

***Erwiderung zur Studie „Verpackungsabfallverwertung in Großbritannien“
von Prof. Dr. Volrad Wollny¹***

Wir begrüßen es, dass sich die DSD AG offensichtlich mit alternativen Modellen der Verpackungsverwertung auseinandersetzt. Nicht zuletzt der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in seinem aktuellen Jahresgutachten 2002 darauf hingewiesen, dass „ein Lizenzsystem nach britischem Vorbild in der längerfristigen Perspektive die größten Effizienzpotentiale verspricht“².

In einer kürzlich veröffentlichten Studie³ kommen wir zu dem Ergebnis, dass die Kosten der Verpackungsverwertung in Großbritannien mit etwa zwei Euro deutlich unter denen in Deutschland liegen (22 Euro). Unsere Studie stellt allerdings auch ausdrücklich die Unterschiede in beiden Konzepten fest.

Die von Prof. Dr. Wollny erstellte Studie stellt die wesentlichen Elemente der Verpackungsverwertung in Großbritannien richtig dar, enthält jedoch sachliche und inhaltliche Fehler, die einer Klärung bedürfen. Im Wesentlichen:

1. Grundsätzliche Zweifel ergeben sich am verwendeten Kosten- und Mengengerüst: Auf S. 8 steht sinngemäß, dass die Gesamtkosten für PRN (Verwertungsnachweise) rund 55 Mio. Euro betragen haben (ohne Angabe von Quelle und Bezugsjahr, gemeint ist wohl das Jahr 2001). An anderer Stelle spricht die Studie davon, dass die in 2001 angefallene Verpackungsabfallmenge 9,3 Mio. Tonnen⁴ entspricht. Von dieser Gesamtmenge sind nach EU-Verpackungsrichtlinie mindestens 50% zu verwerten, so dass sich ein Verwertungsbedarf von etwa 4,7 Mio. Tonnen ergeben würde. Laut vorliegender Studie wurden PRN im Durchschnitt zu einem Preis von 50-65 Euro pro Tonne (S. 9) gehandelt; die Gesamtkosten für PRN müssten also über 230 Mio. Euro (4,7 Mio. * 50) betragen. Die vorliegende Studie weist jedoch nur 55 Mio. Euro für PRN aus. Zu einem Preis von 50 Euro pro PRN hätten damit etwas mehr als eine Mio. Tonnen Verpackungsabfälle verwertet werden können, was als völlig unrealistisch betrachtet werden kann. Nach unserer Einschätzung sind sowohl die Gesamtsumme für PRN falsch, nämlich zu niedrig, als auch der Durchschnittspreis der PRN falsch, nämlich zu hoch.⁵
2. Laut Wollny-Studie entsprechen die Gesamtkosten für PRN (hier mit 55 Mio. Euro angegeben) nicht den Kosten, die den verpflichteten Unternehmen entstehen. Diese Äußerung

¹ Dieser Erwiderung liegt die am 9. April 2002 auf der Homepage der DSD AG (www.gruener-punkt.de) verfügbare Fassung des Textes zugrunde.

² Vgl. Umweltrat (2002), Zi. 156.

³ Ewers, Tegner, Schatz (2002), Ausländische Modelle der Verpackungsverwertung: Das Beispiel Großbritannien, Berlin. Verfügbar unter: <http://wip.tu-berlin.de>.

⁴ Die Quelle wird auf S. 6 der Studie ohne Seitenangabe zitiert, bezieht sich wahrscheinlich auf S. 39 der angegebenen Quelle. Die verwendete Zahl (9,3 Mio. Tonnen) ist eine Projektion aus dem November 2001 für das gesamte Jahr 2001. Vgl. DEFRA (2001), S. 39.

⁵ Vgl. Ewers, Tegner, Schatz (2002).

ist richtig, nach unserem derzeitigem Kenntnisstand ist aber auch nie etwas anderes behauptet worden. Um die Gesamtkosten für die Unternehmen zu berechnen, sind u.a. die Kosten für Compliance Schemes und die Gebühren für die Umweltbehörde mit einzubeziehen. Den Versuch, die für Unternehmen entstehenden Kosten konkret zu berechnen, unternimmt Wollny nicht. Wir haben in eigenen Berechnungen festgestellt, dass die Kosten für die zum Verpackungsrecycling verpflichteten Unternehmen in Großbritannien 2001 bei etwa 98 Mio. Euro lagen (grobe Schätzung, Stand der Daten Ende Februar).⁶ Nach Informationen von Anfang April lagen die Kosten wahrscheinlich um etwa 30-40 Mio. Euro höher, aber dennoch extrem deutlich unter den allein für die DSD AG im gleichen Jahr angefallenen Gebühren in Höhe von knapp zwei Mrd. Euro; auch dann, wenn die unterschiedliche Einwohnerzahl beider Länder beachtet wird.

3. Auf Seite 8 der Studie befindet sich eine Tabelle mit Angaben zu verwerteten Verpackungsabfällen in Großbritannien, die laut Fußnote 11 aus einem Bericht der Task Force of the Advisory Committee on Packaging⁷ entnommen ist. Es ist keine Seitenangabe zur Quelle vorhanden; wahrscheinlich sind die Zahlen aus einer Tabelle auf S. 41 entnommen, *jedoch nicht vollständig identisch mit ihr*. Die in der vorliegenden Studie enthaltene Tabelle weist gegenüber der Originaltabelle eine zu hohe, durch „Verbrennung“ verwertete Menge aus. Im englischen Original steht zudem nicht der Begriff für Verbrennung („incineration“), sondern „recovery“. Dieser Begriff müsste in diesem Zusammenhang korrekt mit „nicht-stofflicher Verwertung“ übersetzt werden.
4. Auf S. 6 der Studie steht, dass das Unternehmen Valpak Ltd. einen Marktanteil von 70% im Jahr 1998 hatte. Man könnte daher den Eindruck bekommen, dass es in Großbritannien analog zur DSD AG ein den Markt stark beherrschendes Unternehmen gibt. Dieser Eindruck ist jedoch so nicht richtig. Das PRN-System startete erst 1998 und hat sich bis heute stark gewandelt. Der Marktanteil von Valpak liegt heute auf jeden Fall niedriger, egal ob man den Marktanteil mit Bezug auf die PRN oder auf die Zahl der registrierten Unternehmen berechnet. Auch sind heute mit insgesamt 20 Compliance Schemes (Stand: April 2002) deutlich mehr Konkurrenten von Valpak Ltd. aktiv, als die veraltete Angabe in der vorliegenden Studie von Wollny vermuten lässt. Vor allem unterschlagen die dargestellten Fakten die tatsächliche Wettbewerbsintensität auf dem relevanten Markt.
5. Auf S. 1 steht, dass sich die Verpflichtungen in Großbritannien nicht auf Verpackungen beziehen, sondern auf Unternehmen. Daher sei keine Steigerung der Verpackungseffizienz zu erwarten. Dies ist so nicht richtig. Die Höhe der Recyclingverpflichtungen der Unternehmen richten sich nach dem Gewicht der von ihnen gehandelten Verpackungen und beziehen sich damit sehr wohl auf die Verpackungen. Für die Unternehmen ergibt sich daraus natürlich der Anreiz, möglichst effizient mit Verpackungsmaterial umzugehen.
6. Weiter ist auf S. 1 zu lesen, dass die Verwertungsverpflichtungen nicht im Verpackungspreis internalisiert sind. Diese Aussage ist bei näherer Betrachtung in dieser Form nicht haltbar, da die betroffenen Unternehmen realistischere Weise die entstehenden Kosten wei-

⁶ Vgl. für eine ausführliche Darstellung Ewers, Tegner, Schatz (2002), S. 19f. Die Berechnungen der Autoren beruhen dabei auf Angaben des zuständigen Ministeriums aus dem Februar 2002.

⁷ Vgl. DEFRA (2001), S. 41.

tergeben wollen und eine - zumindest teilweise - Überwälzung auf den Verpackungspreis selbstverständlich zu erwarten ist.

7. Die Aussage, dass der britischen Regierung und der Industrie klar sei, dass die erwartete Steigerung der Mindestquoten im Zuge der EU-Verordnung über das PRN-System letztlich nicht realisierbar sei (S. 3), ist verwunderlich. So erklärte der britische Umweltminister am 19.3.02 zu den für 2003 erneut angehobenen Verwertungsquoten: „That will help us meet our challenging domestic recycling targets and the likely higher targets coming from Europe.“ Die Politik scheint also durchaus der Meinung zu sein, künftige Anforderungen mittels PRN-System erfüllen zu können. Die hier zitierte Quelle wird in der vorliegenden Studie ebenfalls herangezogen und - in einem anderen Zusammenhang - verwendet (S. 5 in Verbindung mit Fußnote 2 der Studie). Auf unsere Rückfrage hin hat das britische Umweltministerium mitgeteilt, dass keine Planungen bekannt sind, das PRN-System grundlegend zu ändern.
8. Völlig abwegig ist folgende Behauptung: „Das PRN-System ist wie folgt zu bewerten: ... Sein Einsatz setzt den Verzicht auf eine Internalisierung der Entsorgungskosten voraus (eine ganz wesentliche umweltpolitische Steuerungsfunktion)“ (S. 3). Selbstverständlich werden die Recyclingunternehmen die ihnen entstandenen Entsorgungskosten im PRN-Preis berücksichtigen. Wie in Punkt 6 dargelegt, findet damit auch eine Überwälzung auf den Preis der Verpackung statt.
9. Ebenfalls falsch ist die Aussage, dass ein PRN-System nicht zum Ansteuern von hohen Verwertungsquoten geeignet ist (S. 3). Wollny weist selbst darauf hin, dass für 2002 eine Erhöhung der Verwertungsquoten beschlossen wurde (S. 8, siehe auch Punkt 7 dieser Erwiderung). Vielmehr sollte betont werden, dass die britische Regierung eine kontinuierliche Steigerung der Verwertungsanforderungen vorgenommen hat und weiter anstrebt.
10. Die Studie weist mehrfach darauf hin, dass nicht sicher ist, ob Großbritannien die von der EU-Verpackungsrichtlinie für 2001 geforderten Verwertungsquoten erfüllen kann. *Dies ist richtig; derzeit scheint Großbritannien die Quote knapp zu verfehlen.* Nicht ausreichend dargestellt wird jedoch die Ursache dieses Problems: In Großbritannien wurde relativ spät (1998) mit dem staatlich verordneten Verpackungsrecycling begonnen. Zunächst hatten nur große Unternehmen relativ niedrige Quoten zu erfüllen. Die Quoten wurden kontinuierlich erhöht und die Unternehmensgrenzen (befreite Unternehmen) abgesenkt. Probleme bereitete seinerzeit die Abschätzung des Anteils der von Verpflichtungen befreiten „kleinen“ Unternehmen (50 Tonnen / 2 Mio. GBP Umsatz). Es wurde von der Regierung geschätzt, dass eine Verwertungsquote von 56% für die verpflichteten Unternehmen zu einer gesamtwirtschaftlichen Verwertungsquote von über 50% führt und damit die EU-Anforderungen erfüllt sind. *Wird die EU-Richtlinie in 2001 - wie derzeit erwartet - nicht erfüllt, wurde lediglich der Anteil der kleinen Unternehmen falsch eingeschätzt, und die Quote muss angepasst werden. Einen Hinweis auf ein grundsätzliches Versagen des Lizenzmodells liefert dies in keinster Weise.*⁸
11. Die in der Studie geäußerte Aussage, dass die Preise für PRN nicht die Sammlungs- und Handlingkosten beinhalten, ist so nicht haltbar. Grundsätzlich ist es Verhandlungssache

⁸ Zur ausführlichen Wirkung der Schwellenwerte auf die Quoten vgl. Ewers, Tegner, Schatz (2002).

der betroffenen Unternehmen bzw. der Kommunen (also im weiteren Sinne der Anfallstellen), wer die Kosten der Sammlung zu tragen hat. Teilweise verfügen die Recyclingunternehmen oder Compliance Schemes über eigene Sammeleinrichtungen (bzw. solche unter Vertrag), die natürlich von ihnen bezahlt werden müssen. Zusätzlich ist die von Deutschland stark abweichende kommunale Sammlung der Abfälle zu beachten.

12. Die Aussage auf S. 8, dass von den Verpackungsabfällen nur Glass mit Depotcontainern gesammelt wird, ist zu ergänzen: Es existieren verschiedenste haushaltsnahe Systeme zur Verpackungssammlung. Teilweise werden – ebenso wie in Deutschland - Plastikverpackungen gesammelt, teilweise Dosen oder auch Papier, Pappe und Karton. Eine generelle Aussage lässt sich aufgrund der Vielzahl der unterschiedlichen Lösungen nicht machen.
13. Auf S. 5 steht, dass die Verpackungen für den Endverbraucher mit bestimmten Informationen versehen werden müssen. Dies ist nicht vollständig. Die Information *kann* auf der Verpackung erfolgen, aber auch auf Flugblättern, Aushängen im Geschäft, Internet-Seiten, Aktionen mit Umweltschutzverbänden etc. erfolgen. Die Kennzeichnung mittels eines Markenzeichens (z.B. des jeweiligen Compliance Schemes) wie in Deutschland, ist in Großbritannien weitgehend unbekannt und verursacht deshalb auch keine (Wettbewerbs)Probleme.
14. Auf S. 4 vergleicht der Autor in einer tabellarische Übersicht das deutsche und britische Modell. Dabei fällt folgendes auf:
 - a. Als weiteres Ziel werden in Großbritannien angeblich die geringsten Kosten für die Industrie angestrebt. Tatsächlich werden die gesamtwirtschaftlich geringsten Kosten angestrebt. Dies ist etwas völlig anderes.
 - b. Unter der Rubrik Mittelverwendung findet der Autor keine Hinweise auf Zusatzinvestitionen. Tatsächlich lässt sich zeigen, dass die Akteure im britischen System eher auf Prozessinnovationen denn auf kostspielige Anlageinvestitionen setzen (z.B. „Pink-Bag-System“).
 - c. Die Zahl der verpflichteten Unternehmen gibt Wollny mit 5953 Unternehmen an. Die korrekte Zahl liegt wesentlich höher, wahrscheinlich mehr als doppelt so hoch.⁹
 - d. Unter Punkt „Exporte“ wird angeführt, dass umfangreiche Exporte von Verpackungsabfällen stattfinden, u.a. nach China. Dies sollte konkretisiert werden: Es gibt derzeit 64 Betriebe, die durch den Export und die Verwertung von Verpackungsabfällen im Ausland PERN (im vorliegenden Bericht stets falsch als PREN bezeichnet) ausgeben dürfen. Genau ein Betrieb exportiert dabei Verpackungsabfälle (Kunststoffe) nach China. Daneben existieren in Großbritannien etwa 260 akkreditierte Recyclingbetriebe, die eine Verwertung im Land vornehmen (Stand April 2002).
 - e. Unter Punkt „Verwertete und recycelte Materialien“ wird bemerkt, dass in Großbritannien nur marktfähige Materialien, darunter vor allem Papier recycelt werden. Dies ist nur eingeschränkt richtig. Es werden selbstverständlich alle Materialien verwertet und recycelt. Allein schon die EU-Richtlinie fordert eine stoffliche Mindestverwertung von

⁹ DEFRA (2001), S. 55 FN 2.

15% je Materialgruppe. Derzeit wird aber tatsächlich viel Papier in Großbritannien verwertet (knapp 50% Gesamtanteil, gemessen am Gewicht). Mit der gleichen Begründung ließe sich aber auch anmerken, dass in Deutschland vor allem Glass verwertet wird (knapp 50% Gesamtanteil, gemessen am Gewicht, 2001).

Fazit: Die vorliegende Studie weist deutliche Fehler im verwendeten Zahlenmaterial auf und stützt sich teilweise auf überholte Daten. Dies betrifft insbesondere die Ausführungen zu den Kosten, zum ökologischen Nutzen und zur Marktentwicklung. Die Äußerungen zur Zukunftsfähigkeit des PRN-Modells sind nicht nachvollziehbar. Die Aussagen der Studie sind deshalb insgesamt nur sehr eingeschränkt verwendbar.

Die Studie stellt im Wesentlichen die vermeintlichen Nachteile des Lizenzsystems heraus und vernachlässigt die von verschiedenen anderen Autoren als maßgeblich angesehenen Vorteile, wie z.B. die Tendenz, schwerfällige Monopole zu vermeiden, bezüglich Innovationen offen zu sein und zu ökologisch vorteilhaften und kostengünstigen (für Verbraucher und Industrie gleichermaßen) Lösungen zu tendieren. Die Existenz einer funktionierenden Kontrollbehörde wird nur kurz erwähnt, dürfte aber gerade bei Betrachtung der gegenwärtigen Situation in Deutschland von erheblicher Bedeutung sein.

Die anfangs relativ niedrigen Verwertungsquoten in Großbritannien sind nicht systembedingt. Sie sind Ursache der späten Einführung des PRN-Systems in Verbindung mit dem Bemühen, den betroffenen Firmen durch eine kontinuierliche Erhöhung der Anforderungen die Anpassungskosten so gering wie möglich zu halten. Dies wird von Kritikern gerne verschwiegen, weil diese dem Modell jede Eignung für hohe Verwertungsquoten und anspruchsvolle Umweltziele absprechen möchten. Weder aus theoretischer noch aus empirischer Sicht gibt es jedoch Anhaltspunkte dafür.

DEFRA (2001)	Report of the Task Force of the Advisory Committee on Packaging, November 2001, London.
Umweltrat (2002)	Umweltgutachten 2002 – Für eine neue Vorreiterrolle - Kurzfassung, Berlin.
Ewers, Tegner, Schatz (2002)	Ausländische Modelle der Verpackungsverwertung: Das Beispiel Großbritannien, Berlin. Verfügbar unter: http://wip.tu-berlin.de

Kontakt: Technische Universität Berlin, Sekr. WW 17, Uhlandstraße 4-5, 10623 Berlin
Tel: 030/314-25684, Fax: 030/314-26934, e-Mail: ms@wip.tu-berlin.de, <http://wip.tu-berlin.de>