähigkeit. Ein nach unterschiedlichen Recyclingfähigkeitsklassen gestaffeltes Entgelt wäre ebenfalls umsetzbar, aber mit wesentlich erhöhten administrativen Aufwand verbunden.
6. Über die Auskehrungen des Fonds sollte die Förderung eines verstärkten Einsatzes von (Kunststoff-)Rezyklaten in Verpackungen erfolgen. Nachweis des Rezyklatgehalts analog dem künftigen Mechanismus für die 25% rPET-Quote bei PET-Getränkeflaschen (§30 VerpackG).
7. Auskehrungen aus dem Fonds sollten nur an Marktteilnehmer gehen, die auch für die Lizenzierung verantwortlich sind und zwischen den unterschiedlichen Materialfraktionen unterscheiden – etwa indem innerhalb des Fonds unterschiedliche „Fördertöpfe“ je Fraktion gebildet wären.
8. Das System der Fondsauskehrungen bzw. die grundsätzliche Förderfähigkeit sollte weitestgehend im Voraus definiert werden. Die Höhe der Fondsauskehrungen bzw. die genaue Förder-summe sollte aufgrund schwankender Einnahmen erst mit einjährigem Verzug stattfinden.

Kontakt



Schwarz Unternehmenskommunikation GmbH & Co. KG
Public Affairs | Hauptstadtrepräsentanz
Reinhardtstr. 47 | 10117 Berlin

