

Zentrale Stelle Verpackungsregister und Verpackungsrecht – Wie geht es weiter?

28. August 2019, Hannover

Gunda Rachut - Vorstand



Zentrale Stelle Verpackungsregister und Verpackungsrecht – Wie geht es weiter?

Agenda

1. Politisches Umfeld Verpackungen
2. Verpackungsregister LUCID
3. Systembeteiligung und Antragsverfahren
4. Bemessung des recyclinggerechten Designs von Verpackungen
5. Fazit und Ausblick



1. Politisches Umfeld Verpackungen

1. Politisches Umfeld – Anfang 2018

Mediale Wahrnehmung Stufe I: Plastikschwemme

China schränkt Abfall-Einfuhren weiter ein

Reuters-Redaktion

GELESEN IN 2 MINUTEN



Umweltschutz mit Steuerpolitik

Grünen-Chef Robert Habeck fordert Plastiksteuer auf Wegwerfprodukte

Der Grünen-Chef will Verbrauchern den Verzicht auf Plastik nahebringen. Dazu denkt Robert Habeck an eine EU-weite Abgabe.

UPDATE 23.04.2018 13:52 Uhr

Das kann kein Meer mehr schlucken: Unsere Ozeane versinken im Plastikmüll.



Startseite Videos & Audios Inland Ausland Wirtschaft Wahlen Wetter Ihre Meinung Mehr

Startseite Ausland Winzige Plastikschnipsel in der Arktis



Verschmutzung der Meere
Winzige Plastikschnipsel in der Arktis

Stand: 24.04.2018 17:00 Uhr



12.000 Teilchen pro Liter Meeris: Forscher haben in der Arktis so viel Mikroplastik gefunden wie nie zuvor - eine "Rekordkonzentration". Das hat selbst die Forscher überrascht.

 VIDEO
Ilva Doonan, Alfred-Wegener-Institut

Was tun gegen Plastikmüll?

Bald gibt es so viel Plastik wie Fisch in den Meeren

UMWELTSCHUTZ

Earth Day 2018: Gegen Plastikmüll, für die Verkehrswende

Ein Strohhalm hier, eine Plastiktüte da - am aktuellen Tag der Erde rückt das Earth Day Netzwerk das Plastikmüll-Problem in den Fokus. In Deutschland blickt man auch auf das Thema Verkehr.



GEGEN PLASTIKMÜLL

London verbietet Strohhalm und Wattestäbchen

AKTUALISIERT AM 19.04.2018 - 12:03

Plastik flieht nicht

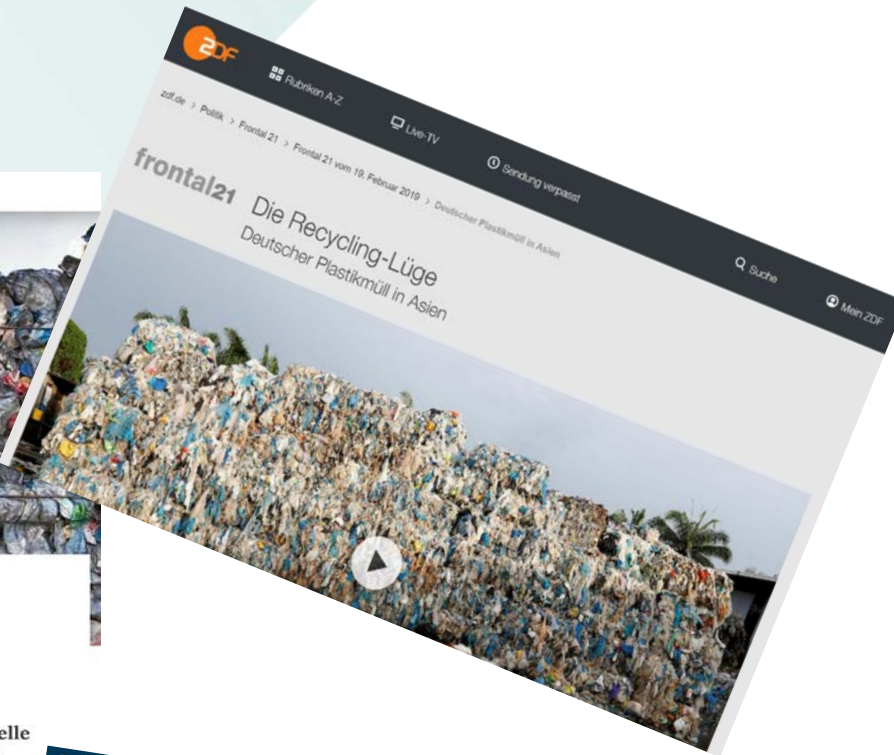


Plastikmüll – die 5 schlimmsten Folgen

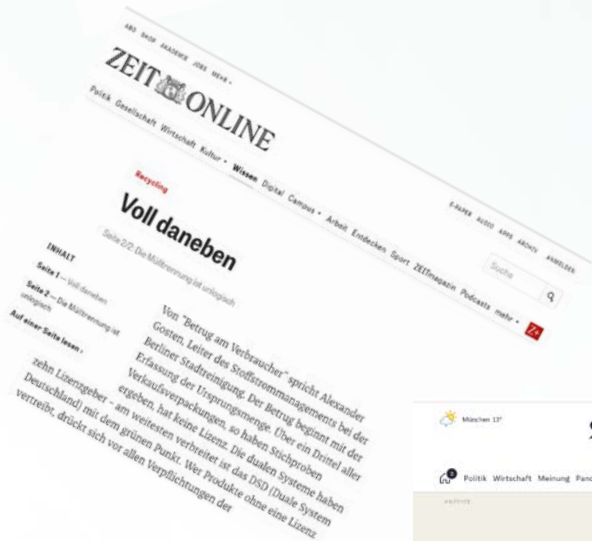


1. Politisches Umfeld – Ende 2018

Mediale Wahrnehmung Stufe II: Diskreditierung des Systems



Die Welt erstickt am Abfall. Und die Deutschen, angeblich Recyclingweltmeister, sind mit daran schuld. Lesen Sie hier die aktuelle SPIEGEL-Titelgeschichte. Von Philip Bethge, Annette Bruhns, Nils Klawitter, Simone Salden



1. Politisches Umfeld

Fokus und Wirklichkeit

Verpackungseisberg

24,9 kg/EW/a = 11 %
Kunststoffverpackungen
privater Endverbrauch
(30 % davon aus dem
Ausland)

**195,6 kg/EW/a
= 89 %**

Sonstige Materialien
sowie Industrie- und
Transportverpackungen

Bei 50 %
Reduktion –
Klärung der
Adressaten /
jeweilige
Potenziale

- ♦ Die Aufmerksamkeit richtet sich aktuell auf 11 % der Verpackungen.
- ♦ Verpackungen sind eine komplexe Materie. Veränderungen sind oft schwer im Hinblick auf ihre ökologische Wirkung zu beurteilen. Beispiele:
 - ♦ Vermeidung bei Zahnpastatuben (bis zu 50 %) führt zur Notwendigkeit einer Verbundverpackung – nicht recyclebar. Das gilt für viele Verpackungen.
 - ♦ Plastikvermeidung führt zur Nutzung von Papier/ Kunststoffgemischen (nicht recyclebar) oder zu Aluminiumverpackungen (deutlich höherer Primärenergieverbrauch) oder Glas (höherer Logistikaufwand).
- ♦ Ökologische Mehrweglösungen setzen Standardisierung voraus, das geht am einfachsten im Bereich der Industrie-, Transport- und Versandverpackungen. Abfallvermeidung darf nicht auf Kosten des Klimaschutzes gehen.

Die ökologische Wirkung einer Verpackung ergibt sich nur aus der Gesamtbetrachtung von: Material, Logistik und Füllgut.



1. Politisches Umfeld

Wandel der Verpackungsfunktion

	Schutz	Transport	Werbung / Convenience	Haltbarkeit	Zeitgewinn
Früher					
Mitte 20. Jh.					
Ende 20. Jh.					
Anfang 21. Jh.					

Die Verpackungsmaterie ist komplex – jede Veränderung hat ökologische Auswirkungen, die zu betrachten sind, z. B.:

⇒ Grundsätzlich hat die verpackte Ware einen größeren ökologischen Rucksack als die Verpackung – es gilt, die Ware zu schützen.

⇒ Einsparung von Verpackungsmaterial geht z. T. auf Kosten der Recyclingfähigkeit.

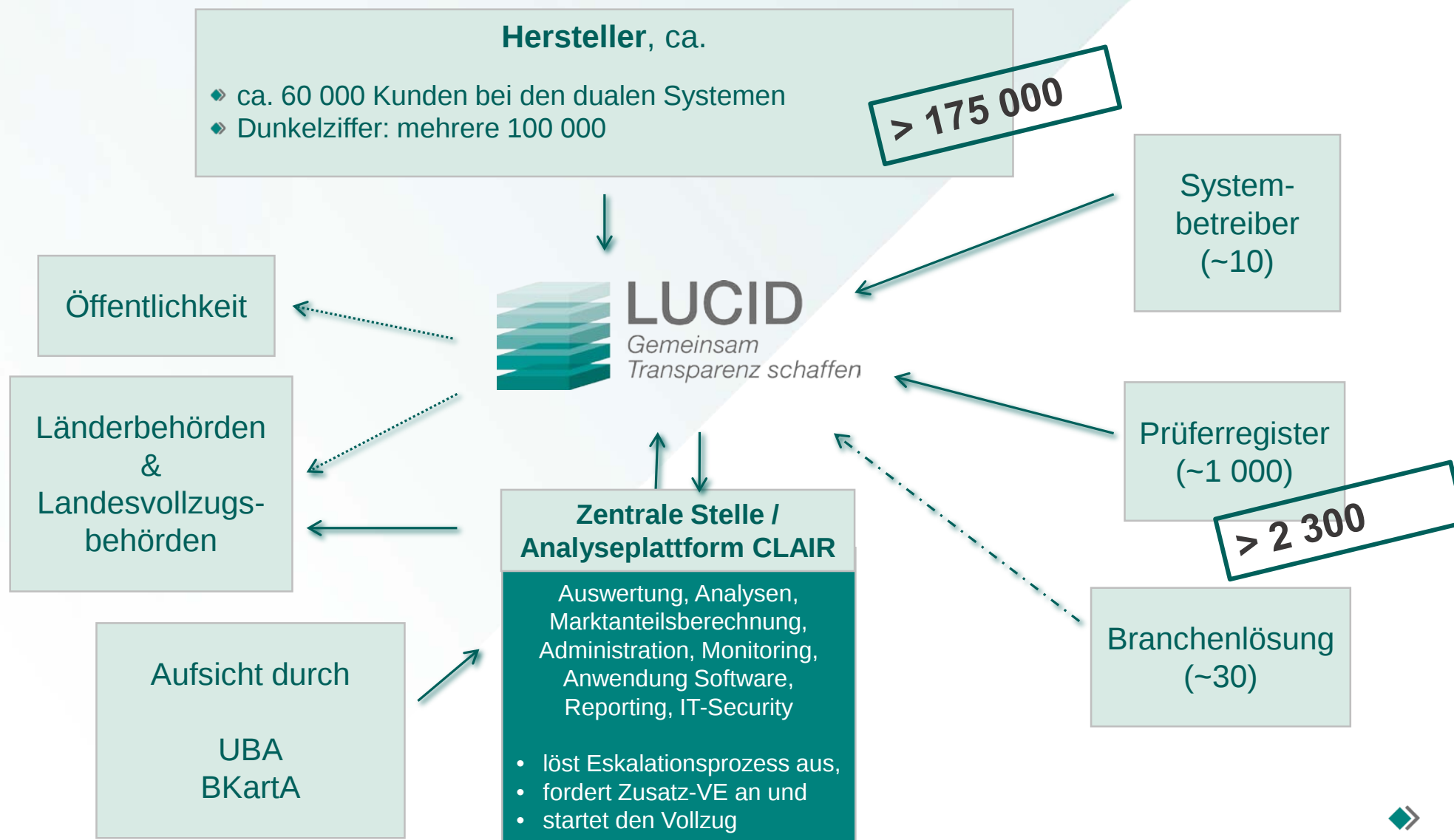
Der größte Verpackungszuwachs (Außer-Haus-Verzehr und Versandhandel) wird durch eine ganz neue Verpackungsfunktion verursacht: Zeitgewinn. Dies ist auf gesellschaftliche Veränderungen zurückzuführen, die über eine Verpackungsgesetzgebung nicht zu beeinflussen sind. Es können bestenfalls die Folgen eingedämmt werden.



2. Verpackungsregister LUCID

2. Verpackungsregister LUCID - Dateninput

Daten und Fakten



2. Verpackungsregister LUCID - Datenanalyse

Analyseplattform CLAIR

Identifizierung von

- Unterbeteiligung
- Nichtbeteiligung

notwendigen und im Vorfeld aufzubauenden Werkzeugen

- Verpackungsregister LUCID
- Analyseinfrastruktur inkl. Hadoop Cluster, Data Warehouse Lösung und BI Tool (Data Lake)

unter Berücksichtigung von

- geeigneten Vorgehensverfahren, die etabliert werden
- der Festlegung von Methodiken
- Vereinbarung interner Prozesse mit der Abteilung Recht
- externen Datenquellen, die im Vorfeld identifiziert und deren Verwendung rechtlich und technisch geprüft werden müssen
- umfangreichen Kenntnissen der gängigen Business Intelligenz und Business Analyse Verfahren und Konzepte

durch Kennzahlen

- die definiert und abgestimmt werden müssen
- die in ein standardisiertes und regelmäßiges Reporting einfließen müssen
- die durch Modelle und Verfahren identifiziert und getestet werden müssen



3. Systembeteiligung und Antragsverfahren

3. Systembeteiligung

Registrierung und Marktanteilsberechnung

Indikatoren:

- ♦ Stand 2016: 1/3 Unterbeteiligung LVP, 1/2 Unterbeteiligung PPK
- ♦ Q 2-2019: Steigerung Glas – 3 %, LVP – ca. 5 %, Steigerung PPK um ca. 12 %

Analyse:

- ♦ Zahlreiche „Missverständnisse“ im Hinblick auf Pflichten (z. B. „Stülpkartonentscheidung“ des BGH wird auf viele weitere Verpackungen ausgedehnt; Verpackungen die anteilig in die Industrie geliefert wurden, wurden zu 100 % nicht beteiligt; B2B wird ausufernd verstanden)
- ♦ Breites Unwissen zu den Pflichten

Notwendige Entwicklungen:

- ♦ Umsetzung des Katalogs bei allen Beteiligten
- ♦ Kommunikation in die Verbände und an die Prüfer (VE erst für 2019 in vollem Umfang betroffen)
- ♦ Vollzug (dieser wurde begonnen, im ersten Schritt mit den größeren VE-pflichtigen Unternehmen)

Einzig eine klare Regelung der Pflichten inklusive einer Konkretisierung auf Produktgruppen sowie eine Festschreibung in Prüfleitlinien mit Vollzug können die Wettbewerbsverzerrung von 200 Mio. EUR im Jahr beenden.

3. Systembeteiligung

Steigerung Registrierungen / Systembeteiligung / Katalog

Relation Registrierung - Systembeteiligung

Papier/Pappe/Karton: Ja

⇒ mehrere 100.000 Kleinkunden v.a. Onlinehandel

Leichtstoffverpackungen: Nein

⇒ Ca. 10.000 Unternehmen bringen 85 % der Verpackungen in Verkehr

Finanziell liegt der Fokus bei den Leichtstoffverpackungen, allerdings nehmen die Kosten für die Entsorgung der Verpackungen aus Papier / Pappe / Karton gerade überproportional zu (Berücksichtigung des Volumenfaktors).

Die Anfragen anlässlich der Abgabe der Vollständigkeitserklärung zum 15. Mai 2019 zeigten erschreckende Wissensdefizite bei den mittelgroßen bis großen Verpflichteten sowie deren Prüfern. Das hohe Ausmaß an Unkenntnis war überraschend:

- ◆ Keine Kenntnis, wer verpflichtet ist.
- ◆ Keine Kenntnis, dass Verpackungen für vergleichbare Anfallstellen verpflichtet sind.
- ◆ Keine Kenntnis, dass es nunmehr den Katalog systembeteiligungspflichtiger Verpackungen gibt.

Die Hypothek aus den Zeiten der Verpackungsverordnung ist deutlich größer als angenommen.



3. Antragsverfahren

Einordnungsanträge/-entscheide

Anträge auf Einordnung (§ 26 VerpackG) - Veröffentlichung am 1. Januar 2019:

- ◆ Ziele:
 - ◆ Vollständiges Erfassen der erforderlichen Informationen zum einzuordnenden Gegenstand
 - ◆ Reduzieren der Mustereinsendungen durch die Möglichkeit der photographischen Darstellung
 - ◆ Erste Erfahrungen:
 - ◆ überwiegend formlose Anträge (= Anfragen)
 - ◆ unvollständig und unverständlich ausgefüllte Anträge
 - ◆ nicht restentleerte Mustersendungen
 - ◆ nicht gelesenes/beachtetes Merkblatt mit Erläuterungen zur Antragstellung
 - ◆ Anträge:
 - ✎ manuelle Zuordnung: Anträge (mit Formblatt gestellt) und Anfragen (formlos - Brief/E-Mail/Telefax)
 - ✎ Anträge für
 - ◆ Verpackung als systembeteiligungspflichtig (Nr. 23)
 - ◆ Verpackung als Mehrwegverpackung (Nr. 24)
 - ◆ Getränkeverpackung als pfandpflichtig (Nr. 25)
 - ◆ vergleichbare Anfallstelle (Nr. 26)
- Anträge

(Stand:
20.08.2019)

134 Anträge ohne Verwaltungsakte erledigt

185 Anträge in Bearbeitung, davon

 - ca. 25 % derzeit nicht entscheidungsreif
 - 63 Anträge einer Kanzlei (Musterentscheidung?)

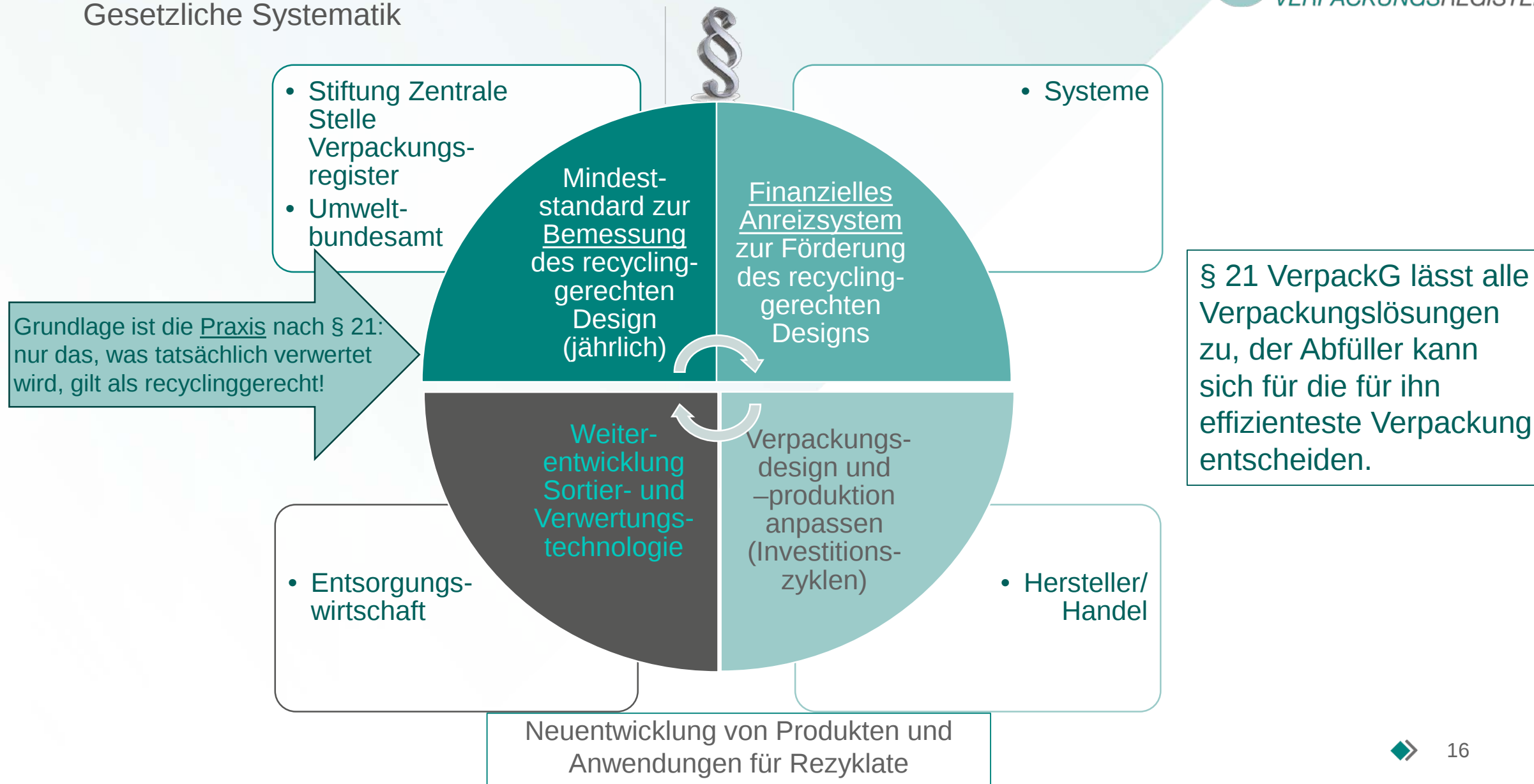
35 Anträge neu eingereicht
- ◆ 11 veröffentlichte Einordnungsentscheidungen (zu Nr. 23, 24 und 25)



4. Bemessung des recyclinggerechten Designs von Verpackungen

4. Bemessung des recyclinggerechten Designs

Gesetzliche Systematik



4. Bemessung des recyclinggerechten Designs

Tatsächliche Dynamik

- ◆ Orientierungshilfe / Mindeststandard
 - ◆ Ziel: Grundlage für die Systeme, um die finanziellen Anreize zu berechnen
 - ◆ Umsetzung: Handel hat die Orientierungshilfe als Design-for-Recycling-Richtlinie (DfR-Richtlinie) verbindlich mit einem Umsetzungszeitraum vorgegeben.
- ◆ Finanzielle Incentivierung durch die Systeme
 - ◆ Marktpreissystem – eine Umsetzung in so kurzem Zeitraum war schwer möglich, da die Preise seit Jahren auf einem kaum auskömmlichen Niveau liegen. Schon die Einbeziehung von Kostensteigerungen ist kaum möglich. Die Preisspreizung befindet sich noch in den Kinderschuhen.

Fazit:

Die Umsetzung des Mindeststandards als DfR-Richtlinie führt dazu, dass der Standard faktisch darin resultieren kann, dass Verpackungsmaterialien vom Markt verschwinden (müssen), obwohl sie auf Dauer recyclingfähig gewesen wären. Hier ist zunächst ein hohes Maß an Sensibilität bei der Erstellung erforderlich und seitens der Politik zu überprüfen, welche Konsequenzen aus dieser faktischen Wirkung gezogen werden müssen.



5. Fazit und Ausblick

5. Auswertung der Veränderungen im Markt

Recyclingquoten, Vermeidung und verbesserte Verpackungen

Politischer Fokus Zielsetzung:

- ♦ Die Wirksamkeit des VerpackG wird an der Umsetzung der Ziele gemessen.
- ♦ An mehreren Stellen des VerpackG sind Evaluierungen vorgesehen, Berichte und Auswertungen werden hierzu eine relativ transparente Datenlage liefern.

Umsetzungswahrscheinlichkeit und Maßnahmen:

- ♦ Das VerpackG ist kein Selbstläufer. Die Systembeteiligung ist noch unbefriedigend und setzt einen klaren Rahmen, Kommunikation und Vollzugshandlungen voraus.
- ♦ Vermeidung: Vermeidung wird stattfinden, aber nur in bestimmten Marktbereichen. Es ist nach derzeitigem Stand zu befürchten, dass diese überkompensiert wird (z. B. mehr Singlehaushalte, Online-Handel, Außer-Haus-Verzehr). Insofern ist eine etwas detailliertere Statistik vonnöten, um die Effekte und damit auch die Wirksamkeit spezifisch zu evaluieren.
- ♦ Recyclinggerechtes Design: Eine Befassung mit Anreizsystemen findet auf unterschiedlichen Ebenen statt. Anreizsysteme sind eine komplexe Thematik und müssen auch im europäischen Kontext betrachtet werden. Unterschiedliche Systematiken mit unterschiedlichen Zielsetzungen wären kontraproduktiv. Zu betrachten ist, dass der Mindeststandard zur Bemessung deutlich weitreichendere Wirkungen hat, als beabsichtigt.
- ♦ Recyclateinsatz: Hier sind kommunikative Maßnahmen erforderlich; die bestehenden Initiativen müssen bestärkt werden, es sind mehr Standards notwendig, um die Qualitätsanforderungen der Industrie (z. B. Standard für Kosmetikverpackungen) abzubilden.
- ♦ Recyclingquoten: Die kommunikativen Maßnahmen der Systeme haben gerade erst in einem Gebiet begonnen. Die Sortiertechnologie ist verbessert worden, es fehlt an Verwertungsinfrastruktur und neuen Anwendungen. Es sind Anstrengungen der gesamten Wertschöpfungskette notwendig. Hier ist noch einiges zu tun.

5. Auswertung der Veränderungen im Markt

Wie geht es weiter?

Die öffentliche Diskussion wird weder der ökologischen Komplexität noch der tatsächlichen Problematik von Verpackungen gerecht. Mehr Regulierung in Einzelbereichen erhöht die Gefahr von ökologischen Fehlsteuerungen. Die Ursachen von Verpackungsaufkommen (z. B. gesellschaftlicher / ökonomischer Wandel) bleiben außen vor.

Diskussionsansätze

- ◆ Plastiksteuer
- ◆ Minimal Content Lösung
- ◆ Verbote

Themen

- ◆ Lenkungswirkung fraglich, Ausweichbewegung auf Verbunde und / oder Aluminium als ökologische Fehlsteuerung zu erwarten.
- ◆ Pauschale Lösungen fördern ausschließlich PET-Recycling, das aber bereits funktioniert. Die massenhafte Umstellung auf Primär-PET (s. Beispiel England) führt im ersten Schritt zu mehr Energieverbrauch (im Vergleich zu PE / PP). Vollzug fraglich.
- ◆ Ausweichbewegung auf Faserstoffe (mit Kunststoffen verklebt), Verbunde und / oder Aluminium als ökologische Fehlsteuerung zwingend.

Das VerpackG hat in sinnvollem Umfang, mit einem Mix aus ökonomischem und ordnungsrechtlichem Instrumentarium, den Großteil der Grundlagen gelegt und den Rechtsrahmen für eine sinnvolle Entwicklung für eine Produktverantwortung für Verpackungen gelegt. Darüber hinausgehende Verbesserungen sind nur sehr kleinteilig denkbar und bedürften der vorherigen gründlichen Erforschung. Hier ist die Frage, ob solche Regelungen noch effizient umsetzbar sind? ◆

Stiftung Zentrale Stelle **VERPACKUNGSREGISTER**

Ansprechpartnerin: Gunda Rachut

Anschrift: Öwer de Hase 18 | 49074 Osnabrück
E-Mail: Gunda.Rachut@verpackungsregister.org

Sitz der Stiftung: Stadt Osnabrück | Vorstand: Gunda Rachut
Stiftungsbehörde: Amt für regionale Landesentwicklung Weser-Ems | Nr. Stiftungsverzeichnis: 16 (085)

Bildnachweise: www.verpackungsregister.org/impressum