

RECYCLING

magazin

Trends, Analysen, Meinungen
und Fakten zur Kreislaufwirtschaft

Auf dem Weg zum nächsten Kompromiss

Ein Blick in die Wahlprogramme der im Bundestag vertretenen Parteien ist weder besonders überraschend noch besonders ermutigend.

Kunststoffrecycling Den Weg für Rezyklate ebnen **NE-Metalle** Logistik ist das größte Problem **RC-Baustoffe** Mantelverordnung - und alles wird gut? **Textilrecycling** Nachhaltigkeit in Zeiten von „Fast Fashion“ **Digitalisierung** Das Gesamtsystem verstehen **Kunststoffrecycling** Der Kampf um das Pfand ... u. v. m.



**SCHWERPUNKTE
DIESER AUSGABE**
Kunststoffrecycling
Kreislaufwirtschaft

Der Kampf um das Pfand



Österreichs maßvoller Weg zurück zu bepfandeten Mehrweggetränkeverpackungen – vorerst jedoch kein Pfand für Kunststoff-Einweggetränkeflaschen: Sind die Sammelquoten (90 Prozent ab 2029) für Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen gemäß den Vorgaben der Einweg-Kunststoff RL (SUP-RL) ohne die Einführung eines Pfands erreichbar?

Die Regierung in Österreich will die Mehrwegquote von Getränkeverpackungen bis 2025 auf 25 Prozent – derzeit circa 19 Prozent – steigern. Jedenfalls sieht dies die geplante Novelle zum österreichischen AbfallwirtschaftsG und der VerpackVO vor. Die Einführung eines Pfandes auf Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen ist trotz ministerieller Ankündigung (noch) nicht vorgesehen. Danach werden bloß Letztvertrieber aus dem Lebensmitteleinzelhandel verpflichtet, bei Getränkeverpackungen ab 2023 mindestens 25 Prozent Mehrwegflaschen zu verkaufen. Dieser Anteil soll 2025 auf mindestens 40 Prozent steigen und 2030 auf mindestens 55 Prozent.

Grundsätzlich soll es Mehrwegflaschen in jedem einschlägigen Geschäft geben; Ausnahmen seien nur für kleinere Geschäfte vorgesehen. Um diese Ziele zu erreichen, wurde eine Novelle zum AbfallwirtschaftsG in Begutachtung geschickt, die spätestens mit 1.7.2021 in Kraft treten sollte. Da im Natio-

nalrat trotz bindender Umsetzungsfristen in den EU-RL noch keine Beschlussfassung erfolgte, wird dies wahrscheinlich erst im Herbst 2021 – somit verspätet – erfolgen.

Österreich war noch in den 1990er-Jahren ein Musterschüler an Mehrweg- und Pfandsystemen, wurde seither jedoch de facto gänzlich pfandlos. Hintergrund für die Systemänderung des nunmehrigen Status quo ist die durch EU-Richtlinien vorgegebene Reduktion von Kunststoffabfällen sowie die Erhöhung der Sammelquoten. Bekanntlich müssen bis 2025 77 Prozent der Einweggetränkeflaschen getrennt gesammelt werden; bis 2029 sind es 90 Prozent.

Was sind die Ursachen für diesen Systembruch und die Veränderung des österreichischen Weges?

Ein historischer Überblick

In den 1980er-Jahren stieg in Österreich das Gesamtverpackungsaufkommen stark an.

Der Verpackungsanteil am Haushaltsabfall war Ende der 1980er-Jahre bei einem Massenanteil von circa 30 Prozent und einem Volumenanteil von circa 50 Prozent.

Vor diesem Hintergrund wurden in Österreich Ende der 1980er-Jahre ordnungspolitische Steuerungsmaßnahmen zur Lenkung der Stoffströme von Verpackungen konzipiert. Die Art der benutzten Instrumente lehnte sich deutlich an das deutsche Vorbild an, wobei inhaltlich jedoch durchaus eigenständige Akzente gesetzt wurden. Unter anderem wurde in der österreichischen VerpackVO aus dem Jahr 1992 eine Rückgabepflicht für Letztverbraucher vorgesehen, wogegen sich in der deutschen VerpackVO keine solche Verpflichtung fand. Für Verkaufsverpackungen lässt die VerpackVO 1992 auch eine thermische Verwertung zu; die deutsche VerpackVO lässt nur die Wiederverwendung und stoffliche Verwertung zu. Noch 1990 wurden die VO für wiederbefüllbare Getränkeverpackungen aus Kunststoff und die GetränkezielVO erlassen – beide Verordnungen traten mit 1.9.1990 in Kraft. Die VO für wiederbefüllbare Getränkeverpackungen aus Kunststoff sah für solche Verpackungen ein verpflichtendes Pfandsystem und eine Rücknahmepflicht vor.



Von Elisabeth Moser-Marzi

Rechtsanwältin Elisabeth Moser-Marzi ist Gründungspartnerin der RA-Kanzlei Moser-Marzi – Fachkanzlei für technische Berufe und Einrichtungen Wien. Zu den Tätigkeitsschwerpunkten zählen neben dem Nachhaltigkeitsrecht, Abfallwirtschafts- sowie Verpackungsrecht.



Im Sommer 1990 kamen in Österreich erstmals kohlenstoffhaltige Erfrischungsgetränke in wiederbefüllbaren PET-Flaschen auf den Markt. Die GetränkezielVO setzte Quoten für die Wiederverwendung respektive umweltgerechte Verwertung von Getränkeverpackungen unabhängig vom verwendeten Packstoff fest, die innerhalb bestimmter Fristen zu erreichen waren.

VerpackVO 1992

1992 erließ das damals zuständige Umweltministerium die VO über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen und bestimmten Warenresten – die erste österreichische VerpackVO – sowie die VO über die Festsetzung von Zielen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen von Getränkeverpackungen und sonstigen Verpackungen; beide VO traten mit 1.10.1993 in Kraft.

Die VerpackVO 1992 sah für Hersteller und Inverkehrsetzer von Verpackungen die Verpflichtung zu einer unentgeltlichen Rücknahme für Transport- und Verkaufsverpackungen vor. Bis 1.1.2000 sollte eine Erfassungsquote von 80 Prozent erreicht werden. Eine Verwertungsquote von 80 Prozent der gesammelten Verpackungen war vorgeschrieben, wobei bei Transport- und Umverpackungen lediglich die Wiederverwendung und stoffliche Verwertung zugelassen war, bei Verkaufsverpackungen – wie schon ausgeführt – auch die thermische Verwertung.

Die Befreiung der Inverkehrsetzer von diesen Verpflichtungen durch Teilnahme an einem flächendeckenden Sammel- und Verwertungssystem war für Transport- und Verkaufsverpackungen bei Nichterreichen der Rücklaufquoten verpflichtend vorgesehen.

Letztverbrauchern von Verpackungen wurde eine Rückgabepflicht auferlegt, die entweder die Einbringung in Sammel- und Verwertungssysteme oder die Rückgabe an den Hersteller oder Inverkehrsetzer vorsah.

Die Verpack-ZielVO, die die GetränkezielVO ersetzte, sah hohe Quoten für die Wiederbefüllung und umweltgerechte Verwertung von Getränkeverpackungen vor. Für die sonstigen Verpackungen wurden Restmengen in absoluten Zahlen festgelegt, bis zu denen die Einbringung in Abfallbehandlungsanlagen erlaubt war. Für den Fall der Nichterreichung der Ziele wurde die Erlassung von Verkehrs- und Abgabebeschränkungen in Aussicht gestellt.

Bis zum Jahr 2000 waren dies 96 Prozent für Mineralwasser, Tafelwasser und Sodawasser, für Bier bis zum Jahr 2000 94 Prozent, für alkoholfreie Erfrischungsgetränke bis zum Jahr 2000 83 Prozent, für die übrigen Getränkearten bis zum Jahr 2000 80 Prozent der jeweils im Jahr abgesetzten Abfüllmengen.

1996 erfolgte eine Novellierung, in die auch aufgrund des EU-Beitritt Österreichs im Jahr 1995 die Verpack-RL 94/62 /EG eingearbeitet wurde.

Unter anderem wurden stoffliche Verwertungsquoten festgesetzt, Ausnahmebestimmungen für langlebige Verpackungen und Kleinstabgeber geschaffen, die Eigenimporteure in den Pflichtenkreis einbezogen, Sammel- und Verwertungssysteme erstmals genauer definiert und Letztvertreibern Verpflichtungen zum Nachweis der Systemteilnahme auferlegt.

Die österreichische VerpackVO ist seit ihren Anfängen umsetzungsmäßig sehr von den Interessen des Handels geprägt – die Handelsunternehmen wollten mit der durch die Rückgabeverpflichtung erforderlichen Manipulation von Verpackungen so wenig wie möglich zu tun zu haben. Die aufgrund der VerpackVO einzurichtenden Sammelseln und Rückgabemöglichkeiten für Verpackungen sollten nicht in den Supermärkten, sondern vor diesen und im Umkreis dieser errichtet und aufgestellt werden.

Einweg-Getränkeverpackungen waren zu Beginn der Einführung bloß überschaubar am Markt vorhanden.

Hohe Mehrwegquoten in den 1990ern

Die Mehrwegquoten betragen in den 1990er-Jahren um die 80 Prozent. Ein entscheidender Umstand dafür war, dass bis zum Jahr 1999 die MineralwasserVO in Geltung war, welche besagte, dass Mineral- und Heilwässer nur in (Mehrweg-) Glasflaschen abgefüllt werden durften. Mineralwässer wurden bis dahin nur in pfandgeführten Glasflaschen vertrieben.

Nach Aufhebung dieser VO begannen viele Abfüller, auf Einweg-PET-Getränkeflaschen umzusteigen – dies auch aufgrund der vorteilhaften Materialeigenschaften von PET (Leichtigkeit, Druckfestigkeit und Robustheit). In Verbindung mit der politischen Abstandnahme einer Neuerlassung der Verpack-ZielVO nach ihrer Aufhebung durch den Verfassungsgerichtshof im Jahr 2002 wurden kohlenstoffhaltige Getränke verstärkt oder überwiegend in Einweg-PET-Getränkeflaschen abgefüllt. Im Getränkebereich begann damit der Siegeszug von Einweg-PET-Flaschen.

Nachhaltigkeitsagenda

Da ein Mehrwegprogramm erhalten werden sollte, wurde diese Agenda als Korrektiv eingeführt. Die freiwillige Erklärung der österreichischen Getränkewirtschaft wurde am 4.10.2004 für die Jahre ab 2005 in der Österreichischen Wirtschaftskammer unterzeichnet und sollte eine nachhaltige Gestaltung der österreichischen Getränkeverpackungen gewährleisten. Erreicht wurde ihre Zielsetzung jedoch nicht. Beigetreten sind ihr zahlreiche Unternehmen der Getränkewirtschaft (Abfüller, Vertreiber, Importeure). Die Zielsetzungen bestehen vor allem in der Optimierung der Materialeffizienz, der umweltkonformen Nutzung der Materialien sowie der Energieinhalte und der Erfüllung der Bedürfnisse der Konsumenten. Die Verwendung von Mehrwegsystemen wurde als wesentlicher Beitrag zur Optimierung der Materialeffizienz betrachtet.

Bei Einweggetränkeverpackungen sollen Materialeinsparungen durch die stoffliche Verwertung gesammelter Verpackungen erreicht werden, unabhängig vom verwendeten Material. Nur für Getränkeverpackungen aus PET wurde ein Prozentsatz für die stoffli-

che Verwertung, nämlich 50 Prozent angegeben, wobei die Basisgröße dieses Anteils nicht festgelegt wurde. Dies geschah auch, um dem durch die Aufhebung der in der Verpack-Ziel-VO festgelegten Wiederbefüllungsquoten entstandenen Siegeszug des Einsatzes von Einweg-PET – auch immer mehr übergreifend in den Bereich von Putz- und Reinigungsmitteln – Rechnung zu tragen.

PET-Rezyklat soll teilweise wieder der Produktion von PET-Flaschen zugeführt werden, wofür der Begriff „Bottle-to-Bottle-Recycling“ verwendet wurde. Dabei handelt es sich um „Post-Consumer-Rezyklat“, wobei es sich bei der Folgeproduktion nicht um die Produktion von Getränkeverpackungen handeln musste. In Recycling-Getränkegebinden aus PET soll der Anteil verwerteter Materialien auf bis zu 30 Prozent angehoben werden. Ursprünglich sollten Mehrwegsysteme abgesichert werden. Dies, damit bei den Getränkearten Mineralwasser, Bier, Limonaden und Fruchtsäfte auch weiterhin Mehrwegsysteme angeboten werden, um die Wahlfreiheit für Verbraucher zwischen Ein- und Mehrwegverpackungen aufrechtzuerhalten. Die Nachhaltigkeitsagenda verpflichtete zu Maßnahmen zur Steigerung der Nachfrage nach Mehrweggebinden und zur Erhaltung eines ausreichenden Nachfragevolumens. Durch konkret aufgezählte Werbemaßnahmen sollte der Mehrweganteil von 2004 erhalten werden. Darüber sollte jedes Jahr bis 30.06. ein im Internet zugänglicher Umsetzungsbericht erstellt werden.

Die Nachhaltigkeitsagenda war aber nicht in der wünschenswerten Klarheit und Deutlichkeit formuliert. Die einzelnen Verpflichtungen ließen weiten Interpretationsspielraum offen, sodass die Zielerreichung nur schwer überprüft werden konnte. Jedenfalls zeigten schon die Berichtszahlen über die Mehrwegquoten des Jahres 2005 auf, dass das „Rückgrat“ der Mehrwegquoten Mehrwegverpackungen aus Glas sind.

Kunststoffverpackungen, auch in der Substitution von Mehrwegverpackungen aus Glas, werden überwiegend als Einwegverpackungen eingesetzt, wodurch die Mehrwegquoten kaum beibehalten werden konnten und extrem zurückgingen – im Jahr 2019 betragen sie nur mehr um die 19 Prozent.

Dies insbesondere, da das „Bottle-to-Bottle-Recycling“ eine materialspezifische Verwertungsart für Einwegverpackungen ist und damit Mehrwegsysteme ersetzt. Für die Erreichung der selbstgesetzten Mehrwegquoten wäre der konsequente Einsatz und die Verwendung von Mehrwegverpackungen aus Glas erforderlich gewesen.

Umgesetzt wurde jedoch die Bottle-to-Bottle-Verwertung von PET. So wurden zum Beispiel schon im Jahr 2005 1.432 Tonnen an Post-Consumer PET-Rezyklat für die Produktion von PET-Getränkeflaschen verwendet. Um die gesammelten PET-Getränkeflaschen einem „Bottle-to-Bottle-Recycling“ zuführen zu können, haben einige Getränkeabfüller die PET-to-PET-Recycling Österreich GmbH gegründet, der bestimmte Jahresmengen vom gesammelten PET-Einwegflaschen-Material über die Sammel- und Verwertungssysteme zugesichert wurden.

Beschränkung getrennte Sammlung

Durch die Novelle des Abfallwirtschaftsgesetzes im Jahr 2002 wurde es möglich, Kunststoffverpackungen aus dem Haushaltsbereich, die im Restmüll mitgesammelt werden, in Müllverbrennungsanlagen in Form von Energiegewinnung energetisch zu nutzen. Folglich wurde auch die Sammlung von Kunststoffverpackungen im Haushaltsbereich dort auf eine Hohlkörperverpackungssammlung begrenzt, wo Müllverbrennungsanlagen zur Verfügung stehen. Das heißt, dass Folienverpackungen, wie etwa Tragetaschen, Verpackungen in der Form von Eimern oder Bechern (Joghurtbecher) nicht mehr getrennt gesammelt, sondern in der Restmüllsammlung verblieben beziehungsweise in diese eingebracht wurden.

Hoher Anteil thermische Verwertung

Diese nunmehr rechtlich eingeräumten Möglichkeiten der Einschränkung der getrennten Sammlung führten dazu, dass die überwiegenden Mengen der Kunststoff-Verpackungsabfälle einer thermischen Nutzung zugeführt wurden, sei es in Form der energetischen Nutzung oder durch die Aussortierung aus der getrennten Verpackungssammlung. Zwecks

Erreichung der stofflichen Verwertungsquote – vorgeschrieben in der derzeitigen Fassung noch mit 22,5 Prozent – wurde schwerpunktmäßig auf die stoffliche Verwertung der PET-Flaschen gesetzt. Die Quotenerreichung wurde durch die additive Verwertung von anderen Verpackungskunststoffabfällen wie etwa PP gewährleistet und sichergestellt.

Erforderliche Systemadaptierungen

Aktuell in Schwierigkeiten und politische Diskussionen geriet dieses System aufgrund des vom EU-Kreislaufwirtschaftspaket geforderten Einsparungspotenzials an Einweg-Kunststoffverpackungen sowie der neuen Recyclingquoten der EU-RL über Einwegkunststoffe und Verpackungen. Aktuell liegt diese Quote bei 32 Prozent. Da jedoch für 2025 und 2030 eine Quotenerhöhung auf 50 beziehungsweise 55 Prozent vorgesehen ist, hat Österreich für diese Zielerreichung Handlungsbedarf. Jedenfalls bedingt dieser Umstand, dass zukünftig die Sortiertiefe bei den gesammelten Verpackungsabfällen massiv erhöht werden muss.

Kunststoffverpackungen, die bis dato energetisch genutzt respektive thermisch verwertet wurden/werden (unter anderem Joghurtbecher), werden wiederum aussortiert und der stofflichen Verwertung zugeführt werden müssen, um diese Quoten zu erreichen.

Höhere Sammelquoten

Gemäß der Einweg-Kunststoff-RL (SUP-RL) müssen bis zum Jahr 2025 77 Prozent der Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen getrennt gesammelt werden; bis 2029 90 Prozent. 77 Prozent sind in Österreich bis zum Jahr 2025 mit intensiveren Anstrengungen und Bemühungen – unter anderem des weiteren Ausbaus der Sammelinfrastruktur – sicherlich erreichbar. Jedoch bleibt ungeklärt, ob unter den derzeitigen Rahmenbedingungen 90 Prozent im Jahr 2029 erreicht werden können. Die derzeitige Quote liegt bei 70 Prozent.

Beispiele aus anderen Ländern – zum Beispiel Schweden – zeigen, dass eine (getrennte) Sammelquote von 90 Prozent bei Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen nur über ein Pfandsystem erreicht wird. Eingeholte

Studien des zuständigen Ministeriums bestätigten diesen Umstand.

Jedoch sieht der derzeitige Novellentwurf zum Abfallwirtschaftsgesetz – trotz zuvor anderslautender Ankündigungen des zuständigen Ministeriums – vorerst kein Einwegpfand vor.

Somit bleibt ungeklärt, wie die neuen EU-Ziele erreicht werden, da die bisherigen Mechanismen dafür nicht ausreichen werden. Im Sinne einer Rechtsklarheit für die betroffenen Verkehrskreise – insbesondere für die Hersteller, Abfüller und Vertreiber – bleibt es wünschenswert, so rasch wie möglich Klarheit über die Einführung eines Einwegpfandes zu schaffen.

Denn im Gegensatz dazu wird in Deutschland das Einwegpfandsystem schon ab 2022 massiv erweitert und ausgebaut.

Das EU-Kreislaufwirtschaftspaket

Das EU-Kreislaufwirtschaftspaket sieht additiv Maßnahmen zur quantitativen

Verminderung von Einweg-Kunststoffverpackungen vor. Es soll eine deutliche Trendumkehr beim steigenden Verbrauch dieser Verpackungskategorie erreicht werden. Bis zum Jahr 2025 sollen gegenüber dem Jahr 2018 20 Prozent an Einwegkunststoff-Verpackungen – insbesondere durch die Förderung des Ausbaus von Mehrwegsystemen – vermindert werden, was wiederum nur durch die Umstellung auf Mehrwegsysteme erreicht werden kann. Somit ist der österreichische Gesetzgeber gefordert, zu den Mehrwegursprüngen der 1990er-Jahre zurückzugehen und verbindliche Mehrwegquoten vorzuschreiben.

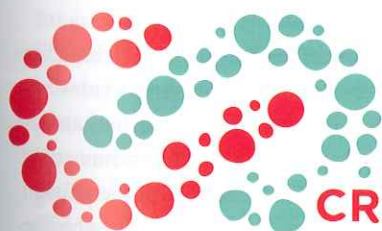
Geht es nach den Plänen des zuständigen Ministeriums, soll jeder Letztvertreiber im Lebensmitteleinzelhandel verpflichtet werden, für Bier und Biermischgetränke mindestens 60 Prozent, für Mineralwasser, Tafelwasser und Soda mindestens 20 Prozent, für Fruchtsaft, Gemüsesaft, Nektar mindestens 10 Prozent, für alkohol-

freie Erfrischungsgetränke (zum Beispiel Limonaden, aromatisierte Wässer, Energydrinks, Eistee) mindestens 10 Prozent und für Milch ebenfalls mindestens 10 Prozent der angebotenen Artikel im jeweiligen Sortiment in Mehrweggetränkeverpackungen anzubieten. Dies jedoch erst ab dem Jahr 2023, wo 25 Prozent der Getränkeverpackungen in Mehrwegflaschen angeboten werden sollen.

Deutsche Getränke-Exporthändler sollen sich aber schon jetzt mit ihren Vertriebspartnern in Österreich abstimmen, ob für ihre Getränkeexporte in Einwegverpackungen – insbesondere bei Kunststoffverpackungen – zukünftig nicht auch mehrwegtaugliche Verpackungen erforderlich werden. Dies sollte geklärt werden, um rechtzeitig die erforderliche Umstellung zu bewerkstelligen und um nicht ausgelistet zu werden.

*Elisabeth Moser-Marzi,
Rechtsanwaltskanzlei Moser-Marzi*

Anzeige



CRADLE TO CRADLE CONGRESS 2021

7. September
Mainz

**PLASTICS & PACKAGING
FOR TOMORROW**

4. November
Mönchengladbach

**CITIES & REGIONS
DRIVING CHANGE**

SCHIRMHERRIN
Ministerin Svenja Schulze



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit



**DIE
PLATTFORM
FÜR C2C-
INNOVATION
& CIRCULAR
ECONOMY**

**HYBRID
EVENT**

**URBAN
FUTURE**

www.c2c-congress.org