

Vorschläge zur rechtlichen Weiterentwicklung des §21 VerpackG

Kommentierung und Vorschläge von

Deutscher Umwelthilfe e.V. (DUH)

Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)

BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

Einleitung

Die Umweltverbände DUH, NABU und BUND haben sich in den vergangenen Monaten intensiv im Beirat des UBA-Forschungsvorhabens „Überprüfung der Wirksamkeit des §21 VerpackG und Entwicklung von Vorschlägen zur rechtlichen Weiterentwicklung“ (FKZ 3719 33 304 0) beteiligt und möchten im Folgenden die aus unserer Sicht wichtigsten Vorschläge zur Reform des §21 VerpackG zusammenfassen.

Dabei soll im Wesentlichen die Idee eines ‘Fondsmodells’ und nötige Rahmenbedingungen für dessen ökologisch sinnhafte Ausgestaltung betrachtet werden, da hier von einer vergleichsweise raschen Umsetzbarkeit ausgegangen werden kann. Dies ist vor dem Hintergrund, dass der §21 VerpackG in seiner jetzigen Ausgestaltung noch keine ausreichende Wirksamkeit entfalten konnte, nach unserer Auffassung besonders wichtig. Unbenommen davon bleibt die Feststellung, dass auch ein solches Fondsmodell in einen umfassenderen Policy-Mix eingebunden werden muss, der, etwa durch Steuern bzw. Abgaben Anreize für einen insgesamt niedrigeren (Primär-)rohstoffverbrauch setzt.

- **Vollständiges ökologisches Potenzial verwirklichen & Anreize für tatsächliche Abfallvermeidung setzen**

Die im UBA-Beirat vertretenen Umweltverbände DUH, NABU und BUND begrüßen grundsätzlich die geplante Weiterentwicklung des §21 und die Maßnahmenvorschläge für mehr Recyclingfähigkeit und Rezyklateinsatz bei Verpackungen.

Allerdings würde man durch die reine Konzentration der Förderung auf die stoffliche Verwertung von Verpackungen das nachweislich hohe ökologische Potenzial von Abfallvermeidung und Wiederverwendung unberücksichtigt lassen. Ziel der rechtlichen Weiterentwicklung des §21 VerpackG muss eine ökologisch vorteilhafte Wirkung auf die in Deutschland in Verkehr gebrachten Verpackungen im Gesamten sein.

Daher plädieren die Umweltverbände für die Etablierung von Fondsmodellen, bei denen ein fixer Anteil von 10 Prozent der Fondseinnahmen für die Förderung abfallvermeidender Maßnahmen und den Aufbau von Mehrweginfrastrukturen vorgesehen wird.

Ein solches Fondsmodell würde die gesetzlich verankerte Abfallhierarchie berücksichtigen und zu einer absoluten Reduktion der Verpackungsabfallmengen in Deutschland beitragen. Es würden zudem Anreize für verpackungsfreie oder verpackungsarme Lösungen geschaffen und der Markteintritt umweltfreundlicher Verpackungssysteme erleichtert.

- **Steuerungsinstrumente müssen das Recycling ALLER Verpackungen fördern**

Alle in Verkehr gebrachten Verpackungen haben ökologische Auswirkungen, deren wirtschaftliche Kosten durch geeignete Instrumente internalisiert werden sollten. Die Umweltverbände plädieren daher für den im UBA-Beirat präsentierten Vorschlag der Variante **V_{all}**, also eine Einbeziehung aller Materialarten korrespondierend zum §21 VerpackG, um nicht intendierte Zielkonflikte zu verhindern. So zeigt etwa der Trend Richtung Verbundverpackungen auf Papierbasis, dass es nicht ausreichen würde, nur Kunststoffverpackungen an einem Fonds zu beteiligen.

Auch der Nicht-Einbezug von Verpackungen, die eine besonders hohe Recyclingfähigkeit oder einen vergleichsweise hohen Rezyklateinsatz aufweisen, birgt die Gefahr, Ausweichbewegungen zu Material- und Verpackungstypen auszulösen, die aus ökologischer Perspektive nachteilig sind. Zudem ist es grundsätzlich im Sinne der ökologischen Ausgestaltung von Verpackungen, durch eine breitenwirksame Erhöhung der Lizenzentgelte auch die Vermeidung eines Verpackungseinsatzes zu begünstigen.

Auszahlungsberechtigt sollten alle Einzahler sein, wobei sich die Höhe der Auszahlung nach dem Grad der Recyclingfähigkeit der Verpackungen bzw. nach der Höhe des Rezyklatanteils in der Verpackung richten muss. Wichtig ist hier, dass wirkliche “Front-Runner” belohnt werden und diese durch die Fondsauszahlungen einen relativen ökonomischen Vorteil gegenüber der wirtschaftlichen Konkurrenz erhalten. Hierbei ist es wichtig, eine gute Datenbasis über den Status Quo der Recyclingfähigkeit und des Rezyklateinsatz bei bestimmten Verpackungsarten/-materialien aufzubauen, um ein entsprechend transparentes Bewertungsschema zu haben.

Die vorgeschlagenen Einzahlungshöhen von durchschnittlich 250-300 €/t halten die Umweltverbände für eine gute Basis. Gleichzeitig sollte es die explizite Möglichkeit geben, die Höhen gesetzlich anzupassen, wenn ein Gewöhnungseffekt des Marktes eintritt und sich eine damit einhergehende niedrigere Lenkungswirkung ergibt. Die Festsetzung der Einzahlungshöhe sollte von staatlicher Seite erfolgen und für alle dualen Systeme gleich hoch bei verschiedenen Fraktionen angesetzt werden.

- **Recyclingfähigkeit und Rezyklate müssen eindeutig und nachvollziehbar definiert werden**

Die zur Diskussion stehenden Fondsmodelle haben die Aufgabe, die Recyclingfähigkeit und den Einsatz von Rezyklaten bei allen Materialarten zu erhöhen und Forschung und Entwicklung besonders umweltfreundlicher Sekundärrohstoffe zu fördern.

Damit es hier nicht zu Fehlanreizen kommt, plädieren die Umweltverbände dafür, eindeutig, nachvollziehbar und rechtssicher darzustellen, was unter den Begriffen

„Recyclingfähigkeit“ und „Rezyklat“ zu verstehen ist. So sollten keine Rezyklate aus Post-Industriellen-Abfallströmen als Rezyklat anerkannt werden.

Hier handelt sich in den meisten Fällen um homogene Produktionsreste, die sowieso bereits aus betriebswirtschaftlichen Gründen wieder in den Herstellungsprozess eingeführt werden können und daher nach unserer Auffassung nicht als Rezyklat deklariert werden dürfen.

Außerdem sollten keine rohstofflich verwerteten Materialien (Stichwort: „chemisches Recycling“) als Rezyklate anerkannt werden, denn die hier angewandten Verfahren (z.B. Pyrolyse oder Gasifizierung) konnten ihre ökologische Vorteilhaftigkeit oder auch nur eine ökologische Gleichwertigkeit zum mechanischen Recycling bisher nicht unter Beweis stellen. Zudem bestehen erhebliche Zweifel an der Aussagekraft bisher durchgeführter Ökobilanzen zum „chemischen Recycling“.¹ Aus Sicht der Umweltverbände sollte für die o.g. Verfahren auch der Begriff „chemische Verwertung“ genutzt werden.

Die Bestimmung der Recyclingfähigkeit bzw. des Grades der Recyclingfähigkeit einer Verpackung sollte auf dem Mindeststandard der ZSVR aufbauen und über eine konkrete rechtliche Festsetzung im Rahmen der Verordnung fixiert werden. Um sicherzustellen, dass es eine rechtsichere Umsetzung erfolgt, ist auch eine grundlegende Definition des Begriffes Recyclingfähigkeit vorzusehen.

- **Fondsmodelle sollen durch staatliche Institutionen verwaltet werden**

Durch den Aufbau der diskutierten Fonds werden erhebliche finanzielle Mittel in Milliardenhöhe gebunden.

Ziel sollte daher sein, diese Mittel nach klaren Kriterien und in transparenter Weise zu verwalten. Eine Festlegung der Mittelempfänger und Vergabekriterien durch staatlich legitimierte Institutionen ist nach Auffassung der Umweltverbände deshalb der durch privatwirtschaftliche Akteure vorzuziehen.

Die Verwaltung durch staatliche Stellen soll dabei die Neutralität bei Mitteleinzug wie auch der Mittelvergabe gewährleisten, unabhängig sein und den Konflikt mit anderweitigen privatwirtschaftlichen Interessen ausschließen.

Selbstverständlich sollte dabei auf eine möglichst geringe bürokratische Belastung der Fondsbeteiligten geachtet werden. Die Einnahme und Verwaltung der Fondsgelder sollen aber insgesamt als hoheitliche Aufgabe in staatlicher Verantwortung organisiert werden.

Berlin, den 06. August 2021

Thomas Fischer	Deutsche Umwelthilfe e.V.
Sascha Roth	Naturschutzbund Deutschland e.V.
Rolf Buschmann	BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

¹

https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/abfallpolitik/201218_die_umweltauswirkungen_des_chemischen_recyclings_von_kunststoffen_final.pdf