



**Bund
Getränkeverpackungen
der Zukunft**

Bund Getränkeverpackungen der Zukunft GbR (BGVZ)

Schriftliche Stellungnahme

zum Entwurf einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) vom 17.06.2024

08.07.2024

vertreten durch:

Bund Getränkeverpackungen der Zukunft GbR
Dr. Martin Gerig
Geschäftsführer
Unter den Linden 10
10117 Berlin

T. +49 30 700 140 420
M. Martin.Gerig@bgvz.de

Web. www.bgvz.de
Web. www.einweg-mit-pfand.de

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS)

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Namen der Gesellschafter des Bund Getränkeverpackungen der Zukunft (BGVZ) bedanken wir uns für die Möglichkeit, zum Entwurf der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) Stellung nehmen zu können. Davon machen wir gerne Gebrauch und beschränken uns dabei auf die für den BGVZ und seine Gesellschafter wesentlichen Aspekte.

Grundsätzlich begrüßen wir, dass die Bundesregierung mit der NKWS endlich einen strategischen Rahmen für die Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft in Deutschland schaffen möchte. Der Deutsche Getränkemarkt ist mit seinen Logistiksystemen *Mehrweg* sowie *Einweg mit Pfand* hierfür bereits heute international vorbildhaft. Bepfandete Einweggetränkeverpackungen werden nach ihrer Verwendung schon heute beinahe vollständig von den Verbraucherinnen und Verbrauchern an den Pfandautomaten zurückgegeben und anschließend hochwertig recycelt. Das Einwegpfandsystem der DPG ist ein herausragendes Beispiel dafür, wie Kreislaufwirtschaft in der Praxis funktioniert.

Auch wenn der Themenbereich Verpackungen kein eigenes Handlungsfeld in der NKWS darstellt, finden sich in dem Entwurf einige Maßnahmen und Ziele, die sich unmittelbar auch auf die Unternehmen der Logistikkette bepfannter Einweggetränkeverpackungen auswirken würden. Beim vorliegenden Entwurf besteht aus Sicht des BGVZ daher vereinzelt noch Nachbesserungsbedarf.

Im Einzelnen:

3.11 Abfälle vermeiden und verwerten (ab S. 48)

„Zur Abfallvermeidung gehört auch die Nutzung von Mehrweg. Bis 2045 sollten flächendeckend Mehrwegsysteme im Verpackungsbereich etabliert sein. Das bereits jetzt gesetzlich verankerte Ziel von 70% in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränken soll durch diese Maßnahmen spätestens 2045 auch sicher erreicht werden.“ (S. 50)

Wir begrüßen, dass auch die Vermeidung von Abfällen in der NKWS Beachtung findet. Gerade über den Verpackungssektor hinaus sollten hier bislang ungenutzte Potenziale gehoben werden, bspw. in den Bereichen Bauen, Elektrogeräte und Textilien. Dennoch wird mit o. g. Absatz spezifisch auf den Getränkeverpackungssektor Bezug genommen. U. a. sollen Maßnahmen ergriffen werden, um die unverbindliche 70%-Mehrwegzielquote für Getränke bis spätestens 2045 zu erreichen. Das halten wir aus zwei Gründen für problematisch:

1. Mehrwegzielquote anhand ökologischer Realitäten weiterentwickeln

Zunächst ist festzuhalten, dass die Höhe des 70 Prozent-Ziels schon bei der erstmaligen Verankerung im Verpackungsgesetz keine wissenschaftliche Grundlage hatte. Studien, die belastbar Aufschluss darüber geben würden, wie die ökologische Performance von Mehrweggetränkeverpackungen im deutschen Getränkemarkt ausfällt, hat das

Umweltbundesamt bis heute nicht vorgelegt. Insofern folgt die Quote keinem übergeordneten ökologischen Ziel, sondern fungiert bisweilen als Selbstzweck.

Darüber hinaus belegen aktuelle Ökobilanz-Studien eindeutig, dass bepfandete Einweggetränkeverpackungen gegenüber Mehrwegverpackungen im Getränkebereich ökologisch vorteilhaft sein können. Werden bepfandete Einweggetränkeverpackungen in möglichst geschlossenen Kreisläufen geführt und bestehen zu erheblichem Anteil aus Sekundärmaterial, können sie also ökologisch mindestens ebenbürtig sein. Das erlaubt die Schlussfolgerung, dass regulatorische Rahmenbedingungen, die eine ökologische Optimierung der etablierten Pfandsysteme für Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen anreizen, gegenüber pauschaler Mehrwegförderung deutlich zu präferieren sind.

Zudem sollte stets berücksichtigt werden, dass die Mehrwegquote im Verpackungsgesetz bewusst als unverbindliche Zielquote angelegt ist, um den ökologischen Realitäten im Markt angemessen Rechnung zu tragen. Das wird auch im Koalitionsvertrag der Bundesregierung berücksichtigt, wo es heißt, dass die Abfallvermeidung durch „ökologisch vorteilhafte Mehrweg-, Rücknahme- und Pfandsysteme sowie Branchenvereinbarungen“ gestärkt werden soll.

Statt also ein Zieldatum für die Erreichung der Mehrwegzielquote für Getränke in der NKWS oder einem anderen Regelungsregime festzulegen, muss die Quote als solche in Frage gestellt und im Sinne der Förderung der Kreislaufwirtschaft durch Instrumente ersetzt werden, die eine ökologische Optimierung der bestehenden Systeme anreizen, ohne ein System dabei pauschal zu bevorteilen.

Auf EU-Ebene hat sich der europäische Gesetzgeber in der EU-Verpackungsverordnung (PPWR) für eine Mehrwegquote für Getränke in Höhe von 10 Prozent ab 2030 ausgesprochen. Für das Jahr 2040 ist eine bislang unverbindliche Zielquote von 40 Prozent vorgesehen. Bevor diese Quote unter Umständen verbindlich wird, soll zunächst eine (auch ökologische) Folgenabschätzung der Mehrwegquote für Getränke erfolgen.

Einen solchen wissenschaftlich fundierten Ansatz halten wir für notwendig und den richtigen Weg. Insofern sollte die Bundesregierung den Untersuchungen der EU-Kommission nicht vorgreifen. Andernfalls drohen ökologische Fehlsteuerungen sowie erhebliche Verwerfungen im nationalen Getränkemarkt.

Vor diesem Hintergrund ist der relevante Absatz in der NKWS unbedingt anzupassen. Er könnte wie folgt formuliert werden: *„Zur Abfallvermeidung gehört auch die Nutzung von Mehrweg sowie die hochwertige Kreislaufführung von Einwegverpackungen. Bis 2045 sollten ökologisch vorteilhafte Pfand- und Mehrwegsysteme flächendeckend im Verpackungsbereich etabliert sein. Das bereits jetzt gesetzlich verankerte Ziel von 70%-in Mehrwegverpackungen abgefüllten Getränken sollte zu einer Zielquote für ökologisch sinnvolle Getränkeverpackungen weiterentwickelt werden“* (S. 50).

2. Von den Erfahrungen im Getränkemarkt in anderen Bereichen profitieren

Der Getränkemarkt in Deutschland ist mit einem Mehrweganteil von 42,6 Prozent schon heute ein herausragendes Beispiel dafür, wie ein Verpackungsmix aus bepfandeten Einweg- und Mehrweggetränkeverpackungen zu einem ökologisch hervorragenden Gesamtergebnis beitragen kann. In anderen Verpackungsanwendungen kommen Mehrwegverpackungen dagegen bis heute nur zu einem geringen Maße zum Einsatz.

Wir möchten daher anregen, die Erkenntnisse über die Funktionalität von Mehrweg- und Pfandsystemen aus dem deutschen Getränkemarkt dafür zu verwenden, andere Anwendungsbereiche zu identifizieren, in denen Mehrweglösungen potenziell zu besseren ökologischen Ergebnissen führen könnten. Den Fokus auf den ohnehin bereits hochoptimierten Getränkemarkt zu legen, scheint hier wenig sinnvoll für die Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft.

Zudem begrüßen wir grundsätzlich den Ansatz, die Wirtschaft dabei zu unterstützen, vorhandene Systeme zu optimieren und möglichst verbraucherfreundlich auszugestalten:

„Die Regelungen der künftigen Verpackungsverordnung werden auch einen Schub für mehr Mehrweglösungen bringen. Wir wollen in einem Branchendialog mit der Wirtschaft ein Bündnis schmieden, um den Anteil an Mehrwegverpackungen weiter zu steigern und die Wirtschaft dabei zu unterstützen, möglichst verbraucherfreundliche Mehrwegsysteme zu etablieren, zu verbessern und weiter zu verbreiten“ (S. 51).

Auf Basis der zuvor dargelegten Argumente möchten wir aber empfehlen, den Absatz inhaltlich auf die Einführung von Pfandsystemen auszuweiten, die nachweislich ebenfalls deutlich zur Verringerung des ökologischen Fußabdrucks von Verpackungen beitragen. Gemeinsam sollte in einem Branchendialog nach Hebeln gesucht werden, die unnötige Verpackungen vermieden, die Wiederverwendung und hochwertige Verwertung von gebrauchten Verpackungen zu verbessern und die Nutzung von Pfand- und Mehrwegsystemen zu prüfen. Nur so gelingt echte Kreislaufwirtschaft.

Eine entsprechende Formulierung könnte wie folgt lauten: *„Die Regelungen der künftigen Verpackungsverordnung werden auch einen Schub für mehr Pfandsysteme und ökologisch vorteilhafte Mehrweglösungen bringen. Wir wollen in einem Branchendialog mit der Wirtschaft ein Bündnis schmieden, um die Wirtschaft dabei zu unterstützen, möglichst verbraucherfreundliche Mehrweg- und Pfandsysteme zu etablieren, zu verbessern und weiter zu verbreiten“.*

4.9 Metalle (ab S. 92)

„Eine hochwertige Kreislaufführung ermöglicht die Substitution energieintensiver Primärrohstoffe durch recycelte Materialien, die in der Herstellung i.d.R. deutlich weniger Treibhausgasemissionen verursachen. Diese Substitution ist in einigen Branchen seit vielen Jahren geübte Praxis, beispielsweise in der Papier- und Glasherstellung oder der Stahl- und Metallproduktion. Die möglichen Einsparungen reichen dabei beispielsweise von bis zu 80 Prozent bei Kunststoffen bis hin zu 95 Prozent bei Aluminium“ (S. 9).

Hochwertiges Recycling ist gerade auch bei gebrauchten Getränkedosen heute schon gängige Praxis. Mehr als 99 Prozent der Getränkedosen in Deutschland werden recycelt. Dadurch können erhebliche Mengen Primärmaterial eingespart werden. Wir begrüßen daher ausdrücklich, dass die NKWS die Vorteile hochwertigen Recyclings anerkennt und die Metall- und Aluminiumproduktion hier als Positivbeispiel hervorhebt. Dass die Bundesregierung anstrebt, die Kreisläufe hier noch besser zu schließen, ist entscheidend für die zunehmende Verringerung der Umwelt- und Klimawirkungen von Metallen.

Vor diesem Hintergrund bewerten wird auch die Teilziele der NKWS in Bezug auf Metalle als sinnvoll (S. 94). Die zunehmend recyclingfreundliche Gestaltung von Metallen ist für das Recycling ebenso ein wichtiges Ziel, wie die technische Optimierung von

Recyclingverfahren, eine umfangreiche Wissensbasis über Produkt- und Stoffzusammensetzungen sowie die Wirtschaftlichkeit von Recyclingverfahren. Hier gilt es, die richtigen Rahmenbedingungen zu setzen. Gerne tragen wir in den kommenden Jahren mit unserer Erfahrung aus der Getränkewirtschaft dazu bei, Prozesse im Sinne der Kreislaufwirtschaft weiter zu verbessern.

4.10 Kunststoffe (ab S. 96)

„Die Bundesregierung wird unter Beteiligung der Wirtschaft eine mittel- bis langfristige Weiterentwicklung von Rezyklateinsatzquoten prüfen und, sollte die Prüfung das ergeben, sich auf EU-Ebene dafür einsetzen. Beispiele dafür sind:

- *Weitere EU-Rezyklateinsatzquoten für Kunststoffprodukte neben den bereits bestehenden Regelungen (Verpackungs-VO, Einwegkunststoff-RL) mit dem Ziel einer schrittweisen Erhöhung des Rezyklatanteils aus Endverbraucherabfällen (Post-Consumer-Rezyklate, PCR), in Kombination mit einer Steigerung der Sortier- und Recyclingkapazität;*
- *EU-Quoten für den Rezyklateinsatz bei der Herstellung von Kunststoffen, differenziert nach Stoffarten. Solche polymerspezifischen Quoten (z.B. für PET, PP, PVC und PS) sollen so ausgestaltet werden, dass gleiche Wettbewerbsbedingungen auch für in die EU importierte Kunststoffprodukte gewährleistet sind;“ (S. 98-99)*

Die Ausweitung bestehender sowie die mögliche Neueinführung verpflichtender Rezyklatquoten begrüßen wir umfänglich. Der Einsatz von Rezyklat ist ein wesentlicher Faktor für das positive Umweltprofil einer Verpackung. In der Branche gibt es deshalb bereits weitreichende Selbstverpflichtungen einzelner Hersteller und Abfüller – sowohl bei Kunststoffen als auch bei Aluminium.

Spätestens mit der neuen EU-Verpackungsverordnung (PPWR), die erstmals auch Mindestrezyklateinsatzquoten für kontaktsensitive Kunststoffverpackungen außerhalb von Einwegkunststoffgetränkeflaschen vorsieht, wächst der ohnehin erhebliche Preisdruck für das hochwertige PET-Sekundärmaterial aus dem DPG-Pfandsystem aber weiter. Perspektivisch ist völlig unklar, wie der hohe Bedarf an lebensmitteltauglichem Rezyklat im Jahr 2030 gedeckt werden soll. Auf Basis des aktuellen Rechtsrahmens kommt dafür nur das Material in Frage, das aus Pfandsystemen für Einwegkunststoffgetränkeflaschen gesammelt wird. Dieses Material wird aber für den hochwertigen Einsatz für Lebensmittelverpackungen in neuen Getränkeflaschen benötigt.

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir ausdrücklich, dass die Bundesregierung eine Ausweitung von Mindestrezyklateinsatzquoten auf andere Kunststoffprodukte oder -polymere prüft, um auch in anderen Anwendungsbereichen die Schaffung von hochwertigen Materialkreisläufen anzuregen. Nur so kann Downcycling verhindert, Innovationen im Recycling angeregt und Stoffkreisläufe hochwertig geschlossen werden. Im Sinne einer geschlossenen Kreislaufwirtschaft sollte über alle Stufen der Wertschöpfungskette sichergestellt sein, dass das hochwertige PET-Rezyklat aus dem DPG-Pfandsystem prioritär Eingang in den Getränkemarkt findet. Dazu können die zu prüfenden Maßnahmen aus unserer Sicht beitragen.

4.11 Öffentliche Beschaffung (ab S. 102)

„Unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Vergabetransformationspakets wird der Erlass einer AVV Umwelt als neue Verwaltungsvorschrift des Bundes zur Beschaffung klima- und umweltschonender Leistungen geprüft: Sie soll in Abhängigkeit der Ergebnisse des Vergabetransformationspakets die AVV Klima und den Holzerlass ablösen und erforderlichenfalls bisher nicht oder an unterschiedlichen Stellen geregelte Vorgaben bündeln. So wird geprüft z.B. in einer Negativliste nicht-zirkuläre Produkte zu benennen, die nicht beschafft werden dürfen. Zudem wird geprüft, eine Verpflichtung einzuführen, in der Regel Lebenszykluskosten als Zuschlagskriterium zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots zu verwenden.“

Eine Weiterentwicklung der AVV Klima begrüßen wir ausdrücklich. Dadurch entsteht die Gelegenheit, die Vorschriften für die öffentliche Beschaffung an aktuelle wissenschaftliche Erkenntnis anzugleichen. Die aktuelle Fassung der AVV Klima sieht u. a. ein nahezu vollständiges Beschaffungsverbot für Einweggetränkeverpackungen vor – unabhängig davon, ob die Verpackung in hochwertigen Kreisläufen im Rahmen des DPG-Pfandsystems geführt wird, oder nicht.

Dass das aus umwelt- und klimapolitischer Perspektive nicht mehr zeitgemäß ist, ist zuvor bereits hinreichend erläutert worden. Wir begrüßen daher eine Weiterentwicklung der AVV Klima zu einer AVV Umwelt und möchten in diesem Zusammenhang anregen, bepfandete und ökologisch nachweislich sinnvolle Einweggetränkeverpackungen nicht mehr von der öffentlichen Beschaffung auszuschließen.

Weitere Anmerkungen zum vorliegenden Entwurf

Grundsätzlich halten wir es für bedauerlich, dass im Rahmen der Erarbeitung der NKWS der in Deutschland bereits stark regulierte Verpackungssektor nicht als eigenes Handlungsfeld untersucht und bearbeitet wurde. Aufgrund der erheblichen Bedeutung der Kreislaufführung von Verpackungen für die Verringerung ihrer Umwelt- und Klimawirkungen hätten wir das im Sinne eines möglichst ganzheitlichen Ansatzes begrüßt.

Sollte eine nachträgliche Behandlung des Handlungsfeldes Verpackungen vorgesehen sein, steht der BGVZ sehr gerne für eine Mitarbeit an dem Themenfeld zur Verfügung.

Gerne stehen wir Ihnen für weitere Fragen jederzeit zur Verfügung. Nähere Informationen zum BGVZ und EinWeg mit Pfand finden Sie unter:

www.bgvz.de

www.einweg-mit-pfand.de