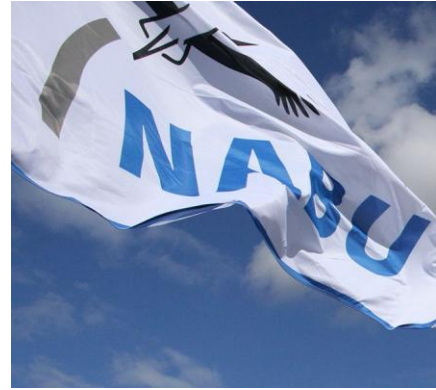




Ökologische Potenziale nicht ausgeschöpft

Stellungnahme des NABU anlässlich des Arbeitsentwurfs zum Wertstoffgesetz des Bundesumweltministeriums vom 21. Oktober 2015



Nach einer jahrelangen politischen Stagnation im Bereich der wertstoffhaltigen Siedlungsabfälle begrüßt der NABU die Veröffentlichung des Arbeitsentwurfs für ein zukünftiges Wertstoffgesetz. Dieser weist auch in die richtige Richtung, bleibt aber sowohl hinter den ökologischen Erfordernissen für eine nachhaltige Wirtschaftsweise als auch hinter den selbst gesteckten Ressourcenschutzziele der Bundesregierung weit zurück. Im ressourcenarmen Deutschland müssen die Vermeidung von Abfällen und auch die Qualität des Kunststoffrecyclings eine wesentlich größere Rolle spielen.

Mit dem vorliegenden Entwurf vergibt die Bundesregierung die Chance, Abfälle insgesamt zu minimieren und wertstoffhaltige Fraktionen besser in eine ressourcenschonende Bahn zu lenken. Das Gesetz könnte zwar dafür sorgen, dass in Zukunft mehr Wertstoffe dem Recycling zugeführt werden, das Ministerium scheut sich allerdings davor, klare Vorgaben für ein hochqualitatives Kunststoffrecycling zu machen. Schließlich zählt nicht nur der Input in die Sortier- und Verwertungsanlagen, sondern auch die Verwendung des Outputs dieser Anlagen in Produkten und Verpackungen der deutschen Wirtschaft. Hier liefert der Entwurf zu wenig Anreize, Recyclate in Neuware einzusetzen.

Die Priorität der Vermeidung von Abfällen muss gesetzlich festgeschrieben werden

Was wir brauchen:

- Gesetzliche Wiederverwendungsquote
- Ressourcenverbrauchssteuern
- Gesetzliche MöVE-Quote

Trotz weiterhin steigender Müllmengen in Deutschland, geht der Gesetzesentwurf über ein bloßes Bekenntnis zum Vorrang der Abfallvermeidung in Paragraph 1 nicht hinaus. Der Gesetzgeber scheut sich vor strikteren Vorgaben für ein umweltfreundlicheres Verpackungs- und Produktdesign, zum Beispiel durch eine **gesetzliche Wiederverwendungsquote**. Der Paragraph 4 macht allgemeine Anforderungen an Verpackungen und spart ähnliche oder darüber hinausgehende Anforderungen an stoffgleiche Nichtverpackungen komplett aus.

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle

Dr. Benjamin Bongardt
Leiter Ressourcenpolitik
Benjamin.Bongardt@NABU.de
030 284984-1610

Sascha Roth
Referent für Umweltpolitik
Sascha.Roth@NABU.de
030 284984-1660

Wenn die Regierung die Minimierung von Verpackungsvolumen und -masse sowie den Anteil von sekundären Rohstoffen nach Paragraph 4 von der Akzeptanz der Verbraucher abhängig macht, wird sich auch in Zukunft kein Anreiz für Handel und Hersteller ergeben, den Verpackungsaufwand zu verkleinern. Unüberprüfbar wird hier immer der Wille des Kunden vorgeschoben werden, obwohl es keinen Grund zur Annahme gibt, dass Kunden kein Interesse an umweltfreundlicheren (Nicht-) Verpackungslösungen haben.

Mit einer Wiederverwendungsquote für Verkaufs-, Transport- und Umverpackungen in Höhe von anfangs fünf Prozent könnte die Bundesregierung im Gesetz ein wichtiges Signal setzen. Jedem Hersteller/Inverkehrbringer könnte zunächst überlassen bleiben, wie diese Quote erfüllt würde.

Zur Vermeidung von Abfällen dürfen auch **Ressourcenverbrauchssteuern** kein Tabu mehr sein. Im Bereich der Getränkeverpackungen hat der NABU klar gezeigt, wie eine solche Steuer rechtssicher und effektiv ausgestaltet werden kann, um die Wiederverwendung von Verpackungen zu erhöhen. Aber auch eine höhere steuerliche Belastung für den Einsatz von Primärrohstoffen (vor allem bei Kunststoffen) kann schnelle und große Erfolge zeitigen, wenn ein entsprechender politischer Wille dafür gezeigt wird.

Dass die Vermeidung von Abfällen durch Wiederverwendung gesetzliche Priorität hat, muss sich bei den **Getränkeverpackungen** im besonderen Maße widerspiegeln, weil hier durch Mehrwegflaschen eine verbraucher- und umweltfreundliche Alternative zu Einweg-PET und Dosen geboten wird. Daher muss die Einhaltung des Ziels, 80 Prozent aller Getränke in Mehrweg- oder ökologisch vorteilhaften Verpackungen auf den Markt zu bringen, gesetzlich verpflichtendes Ziel werden. Der NABU betrachtet mit Sorge, dass dieses Quotenziel gegenüber der Verpackungsverordnung nicht mehr im Gesetzesentwurf verschriftlicht ist und keine Einstufung in ökologisch vorteilhafte und nicht ökologisch vorteilhafte Verpackungen mehr vorgenommen wird. Vor der stofflichen Verwertung von Getränkeverpackungen sollte vor allem die Abfüllung in Mehrwegbinden gefördert werden. Außerdem muss die Kennzeichnung von Getränkeverpackungen, ob sie ökologisch vorteilhaft oder ökologisch nachteilig sind, auf dem Gefäß zur Pflicht werden und nicht, wie in Paragraph 33 vorgesehen, nur in den Regalreihen.

Beim Recycling nicht nur über Mengen, sondern auch über Qualitäten sprechen

Was wir brauchen:

- Gemeinsame verbraucherfreundliche Sammlung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen
- Hohe und selbstlernende Mindestfassungsmengen
- Hohe Recyclingquoten bezogen auf die Sammelmengen
- Belohnung des Einsatzes von Kunststoffrecyclaten und von recyclingfreundlichem Design

Der NABU begrüßt die vorgesehene gemeinsame Erfassung von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen im gesamten Bundesgebiet. Diese Sammlung ist für den Verbraucher besser nachzuvollziehen und kann zu höheren Sammelmengen und Recyclingquoten führen. Der Arbeitsentwurf schöpft hier aber nicht alle Potenziale aus. Das Gesetz muss eine **bundesweit einheitliche Sammlung durch eine Wertstoff-**

MöVE-Quote von 80 Prozent nicht aufgeben!

Mit dem Gesetzesentwurf wird die Chance verpasst, das Ziel einer Quote für Getränke in Mehrwegflaschen und ökologisch vorteilhaften Einwegverpackungen auch gesetzlich festzuschreiben. Dies könnte zusammen mit finanziellen Anreize und besserer Kennzeichnungen eine neue Dynamik bringen.

tonne vorschreiben. Gelbe Säcke und Bringsysteme sollten in Zukunft nicht mehr die einzige angebotene Sammelmöglichkeit sein dürfen, um das Potenzial an Mengen möglichst auszuschöpfen. Zudem sollten auch stoffgleiche Nichtverpackungen mit einem Gewicht von über fünf Kilo systembeteiligungspflichtig sein. Bei der Beibehaltung der Fünf-Kilo-Grenze gäbe es einen Anreiz für Hersteller ihre Produkte materialintensiver als nötig zu entwerfen, um der Zahlung von Lizenzentgelten zu entgehen. Aus Ressourcenschutzsicht ist das kontraproduktiv und aus Verbrauchersicht nicht hilfreich.

Positiv hervorzuheben ist, dass Paragraph 15 eine grundsätzliche Mindestsammelmenge vorsieht. Betrachtet man allerdings die Bruttosammelungen von LVP in 2014, entsprach der Durchschnitt bereits etwa 30,5 kg/E*a. Die durchschnittlichen Sammelmen- gen sind also schon heute (ohne stNVP) höher als die vorgesehen Mindestanforderun- gen in 2020. Dieser Tatsache muss Rechnung getragen werden, in dem eine höhere und gleichzeitig **selbstlernende Mindest erfassungsmenge** eingeführt wird, die sich auto- matisch erhöht, wenn sie von einem Viertel aller Erfassungsgebiete erreicht wurde. Die gesamte erfasste Menge ist dabei verpflichtend einer Sortieranlage zuzuführen.

Der NABU vermisst im Entwurf des zukünftigen „Wertstoff“gesetzes eine Auskunft darüber, wie in Zukunft der ebenso wertstoffhaltige Sperrmüll in ökologische Bahnen gelenkt werden soll. Dieser Stoffstrom darf nicht außer Acht gelassen werden. Das Gesetz sollte daher eine Verordnungsermächtigung enthalten, die eine spätere rechtli- che Handhabe im Umgang mit diesen Wertstoffen in naher Zukunft in Aussicht stellt.

Grundsätzlich begrüßt der NABU die **Erhöhung der Recyclingquoten** im Paragraph 17 für die verschiedenen Materialfraktionen. Die Konzentration auf die Lizenzmenge greift allerdings zu kurz und schafft - bei den aktuell zu geringen Kontrollen - Anreize zu einem niedrigeren Lizenzierungsgrad. Die Besetzung der entscheidenden Gremien der geplanten Zentralen Stelle ausschließlich mit Herstellern verschärft dieses Problem zusätzlich (siehe unten). Es ist daher entscheidend, dass die gesamte nach Paragraph 15 Absatz 2 erfasste Menge einer Sortieranlage zugeführt wird und somit mehr recycelba- re Abfälle der Verbrennung entzogen werden.

Zwar stellt der Entwurf fest, dass die Systeme zur Einhaltung der Quoten verpflichtet sind, allerdings wird offen gelassen, welche Sanktionen für das Nicht-Erreichen der Quoten für die Systembetreiber geplant sind. Für einen guten Vollzug, braucht es hier- bei ein klares Ordnungsrecht.

Völlig unklar bleibt die **Förderung der werkstofflichen Verwertbarkeit** beziehungs- weise wie die dualen Systeme Anreize zur besseren Recyclierbarkeit von Verpackungen und stoffgleichen Nichtverpackungen setzen sollen. Hält die Regierung an der Beibe- haltung des Wettbewerbssystems zwischen verschiedenen Systemen fest, braucht es klarere Vorgaben über die Ausgestaltung eines Anreizsystems, das besser kontrolliert und sanktioniert werden muss.

Sanktionen und Anreize wie Kennzeichnungspflichten für besonders schwer recycelba- re oder die Entwicklung von verpflichtenden Mindeststandards für bessere Verpackun- gen könnten erste Schritte sein, müssen aber durch monetäre Anreizsysteme vervoll- ständigigt werden.

Der gegenwärtige Gesetzesentwurf ist lückenhaft, wenn es darum geht, Sekundärroh- stoffe aus Kunststoff wieder in den Wirtschaftskreislauf zu bringen. Ein zukünftiges Wertstoffgesetz muss aber klarstellen, dass derjenige, der Recyclate einsetzt, nicht nur ökologisch handelt, sondern auch wirtschaftlich belohnt wird. Abhängig vom nachge-

Verbrennungskapazitäten reduzieren!

Überkapazitäten in deutschen Verbrennungsanlagen schmälern das Potenzial eines Wertstoffge- setzes, da das Recycling markt- wirtschaftlich häufig nicht mit der Verbrennung konkurrieren kann. Es bedarf einer Politik aus einem Guss, die neben dem zukünftigen Wertstoffgesetz, die Schließung von Siedlungsabfall- und Ersatz- brennstoffkapazitäten voran- treibt.

wiesenen Recyclatanteil seiner Verpackung oder seines Produkts sollte ein Hersteller weniger Lizenzentgelte zahlen müssen. Diese Maßnahme würde sich stark ressourcenschonend auswirken und wäre ein wichtiger Treiber für einen funktionierenden Sekundärrohstoffmarkt, der verstärkte Investitionen in Sortier- und Recyclinganlagen auslösen würde.

Zusätzlich zum verbesserungswürdigen Lizenzentgeltsystem schlägt der NABU ein Fondsmodell vor, das eine bessere werkstoffliche Verwertbarkeit belohnt. Alle systembeteiligungspflichtigen Hersteller müssen in diesen Fonds einzahlen. Die Mittel können von der Zentralen Stelle verwaltet werden und daraus diejenigen Unternehmen gefördert werden, welche die Verwertungsfreundlichkeit ihrer Verpackungen und Produkte nachweisen können. Ein Teil des Geldes sollte sowohl für die Verbraucheraufklärung als auch für mehr Informationen über Einsetzbarkeiten und Qualitäten von Kunststoffrecyclaten genutzt werden.

Der NABU begrüßt den Vorschlag eines jährlichen Mindeststandards zur Bemessung der Recyclingfähigkeit nach Paragraf 21, Absatz 3. Allerdings wäre die Verantwortung hierzu bei der Zentralen Stelle nicht richtig angesetzt. Ökologisch ambitionierte und praxisnahe Standards sollten vom Umweltbundesamt unter Einbindung von Herstellern, Entsorgern und der Zivilgesellschaft erarbeitet werden. Die veröffentlichten Mindeststandards sollten in der Folge verbindlich gelten und deren Nichteinhaltung finanzielle Folgen für die Hersteller haben (etwa in Form einer höheren Beteiligung am Fonds, s.o.).

Keine Selbstkontrolle der Hersteller

Die letzten Jahre der vielen Vollzugsschwierigkeiten haben verdeutlicht, dass das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die Verwertung des wertstoffhaltigen Abfalls wesentlich besser kontrolliert werden müssen als bisher. Am Status Quo wird sich allerdings nichts ändern, wenn die kontrollierende Stiftung allein in die Hände der Hersteller gelegt wird.

Der Staat darf hier die Kontrolle nicht abgeben. Der Paragraph 29 des Arbeitsentwurfs muss den Zugang für Politik und Verwaltung, aber auch für die Zivilgesellschaft (zum Beispiel nach Verbraucher- und Umweltinformationsgesetz) sehr viel besser gewährleisten. Vertreter von Ministerien, Ländern und Kommunen müssen mit gleichem Recht und insgesamt in gleicher Zahl Mitglieder des Kuratoriums sein. Damit sich im Verwaltungsrat die verschiedenen Akteure auf Augenhöhe und gleichberechtigt begegnen können, sollte die Vertreterzahl der Hersteller auf zwei gesenkt werden (Vorschlag: Ein Hersteller, ein Handelsunternehmen).

Daten zu Mengennachweisen und Daten zur Einhaltung der Recycling- und Wiederverwendungsquoten müssen besser als bisher zugänglich sein. Entsprechend sollte Paragraph 26, Absatz 1, Nummer 18 auch anerkannten Umweltverbänden im Zuge des Umweltrechtsbehelfsgesetzes Einsicht in die Mengenstromnachweise und die Vollständigkeitserklärungen der registrierten Hersteller gewähren.

Einwegtragetaschen

Das Thema Plastiktüte findet im Gesetz keine Erwähnung. Die Bundesregierung darf sich nicht auf die Selbstverpflichtung des Handels zurückziehen. Hier besteht die Gefahr, dass sich zu wenige Marktakteure beteiligen und dass zu niedrige Abgabepreise keine ökologische Lenkungswirkung entfalten. Der NABU plädiert für eine steuernde Abgabe in Verbindung mit der Kostenpflichtigkeit aller Einwegtragetaschen - unabhängig von Material und Ausgabestelle.