

Stellungnahme zum Entwurf für eine Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS)

Zunächst begrüßen wir ausdrücklich, dass die Bundesregierung mit einer gemeinsamen Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) die verschiedenen Handlungsfelder und Strategien für Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung bündeln und zusammenführen möchte und bedanken uns für die Möglichkeit, zur NKWS Stellung nehmen zu können. Die Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft ist ein Schlüsselfaktor für die Stärkung des Industriestandortes Deutschland. Dass das, über die verschiedenen Handlungsfelder der Kreislaufwirtschaft hinweg, von der Bundesregierung anerkannt und aktiv vorangetrieben wird, ist richtig.

Für ALPLA sind als Hersteller und Recycler von Kunststoffverpackungen insbesondere die geplanten Maßnahmen im Handlungsfeld *4.10 Kunststoffe* vor erheblicher Relevanz, weshalb sich unsere inhaltliche Bewertung überwiegend darauf beschränkt. Im Einzelnen möchten wir zur NKWS wie folgt Stellung nehmen:

4.10 Kunststoffe

4.10.1 Status Quo & Hemmnisse

„Umweltkosten durch den Einsatz von Erdöl als dominierendes Ausgangsmaterial werden externalisiert, zudem bestehen Preisnachteile für Sekundärkunststoffe im Vergleich zu primären Kunststoffen durch fehlende Skaleneffekte und unzureichende Investitionen in Sammel- und Recyclinginfrastrukturen. Die Kreislaufführung von Kunststoffen wird auch durch die enorme Vielfalt an Kunststoffsorten und Kombinationen mit unterschiedlichsten Zusatzstoffen erschwert.“ (S. 97)

Die Problembeschreibung, die in der NKWS die Hemmnisse für die Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft bei Kunststoffstoffen skizziert, halten wir für überwiegend zutreffend. Der niedrige Rohölpreis führt im Wettbewerb zu konstanten Preisnachteilen für hochwertige Sekundärmaterialien. Dadurch bleibt der Einsatz von Kunststoffzyklen aktuell aus Kostengründen ein Wettbewerbsnachteil für viele Akteure im Markt.

Ein Aspekt, der hier in der NKWS aber leider noch unzureichend thematisiert wird, ist die fehlende Verfügbarkeit von Rezyklen für den Einsatz in kontaktsensitiven Anwendungen durch unklare Regelungen hinsichtlich der Zulassung von Recyclingverfahren für die Produktion von Sekundärmaterial für den Lebensmittelkontakt. Bislang steht bspw. für den Einsatz von Sekundärmaterial in Lebensmittelverpackungen beinahe ausschließlich PET aus der Sammlung des DPG-Pfandsystems für Einwegkunststoffgetränkeflaschen zur Verfügung. Das reicht absehbar nicht aus, um den steigenden Bedarf zu decken.

Chemische Recyclingverfahren sind nach unserer Ansicht hier nur ein kleiner Bestandteil einer möglichen Lösung. Wirklich entscheidend wäre es, sich auf der europäischen Ebene für schnelle und verlässliche Genehmigungsverfahren für mechanische Recyclingverfahren einzusetzen, deren Produkte für den Einsatz in kontaktsensitiven Anwendungen zugelassen wären. Damit wäre ein entscheidendes Hemmnis bei der Kreislaufführung von Kunststoffen abgebaut.

4.10.4 Konkrete Maßnahmen und Instrumente

„Begrenzung der Materialvielfalt bei Kunststoffen

Das unkoordinierte Inverkehrbringen immer neuer Kunststoffvarianten erschwert die Erfassung sortenreiner Stoffströme, den Aufbau ökonomisch rentabler Recyclinginfrastrukturen und die Zirkularität bei Kunststoffen. Vor diesem Hintergrund wird die Bundesregierung in den Dialog mit der Industrie zur freiwilligen Begrenzung der Materialvielfalt insbesondere hinsichtlich des Einsatzes von Thermoplasten treten, damit neue Kunststoffvarianten nur dann auf den Markt kommen, wenn sie zusätzliche Beiträge zur Nachhaltigkeit leisten und darüber hinaus die Varianz gemindert wird.“

Bei der Herstellung von Verpackungen ist die Verwendung hochgradig recyclingfähiger Monomaterialien ein entscheidender Faktor, um den ökologischen Fußabdruck von Verpackungen zu reduzieren. Wir begrüßen daher, dass die Bundesregierung anstrebt, gemeinsam mit der Industrie eine Begrenzung der Materialvielfalt anzustreben.

Wichtig ist, dass Spielräume für Innovationen erhalten bleiben. Neue Kunststoffe werden nicht als Selbstzweck in den Markt gebracht, sondern weil im jeweiligen Anwendungsfeld spezifische Materialeigenschaften gefordert sind. Bei Verpackungen trifft das in besonderem Maße zu. Nachhaltigkeit – wie sie in der NKWS vorgesehen ist – sollte hier ein entscheidendes, aber nicht einziges Kriterium sein. Können durch den Einsatz von neuen Kunststoffen andere positive Effekte, wie bspw. für den Schutz der menschlichen Gesundheit, erreicht werden, sollte das ebenfalls berücksichtigt werden.

„Stärkung des Rezyklatanteils bei Kunststoffen

*Die Bundesregierung wird **produktbezogene Mindestrezyklatanteile** aus Post Consumer Rezyklat (PCR) für den Weg zu Zirkularität bei Kunststoffen prüfen und sich ggf. in entsprechenden Rechtsakten auf EU-Ebene hierfür einsetzen. Damit werden Anreize für den Aufbau von Sammelstrukturen und Rücknahmesystemen und für Recyclingtechnologien gesetzt. Die Auswahl von Produktgruppen und die Höhe der Quoten erfolgt im Dialog mit Branchenvertretern und der Wissenschaft. Voraussetzung ist, dass geltende Qualitätsanforderungen weiterhin erreicht werden. Dafür notwendig sind stringente Qualitätskontrollen importierter Kunststoffrezyklate.*

Durch klug formulierte Quoten werden Rezyklate dort eingesetzt, wo sie den höchsten ökobilanziellen Nutzen aufweisen. Zusätzlich zu (laufenden) Verhandlungen zu Rezyklateinsatzquoten bei Verpackungen und Altfahrzeugen setzt sich die Bundesregierung dafür ein, diese auch für Kunststoffprodukte im Bau (EU-Bauprodukteverordnung) und in der Landwirtschaft (hier u.a. im Kontext der Verordnung über Materialien und Gegenstände aus recyceltem Kunststoff, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen) festzulegen.“ (S. 99)

Mindestrezyklateinsatzquoten sind ein wichtiges Instrument für die Wettbewerbsfähigkeit von Kunststoffrezyklaten. Das Inkrafttreten der Quoten für Einwegkunststoffgetränkeflaschen zum 1. Januar 2025 wird daher bereits sehnsüchtig erwartet. Insofern ist es richtig, dass die Bundesregierung prüfen möchte, ähnliche Quoten auf für weitere Kunststoffprodukte einzuführen. Die Nachfrage nach hochwertigem Sekundärmaterial würde perspektivisch sichergestellt – und damit auch Investitionssicherheit in Sammel-, Sortier- und Recyclingstrukturen. Stringenten Qualitätskontrollen für importierte Kunststoffrezyklate kommt hierbei eine besondere Bedeutung zu, um zu verhindern, dass als Sekundärmaterial deklariertes Neumaterial unter falschem Label importiert wird oder Rezyklat aufgrund geringerer Umwelt- und Sozialstandards im Herkunftsland zu deutlich niedrigeren Preisen angeboten werden kann.

Eine Einbeziehung von Branchenvertreterinnen und Branchenvertretern ist bei der Auswahl der Produktgruppen elementar und sollte unbedingt wie geplant umgesetzt werden. Wir begrüßen, dass die Bundesregierung hier das Know-how aus der Praxis einbeziehen möchte.

*„Als mittel- bis langfristiges Lenkungsinstrument wird die Bundesregierung zudem die Einführung verpflichtender Anteile recycelter, schadstoffarmer Materialien bei der Herstellung von Kunststoffen prüfen und sich ggf. dafür auf EU-Ebene einsetzen. Diese setzen unabhängig vom Produkt direkt beim Kunststoff bzw. Polymer an. Für einzelne Kunststoffsorten (z.B. PET, PP) wird dabei festgelegt, welcher Masseanteil der Produktion durch rezyklierte Kunststoffabfälle gedeckt werden muss, um in Europa in Verkehr gebracht werden zu dürfen. Der Markt regelt dann selbst, in welchen Produktanwendungen die Rezyklate zum Einsatz kommen. Der Wirkmechanismus solcher **polymerspezifischen Substitutionsquoten** lässt sich folgendermaßen skizzieren: Sie sollen sowohl für in Deutschland und Europa produzierte Kunststoffe als auch für importierte Kunststoffprodukte gelten und schrittweise erhöht werden. Die Einführung muss mit Blick auf den Binnenmarkt EU-weit erfolgen (z.B. über eine EU-Richtlinie). Zum Schutz der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Kunststoffproduktion müssten auch an importierte Kunststoffprodukte vergleichbare Anforderungen gestellt werden. Durch verbindliche Vorgaben zum polymerspezifischen Rezyklatanteil bei der Kunststoffproduktion wird der ökologische Fußabdruck von Kunststoffprodukten reduziert.“ (S. 100)*

Das hier skizzierte Instrument polymerspezifischer Substitutionsquoten kann grundsätzlich geeignet sein, den Einsatz von fossilem Primärmaterial bei der Kunststoffherstellung zu verringern. Dass das notwendig ist, steht außer Frage.

Aus unserer Sicht wäre bei der Prüfung aber unbedingt zu berücksichtigen, dass durch polymerspezifische Rezyklatquoten einseitige Wettbewerbsvorteile für bestimmte Verwertungsverfahren entstehen könnten. Durch polymerspezifische Quoten würde die Gefahr entstehen, dass Stoffströme in umwelt- und klimapolitisch nachteilige chemische Recyclingverfahren gelenkt werden. Das sollte unbedingt verhindert werden. Wenn der Rezyklatanteil schon bei der Produktion der Kunststoffe notwendig wäre, müsste geprüft werden, inwieweit mechanische Recyclingverfahren hier einen Beitrag leisten können. Wir regen an, entsprechende Einschränkungen bereits in die NKWS aufzunehmen.

*„Um den Rezyklateinsatz dynamisch auszugestalten, wird die Bundesregierung die Einführung einer **Einspeisevergütung** prüfen und ein Konzept modellhaft für den Kunststoffsektor erarbeiten. Die Höhe der Vergütungen könnte nach dem Modell der „Carbon Contracts of Difference“ an die Einsparung von Treibhausgasen durch die Verwendung von Rezyklaten gegenüber der Neuproduktion von Kunststoff gekoppelt werden und die Wettbewerbsfähigkeit der Rezyklate dauerhaft erhöhen.“ (S. 100)*

Die Idee einer Einspeisevergütung für Rezyklate begrüßen wir. Durch den Einsatz von Rezyklaten in Kunststoffverpackungen können erhebliche Mengen CO₂-Emissionen eingespart werden. Noch entstehen dadurch aber erhebliche Mehrkosten, die bislang eine breitere Verwendung von Sekundärmaterial verhindern. Einen Mechanismus zu etablieren, der die Klimavorteile des Rezyklateinsatzes mit finanziellen Anreizen verbindet, könnte dabei helfen, auch bei Kunststoffen die Kreislaufwirtschaft angemessen zu fördern. Eine abschließende Bewertung des Instrumentes ist aber nur auf Basis eines konkreten Vorschlages möglich.

„Optimiertes Recycling von Kunststoffen

Die in Deutschland anfallenden Kunststoffabfälle sollen möglichst hochwertig stofflich verwertet und die energetische Verwertung kontinuierlich reduziert werden.

Darüber hinaus sollten die Sortier- und Recyclinganlagen kontinuierlich weiter verbessert werden, um die Qualität der Rezyklate stetig zu steigern. Hierzu sollten technische Mindestanforderungen weiterentwickelt werden etwa in Bezug auf die Massenausbeute, die Output-Qualität sowie Umweltauswirkungen.

Die Weiterentwicklung von Recyclingverfahren umfasst mechanische Verfahren und chemische Recyclingverfahren. Durch Design for Recycling soll erreicht werden, dass dort, wo dies möglich ist, Materialien eingesetzt werden, die mechanisch recycelt werden können. Die Bundesregierung unterstützt chemische Recyclingverfahren als Ergänzung zum mechanischen Recycling für Stoffströme, für die mechanisches Recycling nicht in Frage kommt. Industrieseitig wird das Massenbilanzierungsverfahren „fuel use excluded“ als Voraussetzung für Investitionen in das chemische Recycling beschrieben. Die Bundesregierung hat zuletzt in Abstimmungsprozessen auf EU-Ebene diese Massenbilanzierungsmethode befürwortet.“

Wir begrüßen ausdrücklich, dass Kunststoffabfälle auch künftig prioritär werkstofflich – also mechanisch – recycelt werden sollen. Die Verwertung von Kunststoffverpackungsabfällen mit Hilfe mechanischer Recyclingverfahren ist nicht nur umwelt- und klimapolitisch u. a. aufgrund des deutlich geringeren Energieaufwands sinnvoll, sondern auch deutlich effizienter im Materialoutput als chemisches Recycling. Aus unserer Sicht sollte die klare Priorisierung des mechanischen Recyclings aus der NKWS noch deutlicher hervorgehen und kurz- bis mittelfristig auch in der EU-Abfallrahmenrichtlinie bzw. dem deutschen Kreislaufwirtschaftsgesetz verankert werden.

Dass perspektivisch auch chemisches Recycling als Verwertungsoption von Kunststoffen eine Rolle spielen muss, steht außer Frage. Hier sollten aus unserer Sicht Abfallströme erschlossen werden, die bislang aus strukturellen Gründen ausschließlich thermisch verwertet werden. Problematisch bleibt aber das theoretische Zuordnungsmodell von Sekundärrohstoffen zu den chemischen Produkten im Output. Das in der NKWS als industrieseitig präferierte Option benannte Massenbilanzierungsverfahren „fuel use excluded“ führt aus unserer Sicht dazu, dass für Verbraucherinnen und Verbraucher künftig nicht mehr nachvollziehbar wäre, in welchen Kunststoffprodukten künftig tatsächlich ein erheblicher physikalischer Anteil an Sekundärrohstoffen enthalten ist und in welchen lediglich ein in der Theorie errechneter Anteil bilanziert wird.

Wir würden uns daher weiter mit Nachdruck für ein anderes Bilanzierungsverfahren aussprechen, in dem auf jede Output-Fraktion aus chemischen Verfahren proportional der Input-Anteil am Sekundärmaterial angerechnet wird. Würden im Input 10 Prozent Sekundärmaterial verwendet, dürfte für jedes Produkt hinterher ein Rezyklatgehalt von 10 Prozent bilanziert werden. Das ist verständlich, nachvollziehbar und entspräche in etwa der Bilanzierungspraxis des mechanischen Recyclings. Transparenz und Nachvollziehbarkeit für Verbraucherinnen und Verbraucher werden zentral zur Akzeptanz von Kreislaufwirtschaft beitragen. Ist Vertrauen durch kaum verständliche Bilanzierungsmethoden verspielt, schadet das auch der Transformation von der Wegwerfgesellschaft zur Kreislaufwirtschaft.

Aus diesem Grund halten wir es auch für problematisch, dass die Bundesregierung in der NKWS ankündigt, sich für das Instrument eines Zertifikatehandels für Kunststoffrezyklate auf europäischer Ebene einsetzen zu wollen (S. 33). Die Idee hinter dem Instrument ist nachvollziehbar – in der Praxis wären die Folgen aber ähnlich wie durch die Massenbilanzierung im chemischen Recycling. Die Kreislaufwirtschaft bei Kunststoffen nimmt nur dann tatsächlich Fahrt auf, wenn für Verbraucherinnen und Verbraucher Klarheit herrscht.

Sowohl das Massebilanzierungsverfahren „fuel use excluded“ im chemischen Recycling, wie auch eine Einführung eines Zertifikatehandels für Kunststoffrezyklate haben das Potenzial, den durch Rezyklateinsatzquoten erzeugten Innovationsdruck für hochwertige Kunststoffanwendungen, wie zum Beispiel Verpackungen im Lebensmittelbereich aus Polyolefinen, ad acta zu legen und schon getätigte Investitionen in die sogenannten „novel technologies“ versanden zu lassen.

Über uns

Die ALPLA Werke Lehner GmbH & Co KG ist ein international führender Hersteller und Recycler von innovativen Kunststoffverpackungen. Allein in Deutschland beschäftigen wir 1.300 Mitarbeiter:innen, die gemeinsam einen Jahresumsatz von 460 Mio. Euro erwirtschaften.

Als Teil der global agierenden ALPLA Group, die ihren Sitz im österreichischen Hard hat, spielt die Kreislaufwirtschaft für uns eine zentrale Rolle. Um unserer Verantwortung für den Schutz von Mensch, Umwelt und Klima gerecht zu werden, haben wir uns zum Ziel gesetzt, der nachhaltigste Verpackungshersteller zu sein und konsequent die vier R's zu verfolgen: Reduce, Reuse, Recycle und Replace.

Konkret bedeutet das, dass wir ständig bemüht sind, den Materialeinsatz in unseren Verpackungen zu minimieren, verstärkt auf Mehrweglösungen zu setzen, besonders recyclingfähige Verpackungen herzustellen und zu erforschen, wie innovative Materialien den ökologischen Fußabdruck von Verpackungen weiter verringern können.