



**WIRTSCHAFTSVERBÄNDE
PAPIERVERARBEITUNG
(WPV) e. V.**

Hilpertstraße 22
64295 Darmstadt
Telefon 06151/870320
Telefax 06151/8703229
e-Mail: info@vkv.org

WPV-Positionspapier „HWWI-Gutachten Verpackungsverordnung“

Seit vielen Jahren, insbesondere aber nach der 5. Novelle der Verpackungsverordnung 2008, plädiert der WPV für die Herausnahme von Papier/Karton/Pappe-Verpackungen aus dem Regelungsbereich der Verpackungsverordnung.

Packstoffe, für deren Sammlung, Sortierung und Verwertung funktionierende Märkte existieren, sollten aus dem Regelwerk der Verpackungsverordnung entlassen werden. Dies gilt in besonderer Weise für Verpackungen aus Papier, Pappe und Karton (PPK).

Der WPV hat hierzu beim Hamburgischen WeltWirtschaftsinstitut (HWWI) eine Studie „Liberalisierungspotentiale bei der Entsorgung gebrauchter Verpackungen aus Papier, Karton und Pappe“ in Auftrag gegeben, deren Ergebnisse zum Jahresende 2011 vorgelegt wurden.

Die Kernaussagen der Studie:

1. Die deutsche Verpackungsverordnung ist nicht die zwingende Konsequenz der EU-Verpackungsrichtlinie

Die Europäische Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle setzt den Rahmen für die Verpackungsentsorgung in Europa und macht Vorgaben zu den Recycling-Zielen. Dabei handelt es sich um Mindestanforderungen an die nationalen Gesetzgebungen, die Umsetzung und Organisation im speziellen bleibt aber den Staaten überlassen. Demzufolge zeigen die verschiedenen nationalen Gesetzgebungen in Europa durchaus merkbare Unterschiede in der Umsetzung der EU-Richtlinie. Gleichzeitig variieren die Verwertungserfolge zwischen den Ländern nur schwach und auf hohem Niveau. Dies zeigt, dass die deutsche Organisationsform keine zwingende Voraussetzung für die ökologische Zielerreichung ist.

Andere nationale Umsetzungsformen als die in Deutschland geltende Verpackungsverordnung sind also möglich.

2. Die hohe Regulierungsdichte führt zu hohen Kosten

Die Privatwirtschaft und zum Teil auch die betroffene Verwaltung kritisieren oft die hohe Regulierungsdichte und die schwierige Handhabbarkeit der Verpackungsverordnung. Dies verursacht bei vielen Akteuren Transaktionskosten, die durch Informations- und Erfüllungspflicht ausgelöst werden.

Es ist fraglich, ob und in welchem Maße diese Transaktionskosten durch die ökologischen Ziele gerechtfertigt werden können.

Die Transaktionskosten der Verpackungsverordnung im Sinne gemessener Bürokratiekosten alleine aufgrund von Informationspflichten von Unternehmen werden vom Statistischen Bundesamt aktuell mit jährlich gut 69 Mio. Euro angegeben. Berücksichtigt man die Vielzahl der weiteren Akteure und weitere Pflichten und Tätigkeiten in diesem Zusammenhang, so dürften die tatsächlichen Transaktionskosten deutlich höher liegen. Bei sehr vorsichtigen Annahmen wurden im Rahmen der HWWI-Studie Transaktionskosten von mehr als 168 Mio. Euro pro Jahr errechnet.

Andere Quellen kommen zu Transaktionskosten, die um das vier- bis fünffache höher sind.

Bei einer materialbezogenen Differenzierung der Transaktionskosten kommt man zu folgenden Transaktionskosten der Materialfraktion Papier/Pappe/Karton (PPK):

- Bezogen auf den PPK-Anteil an den bei den Dualen System lizenzierten Mengen betragen die PPK-Transaktionskosten 43 Mio. Euro jährlich.
- Bezogen auf den PPK-Anteil an den tatsächlich erfassten Verpackungsmengen betragen die PPK-Transaktionskosten ca. 69 Mio. Euro jährlich.

Die Transaktionskostenberechnung stellt einen weiteren Baustein für eine vollständige Kosten-Nutzen-Analyse der Verpackungsverordnung dar. Es stellt sich die Frage, ob die errechneten jährlichen Transaktionskosten für die Materialfraktion PPK gerechtfertigt sind. Die ökologischen Erfolge des PPK-Recyclings werden schließlich auch erzielt, ohne dass die von der Verpackungsverordnung ausgelösten Transaktionskosten entstehen müssten: PPK-Verpackungen würden auch ohne die Vorgaben der Verpackungsverordnung stofflich wiederverwertet, was schließlich auch schon vor Inkrafttreten der Verpackungsverordnung 1991 der Fall war. Die von der Verpackungsverordnung ausgelösten Transaktionskosten könnten somit im Bereich PPK komplett eingespart werden.

3. PPK-Verkaufsverpackungen: nur ca. 20 % des gesamten Altpapieraufkommens

Die gemäß Verpackungsverordnung haushaltsnah erfassten PPK-Verkaufsverpackungen haben lediglich einen Anteil von etwa 20 % an der haushaltsnahen Altpapiersammlung. Die restlichen ca. 80 % sind andere Papierprodukte, insbesondere grafische Papiere wie z.B. Zeitungen, Zeitschriften etc. Gemessen am gesamten Altpapieraufkommen in Deutschland, also haushaltsnah sowie gewerblich in Industrie und Handel erfasstes Altpapier, haben PPK-Verkaufsverpackungen sogar nur einen Anteil von etwa 10 %.

Diese Relationen zeigen: Auch die nicht-regulierten Papierfraktionen werden entsorgt und dem Recycling zugeführt. Es ist somit fraglich, warum 10 % der Papierfraktion im Sinne der Verpackungsverordnung geregelt werden müssen.

4. Hohe/stabile Erfassungs- und Verwertungsquoten von Papier/Karton/Pappe-Verpackungen werden selbst bei niedrigen Altpapier-Preisen erreicht

Altpapier ist ein wichtiger Sekundärrohstoff, der in der PPK-Erzeugung eine wesentliche Rolle spielt. Es gibt eine Vielzahl unterschiedlicher Altpapiersorten, deren Preise sich erheblich unterscheiden und im Zeitverlauf stark schwanken. Trotzdem wurde sowohl in Zeiten niedriger Altpapierpreise als auch bereits vor Einführung der Verpackungsverordnung Altpapier in nennenswertem Umfang erfasst und stofflich wiederverwertet.

Sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus ökologischen Überlegungen heraus ist ein hohes Maß an Papierrecycling nicht nur wünschenswert, sondern notwendig. Andernfalls würde sich nicht nur der Verbrauch an Primärfasern und Holz deutlich erhöhen, auch die Kosten der PPK-Produktion würden merklich steigen. Es gibt also große Anreize, Altpapier bei allen Arten von Konsumenten zurück zu holen. Die Sammlung und stoffliche Wiederverwertung von Altpapier einschließlich gebrauchter PPK-Verkaufsverpackungen erfolgt demzufolge weitgehend unabhängig vom Altpapier-Preisniveau.

Trotz der niedrigen Altpapierpreise gegen Ende der 1990er Jahre - für gemischtes Altpapier sank der Preis teilweise in den negativen Bereich - ist die Rücklaufquote nicht gesunken, sondern bei knapp über 70 % geblieben. Des Weiteren hatte eine Reduzierung des gesetzlich geforderten Mindestanteils der stofflichen Verwertung aller erfassten PPK-Verkaufsverpackungen von 80 % auf 70 % im Jahr 1998 keine Auswirkung auf die Verwertungsquoten, welche weiterhin 80 % und mehr erreichten. Die deutliche Übererfüllung der Quote von 70 % deutet darauf hin, dass PPK-Verkaufsverpackungen aus wirtschaftlichen Gründen in hohem Maße einer stofflichen Verwertung zugeführt werden.

PPK-Verpackungen werden unabhängig von Quotenvorgaben oder der Verpackungsart zu einem sehr hohen Grad der etablierten und ökologisch vorteilhaften stofflichen Verwertung zugeführt.

5. Altpapier ist ein attraktiver Sekundärrohstoff

Insgesamt stellt die Erfassung und Vermarktung von Altpapier trotz einer vergleichsweise hohen Volatilität der Altpapierpreise einen lukrativen Markt dar.

25. Juni 2012

Dem WPV gehören folgende Mitgliedsverbände an:

- Verband der Wellpappen-Industrie (VDW), Darmstadt
- Fachverband Faltschachtel-Industrie (FFI), Frankfurt
- Verband der Bayerischen Papier, Pappe und Kunststoffe verarbeitenden Industrie (VBPV), München
- Fachverband Kartonverpackungen für flüssige Nahrungsmittel e.V. (FKN), Berlin
- Verband der Hersteller selbstklebender Etiketten und Schmalbahnconverter (VskE) e.V., Höchberg
- Verband Vollpappe-Kartonagen (VVK) e.V., Darmstadt
- Fachvereinigung Hartpapierwaren und Rundgefäße (FHR), Frankfurt
- Industrieverband Papier- und Folienverpackung (IPV) e.V., Frankfurt
- Gemeinschaft Papiersackindustrie (GemPSI) e.V., Frankfurt
- Verband der Zigarettenpapier verarbeitenden Industrie (VZI), Bonn