

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Judith Skudelny, Frank Sitta,
Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/22068 –**

Die „Plastiksteuer“ als zweckungebundene EU-Einnahmequelle

Vorbemerkung der Fragesteller

Durch die Corona-Pandemie leidet die europäische Wirtschaft. Um sie zu stärken, einigten sich die Staats- und Regierungschefs auf einen 750 Mrd. Euro starken Aufbauplan namens „Next Generation EU“ (<https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-der-corona-wiederaufbauplan-eben-den-weg-fuer-ein-europa-der-naechsten-generation/26044862.html?ticket=ST-3517035-mt3cWVAcSJCfBVq5Xvt7-ap5>). Zeitgleich wurde auch der mehrjährige Finanzrahmen der EU beschlossen, um auf lange Sicht die Schulden aus dem Corona-Hilfspaket abbauen zu können. Eine „Plastiksteuer“ soll unter anderem ab Januar 2021 zur Finanzierung dienen.

Bereits im Mai 2018 schlug die EU-Kommission die „Plastiksteuer“ als Teil des mehrjährigen Finanzrahmens 2021 bis 2027 vor, um die durch den Brexit entstandenen Einnahmeausfälle zu kompensieren (<https://www.nachhaltigkeitsrat.de/aktuelles/mit-der-plastiksteuer-zur-plastikwende/>). Schon 2018 lag nach Ansicht der Fragesteller der Fokus beim Vorschlag einer „Plastiksteuer“ nicht auf der Vermeidung von Kunststoffabfällen und einer effizienteren Kreislaufwirtschaft, sondern auf einer weiteren Einnahmequelle. Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel lehnte neben weiteren Kritikern die Pläne zur „Plastiksteuer“ ab, da sie nicht Teil der europäischen Kunststoffstrategie sind (<https://www.nachhaltigkeitsrat.de/aktuelles/mit-der-plastiksteuer-zur-plastikwende/>), durch die mehr Recycling und Wiederverwendung erreicht werden soll (https://ec.europa.eu/germany/news/20180116-plastikstrategie_de). Im Zuge des Corona-Aufbauplans wird nun wieder nach Ansicht der Fragesteller unter dem Vorwand des Umweltschutzes versucht, einen zusätzlichen Beitrag der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt zu schaffen.

Durch die Bepreisung in Höhe von 80 Cent/kg von nichtrecyclten Kunststoffen werden Einnahmen von 5,7 Mrd. Euro erwartet. Deutschland wird schätzungsweise mit 1,4 Mrd. Euro ein Viertel der Gesamteinnahmen beisteuern. Dieses Geld wird dem nationalen Markt entzogen, anstatt es in die Förderung der Kreislaufwirtschaft zu investieren. Zudem besteht die Sorge bei den Fragestellern, dass die Kosten der „Plastiksteuer“ durch die nationale Diskriminierung des chemischen Recyclings (§ 3 Absatz 19 des Verpackungsgesetzes – VerpackG, Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 125 auf Bundestagsdrucksache 19/10041, S. 85) im Vergleich zu anderen EU-Mit-

gliedstaaten künstlich erhöht werden. Dies wäre weder im Interesse des Kunststoffrecyclings noch der deutschen Bürger.

Eine Abgabe wie die „Plastiksteuer“ hätte nach Ansicht der Fragesteller auch in der europäischen Abfallrahmenrichtlinie festgeschrieben werden können. Zudem könnte die Ungleichbehandlung von Kunststoffen zur Substitution durch andere Materialien führen, die schlechter bis gar nicht recyclingfähig sind (<https://www.mdr.de/nachrichten/politik/ausland/eu-plastik-steuer-verbraucher-umwelt-100.html>).

1. Wie plant die Bundesregierung, die Kosten für die „Plastiksteuer“ zu finanzieren?
2. Wird die Bundesregierung die „Plastiksteuer“ aus dem Bundeshaushalt bezahlen oder auf die Unternehmen umlegen?
3. Geht die Bundesregierung davon aus, dass die „Plastiksteuer“ die Endverbraucher in Deutschland finanziell belasten wird, und wenn ja, wie genau?

Die Fragen 1 bis 3 werden zusammen beantwortet.

Der Europäische Rat hat im Juli 2020 beschlossen, eine neue Einnahmeart für den EU-Haushalt (sogenannte Eigenmittel) basierend auf der Menge nichtrecycelter Kunststoffverpackungsabfälle einzuführen. Diese sogenannte Plastik-Abgabe ist eine Methode zur Berechnung der Beiträge zum EU-Haushalt, sie stellt aber keine Steuer dar. Sie wird in Zukunft teilweise die deutschen Beiträge auf Basis des Bruttonationaleinkommens (sogenannte BNE-Eigenmittel) ersetzen, welche ebenfalls aus Mitteln des Bundeshaushalts gedeckt werden.

Die effektive Reduzierung von Kunststoffverpackungsabfall in Deutschland bleibt davon unabhängig ein wichtiges Thema und die Arbeiten der Bundesregierung in dieser Richtung dauern – auch unter Berücksichtigung der Einführung einer neuen „Plastik-Abgabe“ auf EU-Ebene – an.

4. Sind die „Plastiksteuer“-Einnahmen nach Kenntnis der Bundesregierung zweckgebunden, und
 - a) wenn ja, wofür genau,
 - b) wenn nein, wie genau unterstützt eine zweckungebundene Abgabe, durch die nach Ansicht der Fragesteller schätzungsweise 1,4 Mrd. Euro dem deutschen Markt entzogen werden, nach Ansicht der Bundesregierung die Kreislaufwirtschaft in Deutschland und der EU?

Die auf Basis der „Plastik-Abgabe“ ermittelten nationalen Beiträge dienen allgemein im Rahmen des Gesamtdeckungsprinzips ohne Zweckbindung der Finanzierung des EU-Haushalts. Sie entlasten die Mitgliedstaaten bei der Aufbringung der übrigen Beiträge. Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 wird verwiesen. Dass durch die „Plastik-Abgabe“ dem deutschen Markt Mittel entzogen werden, ist nicht ersichtlich.

5. Hält die Bundesregierung den Preis von 80 Cent/kg nichtrecycelter Kunststoff für angemessenen (bitte einzelne Bewertungskriterien angeben), und auf welchen Daten begründet sich diese Einschätzung?

Die Europäische Kommission hat die Höhe des von ihr vorgeschlagenen neuen Beitrags der Mitgliedstaaten nicht im Einzelnen begründet. Die Frage der „Angemessenheit“ ist vor dem Hintergrund des Zwecks, wie er in der Antwort zu

den Fragen 1 bis 3 erläutert wurde, zu bewerten. Für eine ergänzende Finanzierung des EU-Haushalts, ohne einzelne Mitgliedstaaten übermäßig zu belasten, hält die Bundesregierung den beschlossenen Betrag von 80 Cent/kg durchaus für eine tragfähige Lösung.

6. Rechnet die Bundesregierung damit, dass die „Plastiksteuer“ zum 1. Januar 2021
 - a) von Deutschland an die EU abgeführt wird,
 - b) von allen anderen EU-Mitgliedsländern an die EU abgeführt wird?

Mit dem Inkrafttreten des Eigenmittelbeschlusses, der nach dem bisherigen Entwurf die Einführung der sogenannten „Plastik-Abgabe“ beinhalten wird, entsteht eine Rechtsverpflichtung der Mitgliedstaaten zur Zahlung dieses Eigenmittels wie auch zur Zahlung der übrigen Eigenmittel. Es besteht kein Grund zu der Annahme, dass Mitgliedsstaaten dieser Verpflichtung nicht nachkommen könnten.

7. Welche Argumente und Überlegungen führten dazu, dass Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel der „Plastiksteuer“ nun doch zustimmte (<https://www.nachhaltigkeitsrat.de/aktuelles/mit-der-plastiksteuer-zur-plastikwende/>)?

Die Zustimmung erfolgte im Rahmen einer Kompromissfindung zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 und einem Aufbaufonds auf Basis der entsprechenden Vorschläge des Präsidenten des Europäischen Rates auf der Tagung des Europäischen Rates vom 17. bis 21. Juli 2020.

8. Welche Rechtsgrundlage wird nach Kenntnis der Bundesregierung zur Berechnung der „Plastiksteuer“ dienen?

Nach Artikel 311 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erlässt der Europäische Rat den Eigenmittelbeschluss, in dem die Eigenmittel der Union zur Finanzierung des EU-Haushaltes festgelegt werden. In Artikel 311 AEUV ist bereits vorgesehen, dass damit zugleich neue Kategorien von Eigenmitteln eingeführt oder bestehende Kategorien abgeschafft werden können. Die weiteren Details zur Berechnung der „Plastik-Abgabe“ werden dann in einer hierzu zu erlassenden Verordnung geregelt.

9. Entsprechen die voraussichtlichen Abgaben in Höhe von 1,4 Mrd. Euro für die „Plastiksteuer“, die circa 25 Prozent der Gesamtabgaben EU-weit ausmachen, nach Kenntnis der Bundesregierung tatsächlich dem Anteil an nichtrecycelten Kunststoffen in Deutschland, und falls ja, wieso werden besonders in Deutschland so viele Kunststoffe nicht recycelt?

Die geschätzte Höhe des Aufkommens ergibt sich aus den an die Europäische Kommission gemeldeten Mengen des in Deutschland angefallenen Kunststoffverpackungsabfalls und der dem Recycling zugeführten Mengen im Jahr 2018. Auch wenn in Deutschland prozentual betrachtet mehr, zum Teil sogar deutlich mehr, Kunststoffverpackungsabfälle recycelt werden als in den meisten anderen Mitgliedstaaten, ist die Gesamtmenge der nicht-recycelten Kunststoffverpackungsabfällen in der größten Volkswirtschaft der Europäischen Union entsprechend hoch. Ein fundierter Überblick wird allerdings erst verfügbar sein, wenn

die Europäische Kommission die an sie übermittelten Daten in den Mitgliedstaaten überprüft haben wird, wozu sie in Zukunft die Befugnis haben wird.

10. Stehen in Deutschland nach Kenntnis der Bundesregierung ausreichend Anlagen für eine stoffliche Verwertung von Kunststoffabfällen zur Verfügung, um die Abgaben durch die „Plastiksteuer“ deutlich zu senken, und wenn ja, mit wie viel Prozent weniger Abgabe der geschätzten 1,4 Mrd. Euro rechnet die Bundesregierung über welchen Zeitraum?

Ausreichende Kapazitäten für eine weitere Steigerung der recycelten Mengen stehen grundsätzlich zur Verfügung. Eine seriöse Prognose der Entwicklung von Verpackungsverbrauch und -recycling ist jedoch nicht möglich.

11. Wenn die Möglichkeiten für ein deutlich erhöhtes Recycling in Deutschland vorhanden ist, wieso werden diese nach Kenntnis der Bundesregierung nicht genutzt?

In einem marktwirtschaftlichen System entscheiden Unternehmen auf der Grundlage wirtschaftlicher und rechtlicher Rahmenbedingungen. Im Falle des Recyclings von Kunststoffen sind die Kosten für das Sortieren und die Aufbereitung auf der einen Seite und der Preis für Primärrohstoffe auf der anderen Seite bestimmende Faktoren. Der Gesetzgeber und die Bundesregierung haben den rechtlichen Rahmen bereits weiterentwickelt, um eine deutliche Steigerung der recycelten Mengen gegenüber dem Jahr 2018 zu erreichen.

12. Wie werden nach Kenntnis der Bundesregierung exportierte Kunststoffabfälle, was die Hälfte aller zum Recycling gesammelten Kunststoffe in der EU betrifft, bei der „Plastiksteuer“ berücksichtigt (<https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20181212STO21610/plastikmull-und-recycling-in-der-eu-zahlen-und-fakten>)?
13. Ab wann gilt nach Kenntnis der Bundesregierung ein Kunststoff als nicht recycelt, sodass die „Plastiksteuer“ fällig wäre (bitte einzeln für Export sowie werkstoffliche und rohstoffliche Verwertung aufzuführen)?

Die Fragen 12 und 13 werden zusammen beantwortet.

Der vorliegende Entwurf zum Eigenmittelbeschluss sieht vor, dass die nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfälle berechnet werden aus der Differenz zwischen den in einem Mitgliedstaat in einem bestimmten Jahr angefallenen Kunststoffverpackungsabfällen und den nach der Europäischen Verpackungsrichtlinie in demselben Jahr recycelten Kunststoffverpackungsabfällen.

Nach den Vorgaben der Europäischen Verpackungsrichtlinie dürfen Verpackungsmaterialien u. a. nicht als recycelt gezählt werden, wenn diese Materialien nicht für eine anschließende Weiterverarbeitung in Produkte, Materialien oder Stoffe bestimmt sind, die für den ursprünglichen oder einen anderen Zweck verwendet werden.

Verpackungsabfälle, die in einen anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union verbracht werden, um dort recycelt zu werden, dürfen nach der Europäischen Verpackungsrichtlinie nur in Bezug auf den Mitgliedstaat angerechnet werden, in dem sie gesammelt werden.

Im Fall der Ausfuhr von Verpackungsabfällen aus der Europäischen Union darf ein Mitgliedstaat, in dem die jeweiligen Verpackungsabfälle gesammelt wurden, diese nach der Europäischen Verpackungsrichtlinie nur als verwertete

Kunststoffverpackungsabfälle berücksichtigen, wenn u. a. der Ausführer im Einklang mit der Europäischen Abfallverbringungsverordnung nachweisen kann, dass die Verbringung der Abfälle den Anforderungen dieser Verordnung entspricht und die Behandlung der Verpackungsabfälle außerhalb der Europäischen Union unter Bedingungen erfolgte, die den Anforderungen des einschlägigen Umweltrechts der Europäischen Union weitgehend entsprechen.

14. Wie flexibel wird nach Kenntnis der Bundesregierung die „Plastiksteuer“ gestaltet werden, um der (Weiter-)Entwicklung neuer Recyclingverfahren Rechnung zu tragen?

Der Entwurf zum Eigenmittelbeschluss verweist bei technischen Details, zum Beispiel bei der Definition von „Recycling“, auf die einschlägigen Regelungen in der Verpackungsrichtlinie. Auf diese Weise können bei Änderung dieser Richtlinie auch Weiterentwicklungen bei den Recyclingverfahren bei der „Plastik-Abgabe“ berücksichtigt werden.

15. Sind die „Plastiksteuer“-Einnahmen nach Kenntnis der Bundesregierung zweckgebunden, und
- wenn ja, wofür genau,
 - wenn nein, wie genau unterstützt eine zweckungebundene Abgabe, durch die schätzungsweise 1,4 Mrd. Euro dem deutschen Markt entzogen werden, nach Ansicht der Bundesregierung die Kreislaufwirtschaft in Deutschland und der EU?

Auf die Antwort auf die gleichlautende Frage 4 wird verwiesen.

16. Was unternimmt die Bundesregierung, um den Anteil nicht recyclingfähiger und nichtrecycelter Kunststoffe zu reduzieren (bitte konkrete Gesetze, Initiativen etc. angeben)?

Um die Menge der nicht recycelten Kunststoffverpackungen zu reduzieren, gilt es, sowohl den Verbrauch zu senken als auch das Recycling zu fördern. Beidem dient zunächst das Verpackungsgesetz, das seit dem Jahr 2019 deutlich höhere Recyclingquoten insbesondere für Kunststoffverpackungen vorsieht und die dualen Systeme verpflichtet, bei ihren Lizenzentgelten die Recyclingfähigkeit von Verpackungen und den Rezyklateinsatz zu berücksichtigen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat zudem im November 2018 einen 5-Punkte-Plan für weniger Plastik und mehr Recycling veröffentlicht. Weitere Schritte sind der vom Bundeskabinett bereits im vergangenen Jahr beschlossene Gesetzentwurf zum Verbot von Einwegtragetaschen aus Kunststoff und die derzeit laufende Umsetzung der Europäischen Richtlinie zur Verminderung der Umweltbelastungen durch bestimmte Einwegprodukte aus Kunststoff.

17. Für wie erfolgversprechend hält die Bundesregierung die in Frage 15 genannten Maßnahmen?

Für die Beantwortung wird davon ausgegangen, dass die in der Antwort zu Frage 16 dargestellten Maßnahmen gemeint sind. Jede der oben angeführten Maßnahmen unterliegt einem stetigen Evaluationsprozess. Die Bundesregierung geht davon aus, dass diese Maßnahmen für eine nachhaltigere Gesellschaft von einer Mehrzahl der Bürgerinnen und Bürger im Verband mit Wirt-

schaft und Staat getragen wird und dass es zu einer Zielerreichung auch im Hinblick auf die europarechtlichen Vorgaben kommt.

18. Nach welchen Kriterien bewertet die Bundesregierung die in Frage 15 genannten Maßnahmen?

Für die Beantwortung wird davon ausgegangen, dass die in der Antwort zu Frage 16 aufgeführten Maßnahmen gemeint sind. Eine Bewertung einer Maßnahme im Hinblick auf die Zielerreichung unterliegt insbesondere dem Hauptkriterium der Wirksamkeit. Weiterhin obliegt jede Maßnahme der Prüfung auf Nachhaltigkeit, Akzeptanz und Wirtschaftlichkeit.

19. Wie verhindert die Bundesregierung ein Ausweichen auf andere Materialien als Kunststoffe, um die „Plastiksteuer“ zu umgehen, die möglicherweise schwerer zu recyceln sind (z. B. Papierverbundmaterialien)?

Die geplante Einrichtung einer neuen Eigenmittel-Kategorie auf europäischer Ebene hat zunächst keine Auswirkungen auf Unternehmen und Verbraucher. Auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 3 wird noch einmal verwiesen.

