

Positionspapier

Millionenschwere Quersubventionierung von Kunststoffverpackungen

Stand 09/2023

- ▶ Das System Gelbe Tonne begünstigt Kunststoff-Verpackungen im hohen zweistelligen Millionenbereich
- ▶ Die Lasten tragen ausgerechnet die recyclingfreundlichen Weißblechverpackungen
- ▶ Die Ursache: Recyclingkosten für die verschiedenen Materialien werden im Dualen System nicht nach dem Verursacherprinzip aufgeteilt
- ▶ Das VerpackG muss die Chancengleichheit für alle Verpackungen wiederherstellen und Materialfraktionen nach Aufwand bepreisen

Nach dem Eindruck von Marktteilnehmern haben sich die Beteiligungsentgelte für Verpackungen aus Weißblech in den vergangenen Jahren im Vergleich zu anderen Verpackungsmaterialien mehr als verdoppelt – ohne, dass die Kosten für das Recycling von Weißblech gestiegen wären. **Ein Gutachten im Auftrag des Verbands Metallverpackungen (VMV) von Prognos/INFA kommt zu dem Ergebnis: Die Preise für alle anderen Verpackungsmaterialien haben sich seit 2003 verringert – bezahlt hat die Kostensenkung die Weißblechfraktion.** Profitieren konnten davon in erster Linie die Hersteller und Verwender von Kunststoffverpackungen.¹ Rücksprachen des VMV dazu mit Betreibern Dualer Systeme bestätigten, dass allen diese Entwicklung bewusst ist, aber aufgrund der Wettbewerbssituation unter den Systembetreibern nicht durch einzelne Akteure geheilt werden kann. Es bedarf einer gesetzlichen Regelung.

VMV und thyssenkrupp Rasselstein fordern:

1. Kostengerechtigkeit gesetzlich lösen
2. Fairen Wettbewerb schaffen und Verbraucher schützen
3. Jetzt Chancen für die Verbesserung des Dualen Systems nutzen

Entwicklung der Beteiligungsentgelte

Lizenzentgelte €/t

	2003	...	2022*		Preisentwicklung seit 2003 bezogen auf den Median von 10 Dualen Systemen in %
			€/t*	Median	
 Glas	76	...	45 – 75	Ø 59	-23
 Papier, Pappe, Karton	204	...	155 – 253	Ø 190	-7
 Kunststoff	1.508	...	724 – 950	Ø 801	-47
 Getränkekarton- verpackungen	864	...	654 – 924	Ø 770	-11
 Weißblech	286	...	608 – 864	Ø 697	+144
 Aluminium	766	...	673 – 971	Ø 760	-1
 Sonstige Verbund- verpackungen	1.073	...	714 – 940	Ø 813	-24

Quelle: Prognos AG/INFA GmbH: Studie „Kostenvergleich der Verwertung unterschiedlicher Verpackungsmaterialien“, Modellierung der Kosten für die Sammlung, Sortierung und Verwertung des Weißblechs sowie anderer LVP-Materialfraktionen, 2022
*Preisabfrage für 10 t Beteiligungsmenge

Zum Hintergrund: Die Situation konnte überhaupt erst entstehen, nachdem das Bundeskartellamt 2006 interveniert und dem damaligen Monopolisten Duales System Deutschland GmbH Wettbewerber an die Seite gestellt hatte. Zuvor - in den Jahren des Monopols – beteiligte das System die Fraktionen der verschiedenen Verpackungen aus Glas, Papier, Metall und Kunststoff je nach verursachten Kosten und legte die Beteiligungsentgelte entsprechend materialspezifisch und verursachergerecht fest.

Im harten Wettbewerb der Systeme schlichen sich diese Unterschiede aus. Die Preise für die verschiedenen Materialien glichen sich immer mehr an – zum Nachteil der Weißblechfraktion und zugunsten derer, die viel aufwendiger recycelt werden müssen: die Plastikverpackungen.

¹ Im Auftrag des Verbands Metallverpackungen haben die Prognos AG, Düsseldorf, und die INFA GmbH, Ahlen, die Studie „Kostenvergleich der Verwertung unterschiedlicher Verpackungsmaterialien“ erstellt und 2022 eine Modellierung der Kosten für die Sammlung, Sortierung und Verwertung des Weißblechs sowie anderer LVP-Materialfraktionen vorgenommen.

Gutachten: Kostenberechnungen entsprechen nicht dem Verursacherprinzip

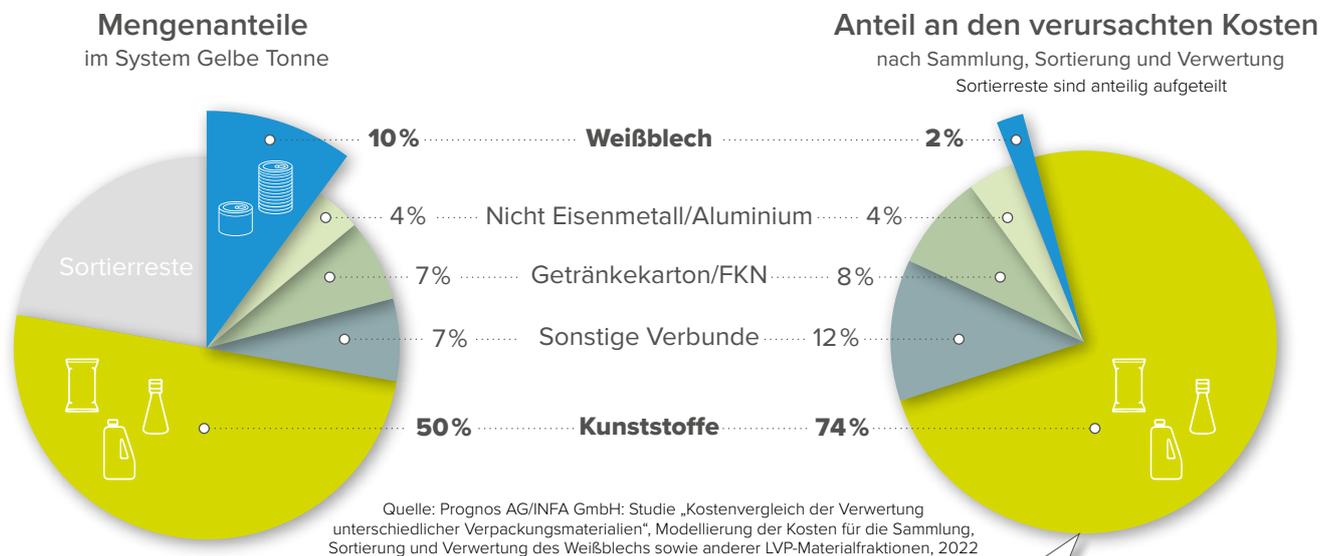
Auf Basis der Kostenberechnungen für ein Modellgebiet mit einer Modellsortieranlage kommt die Prognos/INFA-Untersuchung 2022 zu dem Ergebnis, dass Weißblech im Verhältnis zu seinem Mengenanteil tatsächlich deutlich weniger Kosten verursacht als die übrigen Materialfraktionen im Gelben Sack und der Gelben- oder Wertstofftonne (LVP-Fraktion).

Das Gutachten verfolgt erstmals Mengen und Aufwand entlang der Prozesskette exemplarisch und stellt fest: Weißbleche machen etwa 10% des Inhalts aus der Sammlung der Gelben Tonne aus – Kunststoffe 50%. An den Kosten für Sammlung und Transport sind Weißblechverpackungen zu 7% beteiligt, die Plastikfraktion zu 65% – da passt das Verhältnis von Menge und Kosten in etwa.

Beim Aufwand für die Sortierung wird dann aber deutlich: Nur 4% davon verursachen die Weißblechverpackungen, während 81% der Kosten für das Aussortieren der Kunststoffe anfallen.

Dazu kommt: Weißblechverpackungen sind zu fast 100% recyclingfähig und erzielen stabil hohe Preise beim Schrotthandel, während ein Großteil der Kunststoffe gar nicht hochwertig zu Granulat recycelt werden kann und nur als Mischkunststoff oder Sekundärbrennstoff mit hohen Zuzahlungen vermarktet wird.

Weißblech verursacht die geringsten Kosten im System Gelbe Tonne



„Bei einer fairen Berechnung würde sich das Entgelt für die Dose um bis zu 75% reduzieren.“ Jörg Höppner (VMV)

Setzt man mit Blick auf die Gesamtkosten diese Zahlen ins Verhältnis, wird klar: Der Anteil der Kosten, die Weißblech für Sammlung/Sortierung und Verwertung verursacht, beläuft sich lediglich auf 2% bei einem Masseanteil von 10%. Bei den Kunststoffen kehrt sich das um: ein Masseanteil von 50% verursacht 74% der Gesamtkosten für Sammlung/Sortierung und Verwertung. Diesem Verhältnis tragen die jetzigen Beteiligungsentgelte jedoch heute keine Rechnung mehr. Im Gegenteil: Laut VMV beläuft sich die Summe, mit der Plastik durch die überbezahlten Entgelte für Weißblechverpackungen subventioniert wird, mittlerweile auf einen hohen zweistelligen Millionenbetrag pro Jahr.

Beteiligungsentgelte verursachen mittlerweile Wettbewerbsverzerrung

Die Quersubventionierung bedeutet einen erheblichen Wettbewerbsvorteil für Kunststoffe, der den Zielen der europäischen Verpackungsverordnung (PPWR) entgegenläuft und auch nicht der Intention des Verpackungsgesetzes entspricht.² Vor diesem Hintergrund entwickelt die in Deutschland ansässige weißblecherstellende und -verarbeitende Industrie Vorschläge, wie man innerhalb des Dualen Systems zu einer Kostengerechtigkeit für alle Materialfraktionen in den Beteiligungsentgelten kommen kann.

² Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (VerpackG), § 1 Abs. 1. Online abgerufen unter <https://www.gesetze-im-internet.de/verpackg/> [14.08.2023 08:35].

„Dieses Gesetz legt Anforderungen an die Produktverantwortung nach § 23 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes für Verpackungen fest. Es bezweckt, die Auswirkungen von Verpackungsabfällen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu verringern. Um dieses Ziel zu erreichen, soll das Gesetz das Verhalten der Verpflichteten so regeln, dass Verpackungsabfälle vorrangig vermieden und darüber hinaus einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder dem Recycling zugeführt werden. Dabei sollen die Marktteilnehmer vor unlauterem Wettbewerb geschützt werden.“

Aus diesen Überlegungen werden folgende **Forderungen** abgeleitet:

1. Kostengerechtigkeit gesetzlich lösen

Weißblech zahlt im Verhältnis zum Recyclingaufwand deutlich zu viel in das System ein. Direkt benachteiligt werden dadurch zunächst die Hersteller, also die Inverkehrbringer von mit Waren befüllten Weißblechverpackungen wie etwa Suppen- oder Lackdosen. Davon indirekt betroffen sind aber auch die Verpackungsproduzenten oder Weißblechhersteller wie thyssenkrupp Rasselstein. **Wir fordern die Wiederherstellung einer materialspezifischen, verursachergerechten Kostenaufteilung.**

Im Rahmen der Beratung zur Novelle des VerpackG könnte die verursachergerechte Kostenaufteilung berücksichtigt werden. Es geht um eine Systematik, die

das Kostenverhältnis der einzelnen Materialarten im System transparent und plausibel abbildet. Dabei wird selbstverständlich nicht die Höhe der Entgelte vorgegeben, da es sich bei den Systemen um eine Wettbewerbs- und nicht um eine Monopolstruktur handelt.

So trüge jede Verpackungsart die realen Kosten für das entsprechende Recycling und es entstünde wieder ein fairer Wettbewerb der Materialfraktionen untereinander.

Das Prinzip einer verursachergerechten Kostenaufteilung beim Verpackungsrecycling wird übrigens auch in anderen europäischen Ländern wie Frankreich, Italien oder Belgien umgesetzt.

2. Fairen Wettbewerb schaffen und Verbraucher schützen

Die Wahl von Verpackungen und die Verbesserung der Kreislaufwirtschaft sind durch die gesellschaftliche Diskussion nachweislich zu einem relevanten Faktor für die Einkaufsabteilungen geworden. Allerdings begünstigt das System derzeit die aufwendig zu recycelnden Kunststoffverpackungen und verteuert unverhältnismäßig das recyclingfreundliche Weißblech. **Das ist ein relevanter Wettbewerbsnachteil.**

Die Entscheider in den Einkaufsabteilungen wählen in der Konsequenz eine Verpackungsart, deren wahre Recyclingkosten nicht abgebildet werden. Das führt zu einer Verzerrung des Marktes und entfaltet eine Lenkungswirkung in die falsche Richtung.

Um einen fairen Wettbewerb wiederherzustellen, dürfen nicht länger materialfremde Kosten im Recycling vor allem auf die Beteiligungsentgelte der Weißblechverpackungen aufgeschlagen werden. Bei einer verursachergerechten Berechnung würden sich die Entgelte für Weißblech um bis zu 75 % verringern, so der VMV.

Überdies: Die versteckte Quersubventionierung kann auch der Verbraucher beim Einkauf nicht erkennen und muss deshalb durch eine gesetzliche Neuregelung der Beteiligungsentgelte entsprechend geschützt werden.

3. Jetzt Chancen für die Verbesserung des Dualen Systems nutzen

Unwuchten und Fehlentwicklungen in den Sammel- und Recyclingsystemen müssen schon aus Gründen des Ressourcenmanagements politisch aufgefangen und wenn nötig per Novellierung der bestehenden Gesetze in die richtigen Bahnen gelenkt werden. Wie ist das Prinzip der erweiterten Herstellerverantwortung hier gerecht zu verankern? Genau diese Frage wird auch in der Europäischen Union derzeit diskutiert mit dem Ziel, ökologische Vorgaben, Kostengerechtigkeit und freien Wettbewerb miteinander zu vereinbaren.

Deutschland als dem Vorreiter für Duale Systeme bietet sich mit der Novellierung des VerpackG jetzt die

Möglichkeit, eine tragfähige Lösung für die Chancengleichheit aller recyclingfähigen Verpackungsmaterialien zu entwickeln.

Hier käme einer unabhängigen Stelle eine entscheidende Rolle für die Ermittlung und Umsetzung eines transparenten Verfahrens zu.

Eine solche Lösung würde den Prinzipien Transparenz, Plausibilität und Gerechtigkeit und auch dem Grundgedanken für mehr Nachhaltigkeit und Kreislaufwirtschaft der entsprechenden Gesetzgebung in Deutschland und Europa gerecht und könnte Vorbildfunktion bekommen.





Glossar

Weißblechverpackungen

Das Material Weißblech findet im Verpackungsbereich vielfältig Verwendung; ob als Nahrungsmittelverpackung, Kronkorken, Drehverschluss, Sprühflasche oder Lackdose. Weißblechverpackungen sind nahezu zu 100 % und ohne Qualitätsverlust recycelbar. Die deutsche Stahlindustrie hat die Transformation zur CO₂-freien Produktion mit grünem Wasserstoff eingeleitet.

Die Dualen Systeme

Mit „System Gelbe Tonne“ sind die so genannten Dualen Systeme gemeint, die die vom Gesetzgeber nach VerpackG geforderte bundesweite haushaltsnahe Verpackungssammlung mit Hilfe der gelben Tonnen, gelben Säcke oder Wertstofftonnen organisieren. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) – also die Kommunen – sind hingegen für die graue Restmülltonne zuständig.

In Deutschland als dem größten europäischen Verbrauchermarkt wurde bereits Anfang der 90er Jahre die Erweiterte Herstellerverantwortung eingeführt: seitdem werden Hersteller für den gesamten Lebenszyklus ihres Produkts zur Verantwortung gezogen und zahlen für die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Abfällen.

Hersteller

Hersteller sind Inverkehrbringer, die mit Waren befüllte Verpackungen (bei Weißblech etwa Lebensmittel- oder Lackdosen) für den Verkauf in Umlauf bringen.

Beteiligungsentgelte (ehemals Lizenzentgelte)

Beteiligungsentgelte sind für Hersteller verpflichtend und werden für die Gewährleistung der bundesweiten Rücknahme, Sortierung und Verwertung der in Umlauf gebrachten Verkaufsverpackungen entrichtet. Diese Entgelte zahlen sie an die Dualen Systeme, die für diese Aufgabenbereiche bundesweit regelmäßig ausschreiben. Im verpackten Produkt sind diese Kosten bereits enthalten, der Verbraucher zahlt also beim Kauf für das Recyclingmanagement gleich mit.



Zum Verband Metallverpackungen e. V. gehören rund 35 Unternehmen mit über 8.000 Beschäftigten. Es sind Hersteller von Metallverpackungen, Flaschen- und Gläserverschlüssen. Die Unterstützung der Mitgliedsunternehmen in fachlichen, technischen oder allgemeinen unternehmerischen Belangen sowie die Interessenvertretung erfolgen auf Bundesebene. Darüber hinaus ist der VMV in europäische und internationale Verbandsnetze integriert und trägt somit den globalisierten Wirtschaftsstrukturen Rechnung.

Ansprechpartner: Jörg Höppner | jhoepner@metallverpackungen.de

www.metallverpackungen.de



thyssenkrupp

Die thyssenkrupp Rasselstein GmbH gehört zu den global führenden Anbietern von hochwertigem, mit Präzision gefertigtem Verpackungsstahl. Am Standort in Andernach, Deutschland – der weltweit größten Produktionsstätte dieser Art – werden jährlich rund 1,5 Mio. Tonnen Verpackungsstahl hergestellt. 2.400 Mitarbeiter bedienen in einer Vielzahl von Märkten circa 400 Kunden in 80 Ländern – von Herstellern von Lebensmittel- und Tiernahrungsdosen, über Hersteller von Getränke- und Aerosoldosen, Behältern für chemisch-technische Füllgüter, sowie von Kronkorken und Drehverschlüssen.

Ansprechpartnerin: Carmen Tschage | carmen.tschage@thyssenkrupp.com

www.thyssenkrupp-steel.com