

Positionspapier zur abfallwirtschaftlichen Wirkung der Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht für Einweggetränkeverpackungen

1. Hintergrund

Am 01.01.2003 wurde erstmals in Deutschland eine gesetzliche Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen eingeführt, in denen Wasser, Bier und kohlenensäurehaltige Erfrischungsgetränke vertrieben werden. Hintergrund war eine mehrfache Unterschreitung der zum Schutz der Mehrweggetränkeverpackungen vorgesehenen Mehrwegquote.

Mit der Dritten Verordnung zur Änderung der Verpackungsverordnung (VerpackungsVO) vom 24.5.2005 wurde eine generelle Pfandpflicht für alle so genannten nicht ökologisch vorteilhaften Einweggetränkeverpackungen eingeführt. Im Rahmen dieser Novelle wurde auf die Mehrweg-Schutzquote als auslösendes Element für die Pfandpflicht verzichtet. Stattdessen ist die Zielsetzung aufgenommen worden, zukünftig einen Anteil von mindestens 80% in Mehrweggetränke- sowie ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen abgefüllte Getränke zu erreichen.

2. Wirkungen des Einwegpfandes

Die mit der gesetzlichen Pfandpflicht für Einwegbehältnisse verbundene Zielsetzung konnte teilweise nicht realisiert werden. Der Mehrweganteil im Getränkebereich ist nach einer Studie der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH (GVM) aus dem Jahr 2009 im Zeitraum 2003 bis 2007 generell von 63,6% auf 46,8% gesunken. Dies betrifft insbesondere die Getränkekategorien Mineralwasser und kohlenensäurehaltige Erfrischungsgetränke, die in diesem Zeitraum eine degressive Entwicklung von 72,9% auf 46,9% bzw. von 65,4% auf 41,9% zu verzeichnen hatten. Die Prognosen für den Zeitraum ab 2008 indizieren eine Fortsetzung dieses Trends.

Lediglich im Jahr 2003 konnte gegenüber dem Vorjahr 2002 eine Steigerung der Mehrwegquote erzielt werden. Diese ist jedoch auf die Umstellungen zurückzuführen, die mit dem Systemwechsel auf die gesetzliche Pfandpflicht verbunden waren, und stellt einen einmaligen Effekt dar.

Eine Sonderrolle nimmt die Getränkekategorie Bier ein, deren Mehrweganteil mit der Einführung des Zwangspfandes von 68% im Jahr 2002 auf durchschnittlich 88% im Zeitraum 2003 bis 2007 gestiegen ist.

Die mit der Pfanderstattung verbundene Rücknahme der Einweggetränkeverpackungen hat dazu geführt, dass deren Anteil am so genannten Littering zurückgegangen ist. Dieser Anteil betrug bis zur Einführung des Pflichtpfands jedoch lediglich ca. 6%. Die Littering-Problematik besteht im Übrigen fort.

Der Aufbau und das Betreiben des Pfandsystems für Einweggetränkeverpackungen hat darüber hinaus bei Industrie und Handel zu Anfangskosten in Höhe von knapp 1 Mrd. € geführt und verursacht laufende jährliche Betriebskosten in Höhe von ca. 700 Mio. €.

3. Standpunkt

Die Ernährungsindustrie lässt sich bei der Diskussion über die abfallwirtschaftlichen Wirkungen der Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht von Einweggetränkeverpackungen und der weiteren Handhabung dieser Thematik insbesondere von folgenden Aspekten leiten:

- Konsumentenerwartungen

Ebenso wie bei ihrem Nahrungsmittelangebot richtet sich die Ernährungsindustrie auch bezüglich der zugrunde liegenden Produktverpackungen primär nach den Wünschen der Verbraucher. Zielsetzung ist es, den Verbrauchern Nahrungsmitteln in solchen Verpackungen zur Verfügung zu stellen, die dem Konsumanlass am besten Rechnung tragen.

- Produktverantwortung

Die Ernährungsindustrie bekennt sich zum Prinzip der kreislaufwirtschaftlichen Produktverantwortung. Verpackungen werden nach Möglichkeit so gestaltet, dass bei deren Herstellung und Gebrauch das Entstehen von Abfällen vermindert wird und die umweltverträgliche Verwertung nach ihrem Gebrauch gewährleistet ist. Dieser Ansatz wird vor dem Hintergrund der Ertragssituation in den Unternehmen durch das betriebswirtschaftliche Erfordernis gestützt, den Energie- und Rohstoffeinsatz in Produktions- und Verfahrensabläufen möglichst effizient zu gestalten.

- Versachlichung der Diskussion zum ökologischen Status von Getränkeverpackungen

Die politische Zielsetzung, umweltfreundliche Getränkeverpackungen zu fördern, wird respektiert. Bei der Diskussion ist jedoch eine Versach-

lichung erforderlich. Die aktuelle IFEU-PET-Ökobilanz 2010 leistet hierzu einen wichtigen Beitrag. Diese Studie belegt, dass die 1,5 Liter PET-Einwegflasche für kohlenensäurehaltige Mineralwässer und Erfrischungsgetränke im Marktsegment Vorratshaltung, die am zugrunde liegenden Gesamtmarkt einen maßgeblichen Anteil in Höhe von 81,3% hat, im ökobilanziellen Vergleich mit der 0,7 Liter Glas-Mehrwegflasche erstmals gleichzusetzen ist.

Diese positive Entwicklung wurde insbesondere durch Effizienzverbesserungen, erweiterte Rezyklatanteile bei der Herstellung dieser PET-Gebinde sowie geringere Transportwege erreicht.

Seit der UBA II/Phase 2-Studie aus dem Jahr 2002 konnten beispielsweise im Bereich klimaschädliche Treibhausgas-Emissionen deutliche Verbesserungen in Höhe von ca. 30% erreicht werden; beim Kriterium fossiler Ressourcenverbrauch betragen sie sogar 40%. Entsprechende Entwicklungen sind im Übrigen auch in anderen Staaten zu verzeichnen und haben vor allem einen ökonomischen Hintergrund.

- Einweg-/Mehrweg-Kennzeichnung von Getränkeverpackungen

Hinsichtlich einer speziellen „Einweg-/Mehrweg-Kennzeichnung“ von Getränkeverpackungen, die erwogen wird, um auch den Absatz von Getränken in Mehrwegbehältnissen zu fördern, belegt die IFEU-Studie überdies, dass pauschalisierte Kaufempfehlungen bezüglich Einweg bzw. Mehrweg für CO₂-haltige Mineralwässer und Erfrischungsgetränke im Segment Vorratshaltung, aus ökologischen Gründen nicht zielführend sind; dem Informationsbedarf der Verbraucher ist viel mehr in differenzierender Weise Rechnung zu tragen.

Das DPG-Logo stellt ein geeignetes Kennzeichen dar, um den Verbrauchern eine Unterscheidung zwischen pfandpflichtigen Einweg- und sonstigen Gebinden zu ermöglichen; bei Bedarf kann die Bekanntheit dieses Logos durch gezielte Informationskampagnen erhöht werden.

- Freier Warenverkehr

Insbesondere vor dem Hintergrund der Bedeutung des Exportgeschäfts für die Branche bekennt sich die Ernährungsindustrie zum Grundsatz des freien Warenverkehrs; sachlich nicht gerechtfertigte Beeinträchtigungen haben zu unterbleiben. Die Erfahrungen mit der Einführung des Pflichtpfandes für Einwegbehältnisse in Deutschland ab dem Jahr 2003 haben die mögliche handelshemmende Wirkung solcher ordnungspoli-

tischer Steuerungsmaßnahmen sowie die Komplexität der zugrunde liegenden Rechtsmaterie belegt. Sofern bezüglich der Pfanderhebungs- und Rücknahmepflicht von Getränkeverpackungen Neuregelungen erwogen werden, ist es erforderlich, diese im Interesse einer besseren Rechtsetzung vorab mit der EU-Kommission abzustimmen, damit der freie Warenverkehr innerhalb der EU –Mitgliedsstaaten gewährleistet bleibt.

- Optimierung vorhandener Rücknahmesysteme

Die Ernährungsindustrie bekennt sich zu einer nachhaltigen und wiederholten Nutzung von Wertstoffen. Dies begründet für Getränkeverpackungen das Erfordernis, ökologische Effizienzpotentiale, die sowohl bei Ein- als auch Mehrwegsystemen vorhanden sind, zu erschließen und diese Rücknahmesysteme ökologisch bzw. kreislaufwirtschaftlich weiterzuentwickeln.

Hierzu sind aber auch entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen erforderlich. Bei der anstehenden Novelle des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts ist deshalb dafür Sorge zu tragen, dass der Ermessensspielraum, den die zugrunde liegende EU-Abfallrahmenrichtlinie den Mitgliedsstaaten bei der Umsetzung der 5-stufigen Abfallhierarchie einräumt, dazu genutzt wird, um zukünftig eine flexible und sachgerechte Ausgestaltung dieser Hierarchie zu gewährleisten.

Berlin, im April 2010