



Deutsche Umwelthilfe e.V. | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister

Frau Gunda Rachut
Öwer de Hase 18
49074 Osnabrück

Per E-Mail an: konsultationsverfahren@verpackungsregister.org;
gunda.rachut@verpackungsregister.org; lena.brand@verpackungsregister.org;
thomas.schmid-unterseh@bmu.bund.de;
guido.odendahl@uba.de; matthias.fabian@uba.de

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE
BERLIN

Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin

Philipp Sommer
Tel. +49 30 2400867-462
Fax +49 30 2400867-19
sommer@duh.de
www.duh.de

22. August 2018

Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe zum Entwurf der Orientierungshilfe zur Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen

Sehr geehrte Frau Rachut,

vielen Dank für Ihre Einladung zur Anhörung in oben genannter Sache vom 22. Juni 2018. Gerne möchten wir hiermit Stellung zum übersendeten Entwurf der Orientierungshilfe beziehen.

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung, das Umweltbundesamt und die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister das recyclinggerechte Design von Verpackungen verbessern möchten. Zum vorgelegten Entwurf der Orientierungshilfe für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen möchten wir außerdem anmerken, dass wir den Entwurf in weiten Teilen unterstützen.

Der Einfluss der vorgelegten Orientierungshilfe auf ein besseres Ökodesign von Verpackungen ist aus unserer Sicht jedoch stark eingeschränkt, da wir die regulatorischen Vorgaben in § 21 VerpackG hinsichtlich der ökologischen Gestaltung der Beteiligungsentgelte für nicht wirksam erachten. Insbesondere bedarf es eines verbindlichen Mindeststandards, der die ökologische Gestaltung von Verpackungen den Herstellern direkt und ohne den Umweg über die Dualen Systeme vorgibt. Auch die Schaffung von Anreizen für besonders recyclingfähige Verpackungen sollte nicht dem Wettbewerb zwischen den Dualen Systemen übertragen werden. Stattdessen sollte ein Anreizsystem verbindlich geregelt und durch das Umweltbundesamt überwacht werden, das schlecht recycelbare Verpackungen deutlich teuer macht und so eine echte Lenkungswirkung entfaltet. Am Ende ist entscheidend, dass die Einhaltung von geschaffenen Vorgaben auch wirksam kontrolliert und mithilfe von Bußgeldern durchgesetzt wird.

Novellierungsbedarf bei § 21 Verpack hinsichtlich der ökologischen Gestaltung von Verpackungen

Aus unserer Sicht haben die Dualen Systeme bei der Bemessung der Beteiligungsentgelte keinen ausreichenden Spielraum, um finanzielle Anreize für besonders recyclingfähige Verpackungen anzubieten. Würde ein Duales System von einem Hersteller von schlecht recyclingfähigen Verpackungen höhere Beteiligungsentgelte verlangen, würde es diesen Kunden mit hoher Wahrscheinlichkeit an ein konkurrierendes System verlieren. Auch bei günstigeren Konditionen für Hersteller von gut recycelbaren Verpackungen müsste das Duale System die anderen Hersteller stärker belasten, welche bei zu starker Mehrbelastung zu einem anderen System wechseln würden. Es gibt hier also keinen Wettbewerb zwischen den Dualen Systemen für eine möglichst hohe Anreizsetzung, sondern im Gegenteil einen Wettbewerb um die geringsten Anreize für recyclingfähige Verpackungen.

Aus unserer Sicht sollte die Schaffung von Anreizen für eine ökologische Gestaltung von Verpackungen nicht den Dualen Systemen übertragen, sondern einheitlich und regulatorisch vorgegeben werden. Hierzu sollte das Umweltbundesamt ermächtigt werden, auf Kosten der Hersteller die Verpackungen anhand eines öffentlichen Bewertungsschemas zu überprüfen und je nach Ergebnis der Überprüfung einen Betrag zu erheben, der umso höher liegt, je weniger recycelbar die Verpackung ist und je weniger Post-Consumer-Rezyklate eingesetzt werden. Dieses Anreizsystem sollte zusätzlich zu den Beteiligungsentgelten wirken und indem es schlecht recycelbare und materialaufwändige Verpackungen deutlich teurer macht, eine echte Lenkungswirkung, hin zur Ressourcenschonung, dem Einsatz von Rezyklaten und gut recycelbaren Verpackungen entfalten. Dabei sollte der Unterschied zwischen positiven und negativen Anreizen möglichst stark ausgeprägt sein. Die über den Prüfaufwand hinausgehenden Erlöse sollten von den Umweltstiftungen der Länder für Maßnahmen zur Vermeidung von Verpackungsabfällen verwendet werden.

Ergänzend zu diesem finanziellen Anreizsystem sollte ein Mindeststandard für die ökologische Gestaltung von Verpackungen festgelegt werden, der mindestens zu erfüllende Vorgaben hinsichtlich der Recyclingfähigkeit und dem Einsatz von Post-Consumer-Rezyklaten vorgibt. Die Nichteinhaltung dieses Mindeststandards sollte als Ordnungswidrigkeit eingestuft und durch Kontrollen des Umweltbundesamts auf ein absolutes Minimum reduziert werden. Zudem sollte sich der Mindeststandard jedes Jahr erhöhen und strengere Vorgaben zur ökologischen Gestaltung von Verpackungen festlegen.

Für die Wirksamkeit von § 21 VerpackG ist entscheidend, inwieweit Verstöße als Ordnungswidrigkeiten geahndet werden können. Bisher ist nach § 34 VerpackG jedoch lediglich ordnungswidrig eingestuft, wenn ein Duales System einen Bericht nach § 21 (2) Satz 1 VerpackG nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig übermittelt. Inwieweit ein System hier tatsächlich wirksame Anreize setzt, wird nicht überprüft. Es erfolgt lediglich eine Überprüfung der Berichte auf Plausibilität. Wird ein Bericht als nicht plausibel eingestuft, besteht die einzige Sanktion darin, dass der Bericht nicht veröffentlicht werden darf. Daher sollte es als ordnungswidrig eingestuft werden, wenn Duale Systeme entgegen § 21 (1) VerpackG Anreize nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig schaffen.

Problematisch ist auch, dass einige Vorgaben aus § 21 VerpackG deutlichen Interpretationsspielraum zulassen und konkretisiert werden sollten. Beispielsweise sollte noch deutlicher betont werden, dass der Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit

nach § 21 (3) VerpackG von den Dualen Systemen zwingend eingehalten werden muss. Auch der Begriff des „hochwertigen Recyclings“ nach § 21 (2) VerpackG ist bisher nicht ausreichend definiert. Aus unserer Sicht sollte ein hochwertiges Recycling bei Verpackungen bedeuten, dass aus gebrauchten Verpackungen eines bestimmten Typs Materialien erzeugt werden, die sich erneut für die Produktion von Verpackungen dieses Typs eignen. Ein hochwertiges Recycling sollte also einen weitgehend geschlossenen Recyclingkreislauf ermöglichen. Zum Beispiel sollte aus gebrauchten Lebensmittelverpackungen durch ein hochwertiges Recycling Material erzeugt werden, das sich erneut zur Herstellung von Lebensmittelverpackungen eignet.

Die Schaffung von Anreizen zur Verwendung von nachwachsenden Rohstoffen für die Verpackungsproduktion nach § 21 VerpackG ist kritisch zu hinterfragen, da der Einsatz nachwachsender Rohstoffe nicht zwingend zu geringeren Umweltauswirkungen führt. Beispielsweise fehlt es Biokunststoffen bei einer Gesamtbetrachtung der Umweltauswirkungen oft an einem nachgewiesenen ökologischen Vorteil. So kommen die Europäischen Umweltagenturen in ihrer Bewertung zu dem Schluss, dass Bioplastik derzeit nicht als umweltfreundlich gelten kann. Auch der Ersatz von Plastik durch Papier führt bei Verpackungen häufig nicht zu einem besseren ökologischen Fußabdruck, da in diesem Fall oft mehr Material benötigt wird und sich die Verbesserung bei einigen Umweltindikatoren durch eine Verschlechterung bei anderen Umweltindikatoren wieder ausgleicht. Für weitere Informationen möchten wir auf unsere Webseite <https://www.duh.de/bioplastik> verweisen.

Anmerkungen zum Entwurf der Orientierungshilfe zur Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen

Hinsichtlich des Entwurfs einer Orientierungshilfe zur Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen begrüßen wir, dass der Entwurf für eine gute Recyclingfähigkeit von Verpackungen voraussetzt, dass für diese eine Sortier- und Verwertungsinfrastruktur vorhanden sein muss, dass die Verpackungen gut sortierbar auf den vorhandenen Anlagen sein müssen und dass keine Stoffe enthalten sein dürfen, die ein Recycling verhindern würden. Allerdings sollte konkretisiert werden, dass die für ein Recycling notwendige Sortier- und Verwertungsinfrastruktur tatsächlich flächendeckend vorhanden ist und nicht lediglich einzelne Anlagen über die entsprechenden Techniken verfügen.

Sofern sich aus bestimmten Merkmalen einer Verpackung zunächst eine schlechte Recyclingfähigkeit ergibt, haben die Hersteller nach dem Entwurf die Möglichkeit anhand von Einzelnachweisen die tatsächliche Recyclingfähigkeit nachzuweisen. Da die Dualen Systeme keine Hersteller als Kunden verlieren möchten, werden sie solche Einzelnachweise möglicherweise auch dann akzeptieren, wenn eine gute Recyclingfähigkeit in Wahrheit nicht vorhanden ist. Die Prüfung solcher Einzelnachweise sollte also nicht den Dualen Systemen obliegen, sondern durch die Stiftung Zentrale Stelle Verpackungsregister durchgeführt und stichprobenartig durch das Umweltbundesamt überprüft werden.

Bei Kombinationsverpackungen, die nach Gebrauch üblicherweise getrennt anfallen, erlaubt der Entwurf, dass die verschiedenen Komponenten der Verpackung separat bemessen werden können. Da Kombinationsverpackungen, auch wenn sie üblicherweise getrennt anfallen, dennoch in vielen Fällen nicht getrennt entsorgt werden, sollte die Möglichkeit der separaten Bemessung der verschiedenen Komponenten ebenfalls zu entsprechendem Anteil nicht gestattet sein. Behelfsweise empfehlen wir, dass bei Kombinationsverpackungen, die üblicherweise getrennt

anfallen, die verschiedenen Komponenten lediglich zu zwei Dritteln separat bemessen werden dürfen. Zu einem Drittel sollten diese Kombinationsverpackungen als Einheit bemessen werden.

In dem Entwurf wird bisher nicht auf in Verpackungen möglicherweise enthaltene Schadstoffe eingegangen. Hier sollte nachgebessert werden, denn das Vorhandensein von gesundheitlich bedenklichen oder umweltgefährdenden Substanzen wirkt sich auf die möglichen Recyclingoptionen und die Verwendung der gewonnenen Rezyklate aus. Daher sollte beim oben geforderten Mindeststandard für die ökologische Gestaltung von Verpackungen und behelfsweise beim Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit, bzw. der vorgelegten Orientierungshilfe, der Einsatz von möglicherweise gesundheitlich bedenklichen oder umweltgefährdenden Stoffen im Sinne des Vorsorgeprinzips verboten werden. Dies sollte anhand einer Positivliste erfolgen, die nur nachweislich unbedenkliche Substanzen für den Einsatz in Verpackungen erlaubt.

Wir möchten Sie darin bestärken, unter keinen Umständen eine Abschwächung des Entwurfs hinsichtlich der getroffenen Vorgaben vorzunehmen. Bei Rückfragen steht Ihnen Herr Sommer unter den oben genannten Kontaktdaten gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Jürgen Resch
Bundesgeschäftsführer



Philipp Sommer
Stellvertretender Leiter Kreislaufwirtschaft