

Europäische Leitlinien zur Eco-Fee-Modulierung: Empfehlungen der Verpackungswertschöpfungskette in Deutschland¹

- 1. Die Recyclingfähigkeit einer Verpackung ist das entscheidende Kriterium der Eco-Fee-Modulierung. Dazu sind europaweit einheitliche Maßstäbe unverzichtbar.**
- 2. Der deutsche Mindeststandard zur Bemessung der Recyclingfähigkeit kann bei der Entwicklung europäischer Leitlinien genutzt werden.**
- 3. Die Mitgliedsstaaten entscheiden, ob und in welchem Umfang sie Wettbewerb bei EPR-Systemen ermöglichen**
- 4. Europa braucht ein gemeinsames Verständnis zu Begriffen und Definitionen**
- 5. Dokumentationspflichten der Hersteller sind zu harmonisieren**

Annex: Förderung des Einsatzes von Rezyklaten und nachwachsenden Rohstoffen

Eine europäische Kreislaufwirtschaft als Ziel der Eco-Fee-Modulierung

Die Differenzierung von Lizenzentgelten (EPR fee modulation) ist ein wichtiges Instrument der nationalen und europäischen Kreislaufwirtschaftspolitik. Um widersprüchliche Signale für das Verpackungsdesign durch divergierende nationale Regelungen zu vermeiden, sieht das europäische Kreislaufwirtschaftspaket vor, Leitlinien zur Gestaltung der finanziellen Anreizsysteme zu entwickeln. Dieser Politikansatz wird ausdrücklich unterstützt. Bei der konkreten Ausgestaltung der Leitlinien sind folgende Prinzipien zu berücksichtigen:

- 1. Die Recyclingfähigkeit einer Verpackung ist das entscheidende Kriterium der Eco-Fee-Modulation. EU-weit einheitliche Maßstäbe sind unverzichtbar, um Behinderungen im EU-Binnenmarkt zu vermeiden.**

EPR-Gebühren bzw. Lizenzentgelte sollten so gestaltet sein, dass sie finanzielle Anreize für ein recyclinggerechtes Design von Verpackungen schaffen und eine verursachergerechte Kostenzuordnung ermöglichen. Die Recyclingfähigkeit einer Verpackung sollte das entscheidende Kriterium der Eco-Fee-Modulation sein. Weiterführende Ziele – wie z.B. die Erhöhung des Einsatzes von Rezyklaten oder nachwachsenden Rohstoffen – , die nicht in allen Mitgliedsstaaten in unmittelbarem Zusammenhang mit den von EPR-Systemen zu verantwortenden Aufgaben und Aufwänden für Sammlung, Sortierung und Verwertung stehen, sind mit anderen Instrumenten, etwa Quotenlösungen oder einer CO₂-Bepreisung von fossilen Primärrohstoffen zu verfolgen.

¹ Unternehmen aus der gesamten Wertschöpfungskette der Verpackung in Deutschland haben die folgenden Empfehlungen für die Entwicklung europäischer Leitlinien zur Eco-Fee-Modulierung erarbeitet. Ein „Runder Tisch Eco-Modulation“ hat dafür das Know-How von Unternehmen mit Erweiterter Produzentenverantwortung, d.h. von In-Verkehr-Bringern von Verkaufsverpackungen, von Verpackungs- und Verpackungsmaterialherstellern, von den untereinander im Wettbewerb stehenden dualen Systemen sowie von Sortier- und Recyclingunternehmen der verschiedenen Materialfraktionen zusammengeführt.

Für das Ziel geschlossener Materialkreisläufe in Europa sind einheitliche Maßstäbe zur Bemessung der Recyclingfähigkeit einer Verpackung notwendig. Die Recyclingfähigkeit einer Verpackung richtet sich nach physikalischen und chemischen Grundsätzen. Diese sind universell und bieten keinen Raum für nationale Sonderwege. Zu den wichtigsten Kriterien gehören:

- Das Grundmaterial (Metall, Kunststoff, Papier, Glas),
- Sortier- und Trennbarkeit
- Restentleerbarkeit
- die Abwesenheit von Störstoffen, die das Recycling behindern.

Die technischen Kriterien, die eine Verpackung theoretisch recyclingfähig machen, können klar identifiziert und einheitlich festgelegt werden. Sind diese erfüllt, ist die jeweilige Verpackung „recyclingbereit“.

Allerdings hängt die faktische Recyclingfähigkeit der Verpackungen von der im Mitgliedsland verfügbaren Infrastruktur für Sammlung, Sortierung und Verwertung von Verpackungen ab. Diese unterscheidet sich z.T. erheblich. Verpackungen, die in einem EU-Mitgliedstaat recyclingfähig sind, weil sie dort nachweislich in nennenswertem Umfang erfolgreich gesammelt, sortiert und recycelt werden, dürfen in einem anderen Mitgliedstaat nicht grundsätzlich negativ bewertet werden; die verfügbare Infrastruktur muss jedoch in die Bewertung einbezogen werden.

Die Designkriterien als Grundlage einer Bemessung der Recyclingfähigkeit sowie der Prozesse zur Analyse und Bewertung der Infrastruktur sind zu vereinheitlichen. Die eigentliche Eco-Fee-Modulation muss jedoch nicht einheitlich geregelt werden: Die Mitgliedsstaaten müssen in der Lage bleiben, die Eigenheiten der jeweiligen Verpackungsrücknahmesysteme in Modulierungsvorgaben einzubeziehen, so dass die vorgegebenen Verwertungsziele effizient erreicht werden können. Dementsprechend bleibt die Ausgestaltung der Höhe der EPR-Entgelte den einzelnen Mitgliedsstaaten oder dualen Systemen bzw. eigenen EPR-Systemen vorbehalten.

Die Kriterien für eine Eco-Fee-Modulation in Europa müssen auch solche Rahmenordnungen berücksichtigen, die mehrere, im Wettbewerb stehende duale Systeme vorsehen. Dabei müssen die Kriterien auf transparente und rechtliche Standards im Sinne eines „level playing fields“ hinwirken und einer Umgehung von Bemessungskriterien für die Recyclingfähigkeit durch produktverantwortliche Unternehmen und/oder beauftragte duale Systeme entgegenwirken.

2. Der deutsche Mindeststandard zur Bemessung der Recyclingfähigkeit kann bei der Entwicklung europäischer Leitlinien genutzt werden

Im Zusammenspiel von Politik und Wirtschaft ist in Deutschland ein Mindeststandard zur Bemessung der Recyclingfähigkeit entwickelt worden, der alle gängigen Verkaufsverpackungen abdeckt („Mindeststandard zur Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen“, s. Anlage: Anhörungsentwurf vom 14. Juni 19). Dieser Standard beschreibt diejenigen Kriterien, die ein duales System mindestens abprüfen muss, um eine Kalkulationsgrundlage für einen an der Recyclingfähigkeit orientierten Lizenzpreis zu erhalten.

3. Die Mitgliedsstaaten entscheiden, ob und in welchem Umfang sie Wettbewerb bei EPR-Systemen ermöglichen

Hinsichtlich der jeweiligen nationalen Rahmenordnung für EPR-Organisationen müssen die Leitlinien zur Eco-Fee-Modulation Neutralität wahren, d.h. die nationalen Eigenheiten und Ausprägungen einbeziehen. Gleichzeitig ist jedoch sicherzustellen, dass die durch die Eco-Fee-Modulation gesetzten Anreize so wirksam ausfallen, dass die gewünschte Lenkungswirkung eintritt. Die Ausgestaltung des jeweiligen Rücknahmesystems hat dabei, auch

vor dem Hintergrund mitgliedstaatlicher Eigenheiten oder gewachsenen Prägungen, seinen eigenen Stellenwert. Auf diese sollte die europäische Gesetzgebung keinen Einfluss nehmen, sofern die für alle Mitgliedsstaaten geltenden Verwertungsziele erreicht werden.

4. Europa braucht ein gemeinsames Verständnis zu Begriffen und Definitionen

Definitionen, Begrifflichkeiten und die Datenbasis für Statistiken, z.B. Eurostat, sind zu vereinheitlichen, um grenzüberschreitende Wirtschaftstätigkeit im europäischen Binnenmarkt zu erleichtern. Die Verpackungswertschöpfungskette in Deutschland empfiehlt dabei die Orientierung an den weitgehend international abgestimmten CEN bzw. ISO-Normen bzw. deren Überarbeitung und Anpassung an den Stand der Technik und der Gesetzeslage.

5. Dokumentationspflichten der Hersteller sind zu harmonisieren

Die Dokumentationspflichten der Inverkehrbringer von Verkaufsverpackungen im Zusammenhang mit Nachweisen zur Recyclingfähigkeit oder sonstigen Kriterien der Eco-Fee-Modulation müssen europaweit harmonisiert werden und überprüfbar sein, um die bürokratischen Lasten von europaweit tätigen Unternehmen zu minimieren.

Fazit

Die europäischen Leitlinien für die Eco-Fee-Modulation müssen klar auf das Ziel der Abfallvermeidung und weiteren Schließung von Rohstoffkreisläufen durch eine Circular Economy ausgerichtet sein. Dafür sind die wesentlichen Rahmenbedingungen, Begrifflichkeiten und Dokumentationspflichten europaweit zu harmonisieren. Im Sinne der Subsidiarität und zum Erhalt von teilweise sehr effizienten, aber unterschiedlichen Ausprägungen der Verpackungs-Rücknahmesysteme in den Mitgliedsstaaten darf die Harmonisierung jedoch nur die Rahmenordnung adressieren, nicht aber in eine detaillierte Vereinheitlichung münden, sofern die vorgegebenen Verwertungsziele durch die Mitgliedsstaaten nachvollziehbar erreicht werden. Die Eco-Fee-Modulation kann so als vitaler, vielfältiger und den Eigenheiten in den Mitgliedstaaten angepasster Anreizmechanismus wirken. Ebenso ist die Einführung von weiteren Instrumenten zur Förderung des Einsatzes von Kunststoff-Rezyklaten und von nachwachsenden Rohstoffen zu prüfen, um dem Ziel von geschlossenen Rohstoffkreisläufen im europäischen Binnenmarkt näher zu kommen.

Annex

Förderung des Einsatzes von Rezyklaten und nachwachsenden Rohstoffen

EPR-Gebühren bzw. Lizenzentgelte sollten so gestaltet sein, dass sie finanzielle Anreize für ein recyclinggerechtes Design von Verpackungen schaffen. Weitergehende Ziele wie die Erhöhung des Einsatzes von Rezyklaten oder von nachwachsenden Rohstoffen, die nicht in direktem Zusammenhang mit den von EPR-Systemen zu verantwortenden Kostenbausteinen für Sammlung, Sortierung und Verwertung stehen, sind mit anderen Instrumenten zu erreichen. Dabei ist folgendes zu berücksichtigen:

Einsatz von Rezyklaten aus Kunststoff:

Bei Materialien, bei denen eine Nachfragestimulierung notwendig ist und sich Rezyklatanteile relativ leicht quantifizieren lassen – etwa bei Kunststoffen – sollte dies durch gesonderte Regulierungsinstrumente verfolgt werden, die die Besonderheit von Rezyklaten aus Kunststoff berücksichtigen. Allerdings müssen dabei diejenigen

Bereiche noch ausgenommen bleiben, bei denen der Rezyklateinsatz derzeit technisch nicht möglich oder rechtlich ausgeschlossen ist.

Grundsätzlich müssen Rezyklate im Sinne eines „open loop“ produkt- und technologieoffen einsetzbar sein. Denn auch wenn aus einer Kunststoffverpackung wieder ein langlebiges Kunststoffprodukt und nicht erneut eine Verpackung oder ein typisches Kunststoffprodukt wird, werden Rohstoffkreisläufe wirkungsvoll geschlossen.

Die Sinnhaftigkeit des Rezyklateinsatzes ist in jedem Einzelfall sorgfältig abzuwägen. Dabei sind folgende Aspekte maßgeblich:

- **Umweltnutzen:** Recyclingprozesse erfordern Energieaufwand. Dieser, aber auch derjenige für Reinigungsprozesse und für die Verwendung von chemischen und mineralischen Additiven oder Pigmenten finden ihren Niederschlag im Umweltfußabdruck von Rezyklaten. Mit zunehmenden Skaleneffekten und immer ausgefeilteren Prozessen kann Recyclingmaterial seinen Umweltnutzen zukünftig weiter verbessern. Dazu tragen vor allem auch die im Vergleich zur Primärware deutlich geringeren Emissionen von Klimagasen bei.
- **Technische Machbarkeit:** Viele, insbesondere besonders hochwertige Produktanwendungen erfordern gleichermaßen hochwertige Kunststoffe. Bereits heute ist es möglich, PET-Rezyklate aus dem Pfandsystem für neue Verpackungen mit Lebensmittelkontakt zu nutzen. Auch die HDPE Milchflaschen in England sind dafür ein Beispiel. Zusätzlich ist es möglich, HDPE aus der haushaltsnahen Erfassung so zu rezyklieren, dass ein „cosmetic approval“ erreicht wird. Um zügig weitere Fortschritte zu erzielen, sind rechtliche Hürden, etwa die Bestimmungen der europäischen Lebensmittelbehörde EFSA, zu überprüfen und anzupassen (s.u. „Rechtliche Rahmenordnung“).
- **Preis:** Werden Skalierungseffekte wie in der Produktion von Primärkunststoffen auch bei Recyclingkunststoffen realisiert, können diese preislich sehr viel attraktiver werden. Zudem kann eine mögliche Abgabe auf den Ausstoß von CO₂-Äquivalenten den Einsatz von Sekundärrohstoffen attraktiver machen, da diese im Vergleich zu Primärkunststoffen deutlich geringere Emissionen von CO₂-Äquivalenten verursachen. Minimiert werden können auch Kostentreiber bei der Herstellung von Rezyklaten, indem etwa der Design-for-Recycling-Ansatz stärker verfolgt wird. Dazu zählt die Auswahl von geeigneten Farb- und Klebstoffen und Additiven sowie die Optimierung der Restentleerbarkeit.
- **Optische Eigenschaften:** Solange es technisch nicht möglich ist, die im Kunststoffkreislauf vorhandenen Pigmente oder Druckfarben zu entfernen, werden die Einsatzmöglichkeiten für Rezyklate beschränkt bleiben. Dies gilt auch, wenn die kunststoff-einsetzende Industrie ihre hohen Anforderungen an Brillanz und Makellosigkeit einer farbigen Produktoberfläche nicht absenkt. Derzeit arbeitet die Industrie an abwaschbaren Druckfarben und versucht den Zielkonflikt zwischen Marketing und Recyclingfähigkeit, z.B. durch die Verwendung von trennbaren Etiketten auf ungefärbten Verpackungen, aufzulösen.
- **Olfaktorische Eigenschaften:** In vielen Fällen verhindern heutzutage unerwünschte Gerüche den Einsatz von Rezyklaten in hochwertigen Anwendungen wie bei Lebensmitteln, sowie Kosmetik und Reinigungsmitteln. Ursächlich sind Farb- und Klebstoffe, sowie Materialadditive aus dem vorherigen Nutzungsprozess, die während des Aufarbeitungsprozesses freigesetzt werden. Hinzukommen Produktreste, die bei normalem Verbraucherverhalten gestaltungsbedingt in der Verpackung verbleiben. Die Industrie arbeitet derzeit erfolgreich an Verfahren die Gerüche und ihre Ursachen zu beseitigen.
- **Verunreinigungen:** Als größte Herausforderung für den Einsatz von Rezyklaten anstelle neuer Kunststoffe gelten die weder optisch noch über den Geruch wahrzunehmenden Verunreinigungen mit Auswirkungen auf die mechanischen Eigenschaften der verpackungsbasierten Rezyklate. Diese lassen sich bisher nur mit aufwendigen Analyseverfahren nachweisen. Die konsequente Anwendung des Design for Recyclings-Ansatzes trägt entscheidend zur Minderung der Problematik bei.
- **Rechtliche Rahmenordnung:** Der Rechtsrahmen hemmt an vielen Stellen den Einsatz von Rezyklaten. Zu den Hemmnissen zählen:

- Fehlende Standards zum Einsatz von Rezyklaten in Kosmetik- und Lebensmittelverpackungen: Aus Vorsichtsgründen werden im Kosmetikbereich häufig Neumaterialien mit Lebensmittelstandards eingesetzt, obwohl dies eigentlich nicht erforderlich wäre.
- Veraltete industrieeigene Standards, an denen z.B. aus versicherungstechnischen Gründen festgehalten wird.
- EFSA-Bestimmungen: Selbst bei indirektem Lebensmittelkontakt sind Rezyklate derzeit nur sehr begrenzt einsetzbar. Eine Überarbeitung der EFSA-Bestimmungen sollte erfolgen, um es der Industrie zu erleichtern, weitere Einsatzbereiche für Rezyklate zu erschließen, sofern das Vorsichtsprinzip dies zulässt. Dabei müssen auch die Testmethoden angepasst und die Zulassungsprozesse der EFSA überprüft werden, um die zeitnahe Bescheidung von Anträgen zu ermöglichen.

Einsatz von nachwachsenden Rohstoffen

Verpackungen aus nachwachsenden Rohstoffen, die nach dem Stand der Technik recycelbar sind, tragen in hohem Maße zu einer kohlenstoffarmen Kreislaufwirtschaft bei. Nach dem deutschen Verpackungsgesetz ist ihr Einsatz in gleicher Weise förderungswürdig wie der Einsatz von Rezyklaten. Bei der Entwicklung von Förderkriterien ist neben der Kreislauffähigkeit darauf zu achten, dass die Rohstoffe nachhaltig und verantwortungsvoll beschafft wurden. Zur Beurteilung stehen international anerkannte Zertifizierungssysteme wie FSC, ISCC, PEFC u.a. zur Verfügung, die zur Orientierung im Hinblick auf die Förderungswürdigkeit entsprechende Kriterien bereitstellen.

Am Runden Tisch „Eco-Modulation“ beteiligte Unternehmen und Verbände:

