

Für Mensch & Umwelt

Umwelt 
Bundesamt

Dialogforum Kreislaufwirtschaft am 9. Oktober 2018 in Berlin

Verpackungsgesetz: Status quo, Herausforderungen & nächste Schritte

Dr. Bettina Rechenberg

Leiterin des Fachbereichs Nachhaltige Produktion und Produkte,
Kreislaufwirtschaft

Gliederung

I. Status quo

1. Daten zu Verpackungsabfallaufkommen und Verwertung
2. Wettbewerbslage

II. Herausforderungen

1. Herausforderungen bei der Vermeidung von Verpackungsabfällen
2. Herausforderungen beim Recycling von Verpackungsabfällen
3. Herausforderungen beim Vollzug der Produktverantwortung

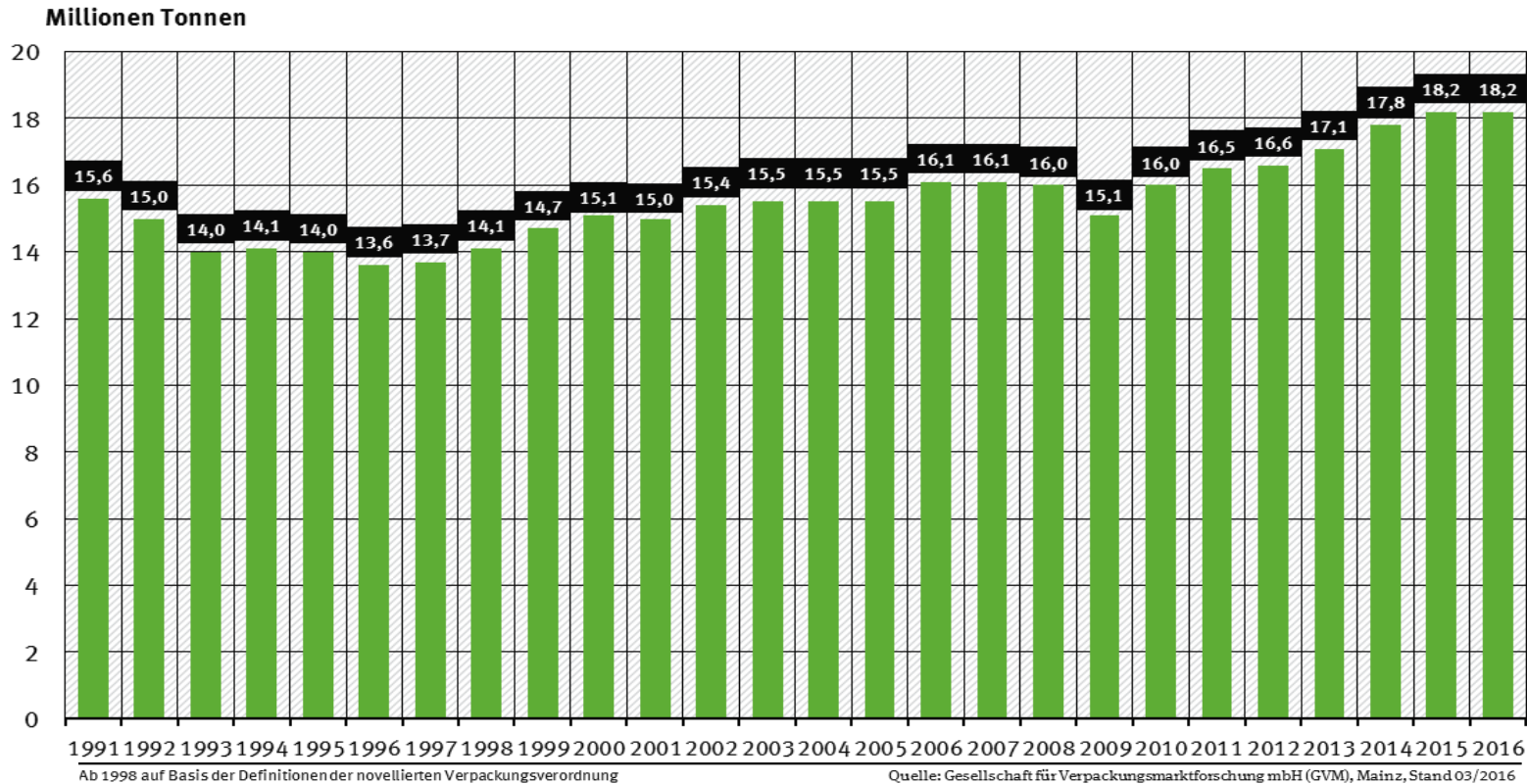
III. Nächste Schritte

1. Verbesserungen durch das Verpackungsgesetz, insbesondere
 - a) Quoten
 - b) Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte
2. Ökologisch anspruchsvoller Vollzug
3. Umsetzung des Kreislaufwirtschaftspakets und Evaluation des VerpackG

I. Status quo

1. Daten zu Verpackungsabfallaufkommen und Verwertung

Entwicklung des Verpackungsverbrauchs:



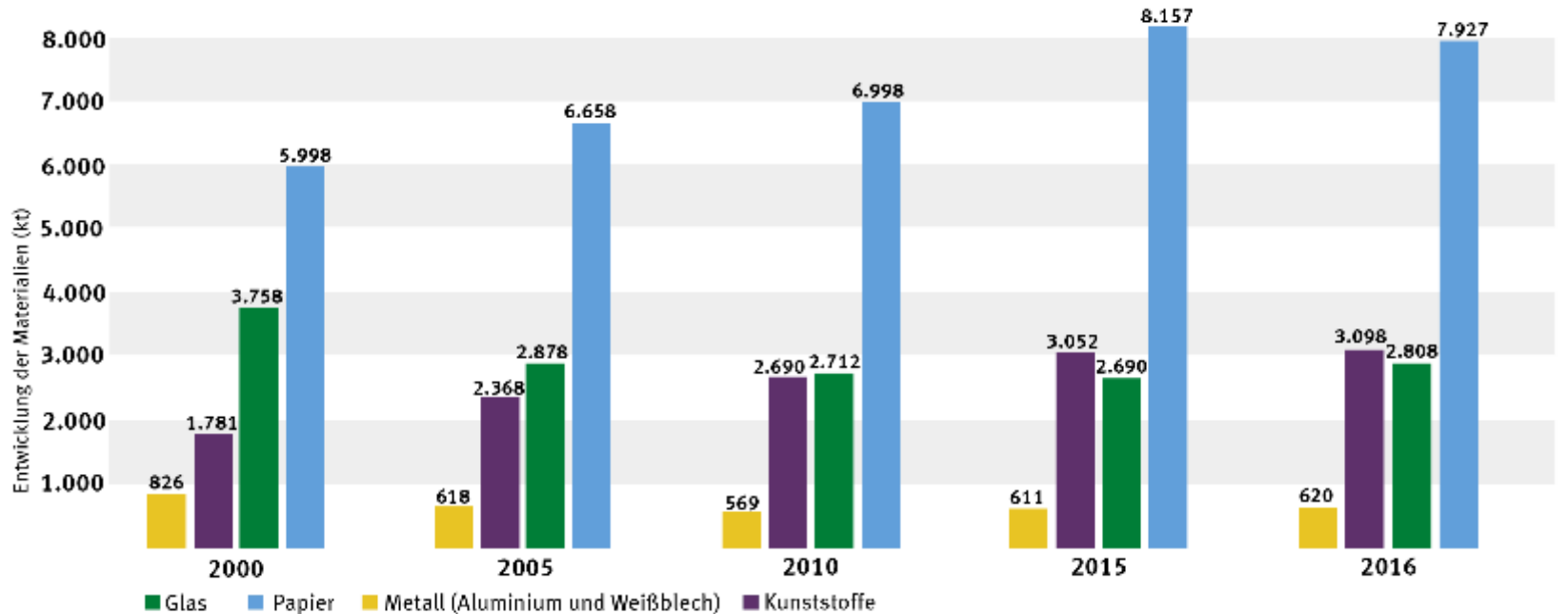
- 16,7 Prozent Zunahme beim Anfall von Verpackungsabfällen von 1991 bis 2016.
- 220,5 kg pro Kopf in 2016 bezogen auf alle Verpackungen (einschl. Industrie u. Gewerbe).
- Private Endverbraucher: pro Kopf 103,5 kg in 2016, insgesamt ca. 8,5 Mio. t in 2016.

I. Status quo

1. Daten zu Verpackungsabfallaufkommen und Verwertung

Entwicklung des Verpackungsverbrauchs für ausgewählte Materialien:

Entwicklung des Verpackungsverbrauchs seit 2000



Quelle: UBA 2018; Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland im Jahr 2016

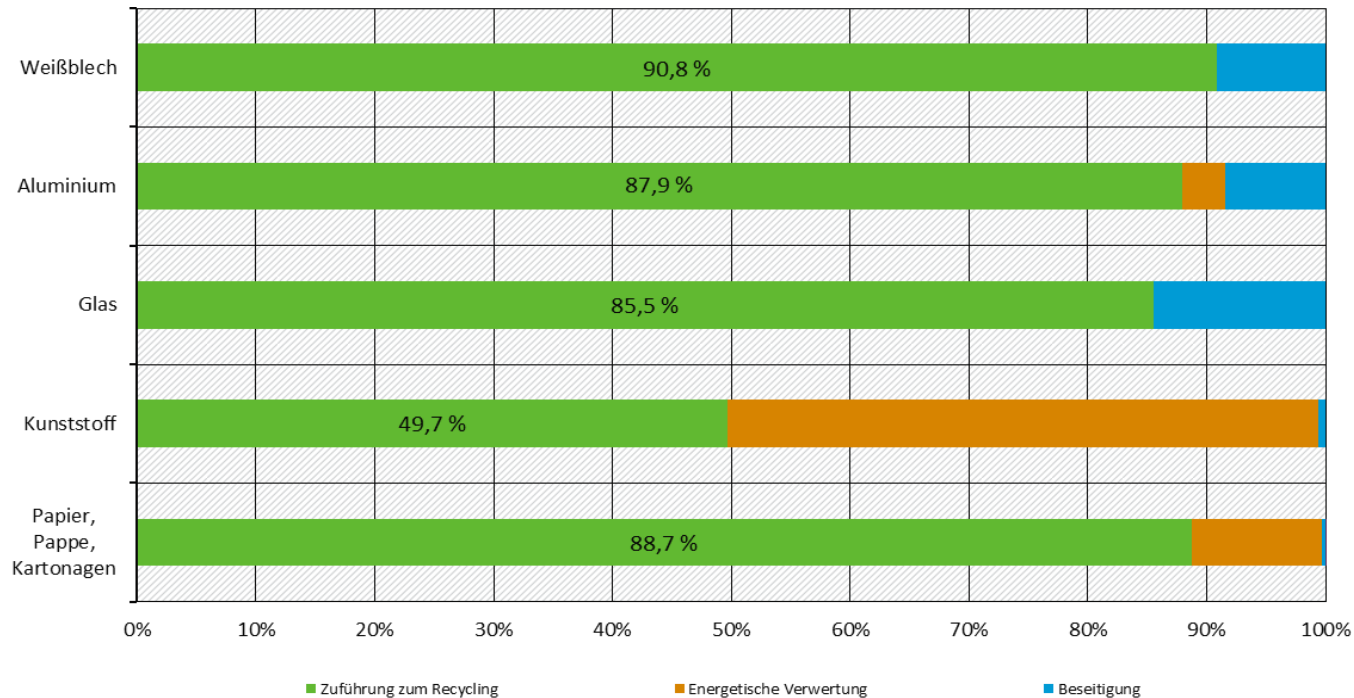


- Papier, Pappe und Kartonagen haben den größten Anteil am Verpackungsaufkommen.
- Zunahmen im Verbrauch gab es vor allem bei Papier, Pappe und Kartonagen sowie Kunststoffen.

I. Status quo

1. Daten zu Verpackungsabfallaufkommen und Verwertung

Zuführung zum Recycling (alle Verpackungen) in 2016:



Quelle der Daten: Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH (GVM), Mainz, Stand: 03/2017; Darstellung: UBA

➡ Besonders angezeigt: Steigerung des Recyclings von Kunststoffen

I. Status quo

2. Wettbewerbslage

- Ca. 720.000 Verpackungshersteller (Schätzung: Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung, GVM); zum Vergleich: ElektroG: ca. 15.000 registrierte Hersteller; BattG: ca. 6.000 aktive Hersteller im BattG-Melderegister.
- Hersteller zahlen rund 1,2 Mrd. EUR Beteiligungsentgelte/Jahr an die Systembetreiber für die Sammlung und Entsorgung der Verpackungen.
- Unterlizenzierungsquote dabei: ca. 30 % (Studie der GVM 2015/16)
- Mit Blick auf Wettbewerbsbeschränkungen gab es Sektoruntersuchungen des Bundeskartellamts (2012; 2017).

➡ Schwierige Kontrolle und hohes Konfliktpotenzial unter Akteuren

II. Herausforderungen

1. Herausforderungen bei der Vermeidung von Verpackungsabfällen

Gesellschaftliche Trends führen zu hohem Verpackungsaufkommen, v.a.:

- Geringere Haushaltsgrößen → kleinere Verpackungseinheiten
- Alternde Gesellschaft → kleinere Verpackungseinheiten
- Höherer Zubereitungsgrad von Nahrungsmitteln → höherer Verpackungsaufwand
- Zusätzliche Funktionen von Verpackungen → höherer Verpackungsaufwand
- Zunahme Onlinehandel → höherer Verpackungsaufwand
- Höherer Konsum von Nahrungsmitteln und Getränken → höherer Verpackungsverbrauch
- Zunahme Einweggetränkeverpackungen → höherer Verpackungsverbrauch
- Zunahme Außer-Haus Konsum (z.B. To-Go) → höherer Verpackungsverbrauch

➡ Trotz abnehmender Einsatzgewichte von Verpackungen gibt es einen kontinuierlichen Anstieg bei Verpackungsabfällen.

II. Herausforderungen

2. Herausforderungen beim Recycling von Verpackungsabfällen

- Einsatz derzeit nicht oder schlechter recycelbarer Werkstoffe, u.a. aus preislichen Gründen
- Nicht oder schlecht trennbare Verpackungskomponenten
- Schlechte Sortierqualität in der gelben Tonne/ im gelben Sack
- Teilweise schwierige Sortierbarkeit mittels sensorgestützter Erkennung
- Störstoffe in Verpackungen
- Materialkombinationen oder Substanzen, die den Verwertungserfolg verhindern
- Fehlen von Infrastruktur für hochwertiges werkstoffliches Recycling

➡ Ansatzpunkte beim Herstellen von Verpackungen
bei der Weiterentwicklung von Sortier- und Verwertungsinfrastruktur,
aber auch bei der Aufklärung der Verbraucher

II. Herausforderungen

3. Herausforderungen beim Vollzug der Produktverantwortung

Insbesondere:

- Kontrollschwierigkeiten bzgl. regelkonformem Verhalten durch Marktakteure
- Unterlizenzierung/„Trittbrettfahren“ – zu geringe oder gar keine Beteiligung der Verpackungen an Systemen
- Potenzial zur Wettbewerbsverzerrung

➡ Notwendig sind v.a. Transparenz der Systembeteiligung und die Abgleichbarkeit der Informationen von Herstellern und Systemen über in Verkehr gebrachte, gesammelte und verwertete Verpackungsmengen

III. Nächste Schritte

1. Wichtige Verbesserungen des VerpackG gegenüber der VerpackV

- Einrichtung einer beliebigen Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister (Zentrale Stelle, ZSVR)
- Registrierungs- u. Meldepflichten für Hersteller von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen bei der Zentralen Stelle
- Nachweis- und Meldepflichten für Systeme bei der Zentralen Stelle
- Höhere Quoten für Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling
- Bemessung der Systembeteiligungsentgelte nach ökologischen Kriterien

III. Nächste Schritte

Höhere Zuführungsquoten

Quote für Zuführung zu VzW oder Recycling bzgl. an den Systemen **beteiligten Massen**:

Materialarten	Ab 01.01.2019	Ab 01.01.2022
Glas	80 Masseprozent	90 Masseprozent
PPK	85 Masseprozent	90 Masseprozent
Eisenmetalle	80 Masseprozent	90 Masseprozent
Aluminium	80 Masseprozent	90 Masseprozent
Getränkekartonverpackungen	75 Masseprozent	80 Masseprozent
Sonstige Verbundverpackungen	55 Masseprozent	70 Masseprozent

Kunststoffe sind zu mindestens 90 Masseprozent zu verwerten.
Davon **werkstoffliche** Verwertung ab 01.01.2019: 65 Prozent (= 58,5 Masseprozent),
ab 01.01.2022: 70 Prozent (= 63 Masseprozent).

Gesamtquote für Zuführung zum Recycling bzgl. **Sammelgemisch**: 50 Masseprozent

➡ Es müssen mehr Verpackungen recycelt werden. Dafür müssen Verpackungen gut recyclingfähig sein. Ein Mittel: Anreizgestaltung i.S.d. § 21 Abs. 1 Nr. 1 VerpackG.

III. Nächste Schritte

Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

- Bemessung der Beteiligungsentgelte nicht mehr nur nach Materialart und Masse, sondern auch nach ökologischen Kriterien gemäß § 21 Abs. 1 VerpackG:

„Systeme sind verpflichtet, im Rahmen der Bemessung der Beteiligungsentgelte Anreize zu schaffen, um bei der Herstellung von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen

1. die Verwendung von Materialien und Materialkombinationen zu fördern, die unter Berücksichtigung der Praxis der Sortierung und Verwertung zu einem möglichst hohen Prozentsatz recycelt werden können, und
2. die Verwendung von Recyclaten sowie von nachwachsenden Rohstoffen zu fördern.“

III. Nächste Schritte

Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

- Umsetzung durch die Systeme in Verhandlungen mit Herstellern – Ziel: Anreiz für Hersteller zur ökologischeren Gestaltung ihrer Verpackungen.
- Gesetzgeber hat die Anreizgestaltung ausdrücklich dem Wettbewerb der Systeme überlassen; keine rechtlichen Vorgaben in Form konkreter Zu-/Abschläge oder Preiskonzepte.
- Erste Berichte der Systeme über die Umsetzung der Anreizgestaltung bis 1. Juni 2019.
- Die Zentrale Stelle veröffentlicht im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt bis zum 1. September 2019 einen Mindeststandard zur Bemessung der Recyclingfähigkeit.
- Entscheidung der Bundesregierung über weiter gehende Anforderungen an die Bemessung der Beteiligungsentgelte bis 1. Januar 2022 (§ 21 Abs. 4 VerpackG).

III. Nächste Schritte

Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

- **Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit (§ 21 Abs. 3 VerpackG)**

„Die Zentrale Stelle veröffentlicht im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt jährlich bis zum 1. September einen Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen unter Berücksichtigung der einzelnen Verwertungswege und der jeweiligen Materialart.“

- Betrifft die Recyclingfähigkeit im Sinne des § 21 Abs. 1 Nr. 1 VerpackG, nicht die Förderung des Einsatzes von Rezyklaten oder nachwachsenden Rohstoffen in Nr. 2.
- Setzt einen einheitlichen methodischen Rahmen zur Bestimmung der Recyclingfähigkeit, um Wettbewerb der Methodik und Greenwashing vorzubeugen.
- Zu veröffentlichen bis zum 01.09.2019.

III. Nächste Schritte

Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

- **2018: Orientierungshilfe zur Bemessung der Recyclingfähigkeit i.R.d. § 21 Abs. 1 Nr. 1 VerpackG**
 - Zweck: Systemen soll für ihre Entgeltbemessung i.S.d. § 21 Abs. 1 VerpackG schon jetzt eine Orientierung zur Ermittlung der Recyclingfähigkeit gegeben werden.
 - Adressaten: Systembetreiber
 - Inhalt: v.a. Kriterien zur Ermittlung der Recyclingfähigkeit:
 - Vorhandensein von Sortier- und Verwertungsinfrastruktur für ein hochwertiges werkstoffliches Recycling einer Verpackung
 - Sortierbarkeit der Verpackung sowie ggf. die Trennbarkeit ihrer Komponenten
 - Unverträglichkeiten von Verpackungskomponenten oder enthaltenen Stoffen, die in der Verwertungspraxis einen Verwertungserfolg verhindern können

III. Nächste Schritte

2. Ökologisch anspruchsvoller Vollzug des VerpackG

- Durch alle zuständigen Behörden.
- **UBA im Rahmen seiner Aufgaben als**
 - **Rechts- und Fachaufsicht über die hoheitlichen Aufgaben der Zentralen Stelle**
 - **Widerspruchsbehörde bzgl. Verwaltungsakten der Zentralen Stelle**
 - **Genehmigungsbehörde für die Bemessung des Umlageaufkommens der Zentralen Stelle**
 - **Einvernehmensstelle i.R.d. ökologischen Gestaltung der Beteiligungsentgelte (§ 21)**
 - bzgl. des Mindeststandards zur Bemessung der Recyclingfähigkeit
 - bzgl. der Genehmigung der Veröffentlichung der Systemberichte über die Umsetzung des § 21 Abs. 1 VerpackG

III. Nächste Schritte

3. Umsetzung des EU-Kreislaufwirtschaftspakets und Evaluation des VerpackG

- **Anpassung des VerpackG an das EU-Kreislaufwirtschaftspaket (bis 05.07.2020):**
 - Übergreifende Vorgaben aus der Abfallrahmenrichtlinie
 - Vorgaben aus der VerpackRL, v.a. neue Quotenschnittstelle und höhere Quoten

- **Evaluation des VerpackG durch die Bundesregierung, unter anderem bzgl.:**
 - Entscheidung über weiter gehende Anforderungen an die Bemessung der Beteiligungsentgelte zur Förderung der werkstofflichen Verwertbarkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen sowie zur Förderung der Verwendung von Recyclaten und nachwachsenden Rohstoffen unter Berücksichtigung der gesamtökologischen Auswirkungen (bis 01.01.2022)
 - Prüfung der Verwertungsergebnisse zur Erhöhung materialspezifischer Verwertungsquoten nach § 16 Abs. 2 S. 1, 2 und der Recyclingquote in § 16 Abs. 4 S. 1 VerpackG (bis 2025)
 - Zielerreichung, Wirkungen und Erfüllungsaufwand des VerpackG insgesamt (spätestens 2022)

FAZIT

Mit dem neuen Verpackungsgesetz ist eine Zentrale Stelle geschaffen, die für Registrierung und Standardisierung zuständig sein wird.

Mit dem Verpackungsgesetz sollen mehr Verpackungen recycelt werden – durch höhere Recyclingquoten und durch differenzierte Lizenzentgelte für besser recycelbare Verpackungen.

Für die Wirksamkeit des Verpackungsgesetzes ist ein ökologisch anspruchsvoller Vollzug sowie eine nachgelagerte Evaluation durch den Gesetzgeber zwingend.

Nach der Abfallhierarchie sind Abfälle zunächst möglichst zu vermeiden. Das gilt auch für Verpackungsabfälle. Konkrete gesetzliche Vorgaben für eine solche Vermeidung von Verpackungsabfällen existieren bislang jedoch nicht. Anstrengungen aller Akteure für die Vermeidung sind erforderlich.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Dr. Bettina Rechenberg

Leiterin des Fachbereichs Nachhaltige Produktion und Produkte,
Kreislaufwirtschaft

