

Quo vadis Verpackungsverordnung (VerpackV)

- Eine kritische Bestandsaufnahme -

StB Prof. Dr. Heinz-Georg Baum
FB Lebensmitteltechnologie, Hochschule Fulda

Betriebswirtschaftliches Institut für Abfall- und Umweltstudien
BIFAS

Juni 2012

Gliederung

- Status Quo
- Umsetzung des Verursacherprinzips in Gestalt einer materiellen Hersteller-/Produktverantwortung
- Umsetzung einer nationalen Rohstoffstrategie
- Umsetzung eines klimaschutzmotivierten Ökologiestandards
- Zusammenfassung

1. Status Quo

1.1. Entwicklung

- VerpackV seit ca. 20 Jahren in Kraft (BGBl. vom 12.06.1991); bislang 5 Novellen ~ Reparaturversuche
- *Anlass*: Beschleunigte Verfüllung von Deponieraum
→ Indikator: Verpackungen aus Kunststoff, Metall, Papier von hhn. Anfallstellen
- *Intention*: Produktverantwortung via Rückführung von Verpackungsabfall über originärem Versorgungspfad
(? Wer hat größten Nutzen: Produzent, Händler, Konsument ?)
- *Reaktion*:
 - Finanzverantwortung mit outgesourcter Organisationsverantwortung an SystBt (dual Syst)
 - Finanzierung über Inputentgelte (~Lizenzentgelte als Entpflichtungsprämie der IVB) und Outputentgelte (~VwtgErlöse)
 - Monopolstellung des SystBt (dualSyst)

1.2. Komplexe Systemarchitektur

- Abgrenzung der Verpackungen mit hhn. Anfallstellen von anderen Verpackungsformen und Anfallstellen
- Abstimmungsvereinbarung zwischen örE und dualSyst
(? Wer kann unter welchen Bedingungen Anpassungen begehren ?)
- Mitbenutzungsmöglichkeit der kommunalen Infrastruktur
(? Entgelthöhe ?)
- Zulassung als SystBt (dualSyst) durch Landes-Umweltministerium bei Nachweis der sog. Flächendeckung
- Vollständigkeitserklärung der IVB gegenüber IHK'n;
stichprobenhafte Überprüfung durch WP
- Ausschreibungsverpflichtung der Entsorgungsleistungen
- Gemeinsame Stelle der SystBt, um u.a. Ausgleichszahlungen zwischen SystBt festzulegen (beachte: PlanLizM \neq IstLizM)
- Mengenaufteilung bei gemeinsam (örE/dualSyst) erfassten Teilströmen (z.B. Papier)

1.3. Lukrativität trotz hoher Systemkosten

Kostenschätzung bei Kunststoffverpackungen lt. UBA:

250 €/Mg Sammlung

150 €/Mg Sortierung

400 €/Mg Unbekannte Systemkosten, Overhead

100 €/Mg Zuzahlung Verwertung

900 €/Mg Gesamt

Mitwirkung Privathaushalte entgeltfrei, aber nicht kostenlos:

→ Annahme: Jeder zweite Bundesbürger 10 Minuten die Woche bei
Kostenansatz von 7,50 €/h (analog Mindestlohn)
(40 Mio Bürger x 10 min x 52 Wo) : 60 =
346,6 Mio h x 7,50 €/h ~ 2,6 Mrd €

→ Beachte: Gesamtsystemkosten ca. 1,5 Mrd €

Lukrativität

- öRE erhalten 1,50 – 1,80 €/p.c.; Sa.: ca. 140 Mio € p.a.;
ca. 10% der Gesamtsystemkosten
- SystBt sind nicht vom volatilen VwtgMarkt abhängig
- Entsorgungsunternehmen erhalten Aufträge;
zusätzliche Wertschöpfung

1.4. Kritik

- Free rider-phenomenon (keine individuelle Nutzenvermittlung beim lizenzpflichtigen IVB; Leistung hat öffentlichen Gut-Charakter; Zahlungsbereitschaft muss nicht offen gelegt werden)
 - SlgM > LizM
 - LVP : 1,7 zu 1,0
 - alle Verpackungen: 1,2 zu 1,0
 - (Gefahr der finanziellen Auszehrung)
- Derzeit ungefähr 120 Branchenlösungen (sog. Selbstentsorgerlösungen) und Eigenrücknahmen werden zur Unterlizenzierung genutzt
- Verknüpfung von LizM und EntsorgM ohne zeitlichen Puffer
- Mengenstromnachweise der SystBt passen nicht zu VE der IVB (Vermutung: Kauf von VwtgM aus anderen Quellen, Wiegescheinhandel)

1.4. Kritik

- Mangelhafte Kontrollintensität der Landes-Umweltministerien
- Zweifelhafter Wettbewerb zwischen SystBt (z. Zt. 10):
 - Kein Leistungswettbewerb möglich
 - Kostenwettbewerb fraglich, da SysBt dieselben Entsorgungsunternehmen beauftragen
(UBA: Betriebskosten der SystBt vergleichbar)
 - ? Unterlizenzierung als Wettbewerbsinstrument ?
- Geplante Erweiterung um sog. stNVP trotz unvorteilhafter und fragiler Systemarchitektur

2. Umsetzung des Verursacherprinzips in Gestalt einer materiellen Hersteller-/Produktverantwortung

- VwtgQuote löste ErfQuote ab, da Verfüllungsschutzregelung von Deponien nun nicht mehr erforderlich (Stichwort: TASI)
- Keine Lenkungswirkung pro vwtgfreundlicher Verpackungen (Korrelation vs. Kausalität)
 - Zunächst sinkende VerpM; zuletzt wieder steigende VerpM
 - Kaum Preiselastizität der Nachfrage bei geringer Lizenzentgelthöhe

- Verpackung ist Mittel zum Zweck; Produkt wird verkauft und nicht Verpackung (? IVB von Verpackungen ?)
 - Strategische Vorteilsposition verlangt
 - Wichtigkeit (Produktkomponente als solche vom Kunden eingestuft)
 - Wahrnehmung (...erkannt)
 - Nachhaltigkeit (Produktkomponente als Wettbewerbsvorteil für eine gewisse Zeit instrumentalisierbar)
 - Funktionsbündel der Verpackungen (Info-, Identifikations-, Schutz-, Lager-Transport-, Verwendungs-, Fertigungsfunktion, usw.)
- Keine materielle Herstellerverantwortung, sondern nur Finanzverantwortung mit outgesourcter Organisationsverantwortung
 - Keine Kernkompetenz der Produzenten
(Beachte: KK werden nicht outgesourct)
 - Kein Wettbewerbsvorteil bei IVB generierbar

- Ökologische Verpackungsprofilierung misslingt individuelle Nutzenvermittlung
 - Tarifstruktur der Entpflichtungsprämien bezieht sich auf Packstoff-Gebindetypus und nicht auf individuelle Verpackungen
- Erweiterung um stNVP erhöht Komplexität
 - ? Warum stNVP ? Zuschnitt auf Packstoffe entstammt einer Verfüllungsdebatte von Deponien und nicht einer Prüfung auf besondere Verwertungstauglichkeit
 - ? Tarifstruktur ? Verwertungsvorbehalt bei „Kunststoff-Ente“, aber nicht bei „Gummiball“
 - ? Dauer im Konsumkanal ? Mit stNVP divergieren die Verweildauern im K'kanal
 - LizM vs. ErfM ?
 - ErfM vielfach erst bei Wohnungsauflösung bzw. im Rahmen der Sperrmüll-Sammlung
 - ? Information/Aufklärung der Privathaushalte ?
 - Motivation für entgeltfreie Mitarbeit der Privathaushalte essentiell
 - Mitwirkung erfordert Überzeugung

3. Umsetzung einer nationalen Rohstoffstrategie

- Keine ausreichende Outputfinanzierung, obwohl entgeltfreie Generierung des Inputstroms
- Divergierende Knappheitsbewertung
 - Politik: Postulat der Schonung von Primär-Rohstoffen
 - Markt: Preis als Knappheitsindikator
(Beachte: Hoher Rohölpreis begünstigt VwtgOption)
- Erschöpfungsszenarien der Ölreserven nicht belastbar
(Hinweis auf Zitat des saudi-arabischen Energieministers zu Steinzeit- und Ölzeitalter)
 - Angebotsmenge ist keine Fixgröße, sondern $x = f(p)$
(Je höher p , desto lukrativer werden – heute noch – inferiore Abbaustätten)
 - Nachfragemenge ist keine Fixgröße, sondern $x = f(s)$
(s = Substitutionsattraktivität)
(Es gibt kein statisch-funktionales Erklärungsmuster der Nachfrage;
vgl. sog. Backstop-Technologien)

- Gefahr, dass Primärrohstoffe als politische Waffe eingesetzt werden
- Vergleichsweise geringe Mächtigkeit des kunststoffbasierten Sekundär-Rohstoffstroms aus Haushalts-Verpackungsregime
- Exportquote der kunststoffbasierten Sekundär-Rohstoffe aus Haushalts-Verpackungen

4. Umsetzung eines Klimaschutzmotivierten Ökologiestandards

4.1. Instrument „Pfandregelung“

- Keine Stabilisierung der MW-Quote (Ausnahme: Bier)
 - Konsumentenverhalten (Präferenzierung situations-/funktionsgerechter Verpackungen; beachte: Produkt als Nutzenbündel auf wettbewerbsintensiven Märkten)
 - Wettbewerbsverhalten (u.a. Instrumentalisierung als Kundenbindungsmaßnahme; Eigenmarken mit Wiedererkennungseffekt; Optimierung entsprechend Verkaufsflächennutzung)

- Modellprämissen der Ökobilanzen zu MW versus EW bezogen auf die aktuellen Markt-/Konsumgegebenheiten zweifelhaft (u.a. bzgl. Materialverbräuche, Distributionswege, Emissionsbelastungen durch Transporte)
 - Innovationsfokus überwiegend bei EW
(insbes. Reduzierung spezifischer Materialverbräuche)
 - Individualisierungstendenz bei MW-Gebinden
(insbes. Zunahme Materialverbräuche, Distributionswege – hin und zurück)
- Windfall-profits durch sog. Pfandschlupf
(Nicht erstattete Pfänder; Zinsgewinne aus Bodensatz der in Umlauf befindlichen Pfändern)

- ? Pro: Sortenreine Erfassung, Anti-Littering ?
 - Sortenreinheit nur für wenige Stoffströme leistbar
 - Litteringanteil durch Getränkeverpackungen ca. 6%;
überwiegende Quellen sind Fast Food und Kleinteile
 - Getränkeverpackungen aus Convenience-getriebener Vertriebs-
schiene „Sofortkonsum“ mit Schlupfgrößen bis zu 40% trotz Pfand;
Hauptquelle des Getränke-Littering
- ? Pro: Realisierung von Sunk costs wegen Systemaustrittskosten ?
 - Analogie zum sachlich gebotenen Subventionsabbau
 - Hohe Systemkosten u.a. wegen Duplizität von Entsorgungsregimen
(Duale Entsorgung vs. Pfandregime 1 : 3)

4.2. Instrument „Materialbezogene Recyclingquote“

- Ökologischer Vorteil stoffliches Recycling = f (energetischen Wirkungsgrades des energetischen Recyclings)
- Unterlizenzierung reduziert stofflichen Recyclinganteil auf ein Drittel

5. Zusammenfassung

- Künstlicher und geschützter Markt
- Lukrativität für sämtliche Marktteilnehmer (Ausnahme: Privathaushalte)
- Systemarchitektur komplex, intransparent und kostenträchtig
- Keine Herstellerverantwortung, da Aufgabe nicht Teil des Kernkompetenzspektrums
 - Finanzverantwortung mit outgesourcter Organisationsverantwortung
- Keine ökologische Lenkungswirkung
 - Lizenzentgelt ohne Steuerungsimpuls
 - Keine individuelle Nutzenvermittlung
- Erschöpfungsszenarien entspringen statischer Betrachtungsweise
- Geringe Stoffstrommächtigkeit mit nur geringer Relevanz für eine nationale Rohstoffstrategie
- Ökologische Treffsicherheit der Pfandregelung gering
- Unterlizenzierung bewirkt geringe stoffliche Recyclingquote