



Dokumentation

Refinanzierung der Kunststoff-Eigenmittel zum EU-Haushalt
Fiskalische und kreislaufwirtschaftliche Instrumente in den
EU-Mitgliedstaaten

Refinanzierung der Kunststoff-Eigenmittel zum EU-Haushalt
Fiskalische und kreislaufwirtschaftliche Instrumente in den
EU-Mitgliedstaaten

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 035/22
Abschluss der Arbeit: 16. Juni 2022
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung
und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Refinanzierung der Kunststoff-Eigenmittel	4
2.1.	Refinanzierung aus dem Staatshaushalt	5
2.2.	Einführung einer neuen Kunststoffsteuer	5
2.2.1.	Spanien	6
2.2.2.	Portugal	6
2.2.3.	Italien	6
2.2.4.	Polen	7
3.	Andere fiskalische und kreislaufwirtschaftliche Instrumente	7

1. Einleitung

Seit dem 1. Januar 2021 leisten die Mitgliedstaaten der Europäischen Union einen nationalen Beitrag zum EU-Haushalt, der sich nach der Menge ihrer nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfälle richtet (sog. **Kunststoff-Eigenmittel**). Dieser Beitrag beträgt 0,80 Euro pro Kilogramm der im jeweiligen Mitgliedstaat angefallenen, nicht recycelten Verpackungsabfälle aus Kunststoff. Die Kunststoff-Eigenmittel sollen einen Anreiz zur Verringerung des Verbrauchs von Einwegkunststoffen bieten, das Recycling fördern und die Kreislaufwirtschaft verbessern. Es steht den Mitgliedstaaten frei, die aus ihrer Sicht zur Erreichung dieser Ziele am besten geeigneten Maßnahmen zu ergreifen.¹ Hierzulande formuliert der Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP die Absicht, die deutschen Beiträge zu den Kunststoff-Eigenmitteln auf Hersteller und Inverkehrbringer umzulegen.² Nach Angaben der Bundesregierung würden derzeit Instrumente für eine nationale Regelung geprüft.³

Diese Dokumentation gibt einen Überblick über die Art der Refinanzierung der Kunststoff-Eigenmittel in den EU-Mitgliedstaaten und zeigt auf, welche Maßnahmen zur Reduktion von nicht recycelten Kunststoffverpackungsabfällen in den EU-Mitgliedstaaten ergriffen werden.

2. Refinanzierung der Kunststoff-Eigenmittel

Die EU-Mitgliedstaaten können selbst entscheiden, wie sie die Kunststoff-Eigenmittel zum EU-Haushalt gegenfinanzieren. Die nationale Ausgestaltung in den Mitgliedstaaten lässt im Wesentlichen zwei Ansätze erkennen: die Refinanzierung aus dem Staatshaushalt (Ziff. 2.1.) und die Einführung einer neuen Kunststoffsteuer (Ziff. 2.2.). In manchen Mitgliedstaaten wiederum werden Kunststoffe teilweise schon seit Jahrzehnten besteuert (siehe unter Ziff. 3.).

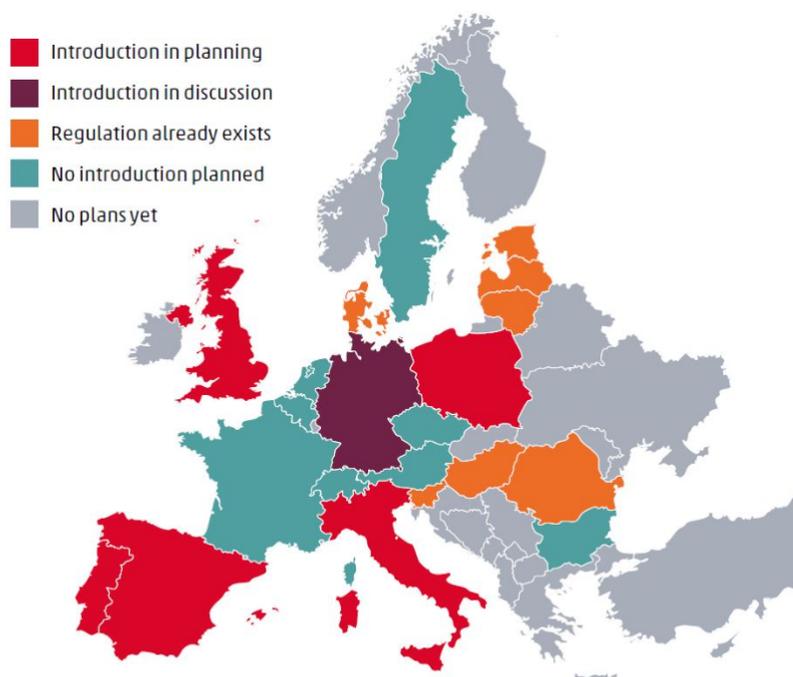
Einen Überblick zur Umsetzung der Kunststoff-Eigenmittel in den EU-Mitgliedstaaten enthält eine aktuelle Veröffentlichung⁴ von wts global – einem weltweit tätigen Verbund von Steuerberatungsunternehmen. Die nachfolgende Abbildung ist dieser Veröffentlichung entnommen.

1 Europäische Kommission, Kunststoff-Eigenmittel, https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-own-resource_de.

2 https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf, S. 129.

3 Siehe Antwort der Bundesregierung auf eine Schriftliche Frage, BT-Drucks. 20/894, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/008/2000894.pdf>, S. 108 f.

4 wts global (April 2022), Plastic Taxation in Europe, <https://wts.com/wts.com/publications/climate-protection-green-tax-energy/2022/wtsglobal-plastic-taxation-in-europe.pdf>.

Plastic Taxation in the EU:
Different Approaches to financing the EU Plastic LevyAbbildung 1: Refinanzierung der Kunststoff-Eigenmittel in den EU-Mitgliedstaaten⁵

2.1. Refinanzierung aus dem Staatshaushalt

Aus Österreich, Frankreich, Irland, Griechenland, Luxemburg, Schweden, Finnland, Ungarn, Bulgarien, Kroatien, Tschechien und Slowenien ist bekannt, dass gegenwärtig eine Finanzierung der Kunststoff-Eigenmittel aus dem Staatshaushalt erfolgt und derzeit keine gesetzgeberischen Initiativen zur Umlage der Kunststoff-Eigenmittel vorliegen, welche über ggf. bereits bestehende Instrumente hinausgehen.

2.2. Einführung einer neuen Kunststoffsteuer

Nach derzeitiger Kenntnis beabsichtigen nur Spanien, Portugal, Italien und Polen, die Kunststoff-Eigenmittel zum EU-Haushalt an die Privatwirtschaft bzw. Verbraucher weiterzugeben, und haben bereits konkrete Gesetzesvorschläge zur Einführung einer neuen Kunststoffsteuer ausgearbeitet. Die Rechtslage dieser vier Staaten wird im Folgenden näher vorgestellt.⁶

⁵ wts global (Fn. 4), S. 2.

⁶ In Großbritannien traten die Plastic Packaging Tax (General) Regulations 2022 am 1.4.2022 in Kraft, <https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2022/117/made/data.pdf>.

2.2.1. Spanien

Das Königreich Spanien hat kürzlich das **Gesetz 7/2022** vom 8. April 2022⁷ verabschiedet. Dieses Gesetz beinhaltet Regelungen zum Inverkehrbringen von Produkten in Bezug auf deren Auswirkungen auf die Abfallbewirtschaftung sowie Regelungen zur Vermeidung, Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen, einschließlich wirtschaftlicher Instrumente in diesem Bereich. Eine dieser Maßnahmen ist die Einführung einer Sondersteuer auf nicht wiederverwendbare Kunststoffverpackungen (*Impuesto especial sobre los envases de plástico no reutilizables*, Art. 67-83). Steuerbemessungsgrundlage ist die in Kilogramm ausgedrückte Menge an nicht recyceltem Kunststoff, die in den der Steuer unterliegenden Erzeugnissen enthalten ist (Art. 77). In den Anwendungsbereich der Steuer fallen Einwegverpackungen, die Kunststoff enthalten, Halbfertigprodukte aus Kunststoff, die zur Herstellung von kunststoffhaltigen Einwegverpackungen bestimmt sind, und kunststoffhaltige Produkte, die dazu bestimmt sind, den Verschluss, das Inverkehrbringen oder das Angebot von Einwegverpackungen zu ermöglichen (Art. 68). Der Steuersatz beträgt **0,45 Euro pro Kilogramm** (Art. 78). Die Steuer wird auf die Herstellung, die Einfuhr oder den innergemeinschaftlichen Erwerb von Erzeugnissen erhoben, die der Steuer unterliegen (Art. 72). Das Gesetz sieht eine Reihe von Ausnahmen (z.B. Verpackungen von Farben und Druckfarben, Tinten, Lacken und Klebstoffen – Art. 73), Ermäßigungen, Befreiungen (z.B. Verpackungen von Arzneimitteln, Medizinprodukten, Lebensmitteln für besondere medizinische Zwecke, Säuglingsnahrung für Krankenhäuser – Art. 75) und Erstattungen vor. Es soll am **1. Januar 2023** in Kraft treten.

2.2.2. Portugal

In Portugal wurde durch Art. 320 des **Haushaltsgesetzes für 2021** (Gesetz Nr. 75-B/2020 vom 31. Dezember 2020)⁸ ein Beitrag für nicht recycelte Kunststoffverpackungen i.H.v. **0,30 Euro pro Verpackung** eingeführt. Näheres regelt die **Verordnung Nr. 331-E/2021** vom 31. Dezember 2021.⁹ Sie enthält Bestimmungen über den Beitrag für Einwegverpackungen aus Kunststoff oder Aluminium sowie für Mehrwegverpackungen mit Kunststoff oder Aluminium beim Kauf verzehrfertiger Mahlzeiten.

2.2.3. Italien

In Italien sieht das **Haushaltsgesetz für 2020** (Gesetz Nr. 160/2019)¹⁰ eine sog. Plastiksteuer in Höhe von **0,45 Euro pro Kilogramm** des in einem Einwegprodukt (*manufatti con singolo impiego*, kurz “MACSI”) enthaltenen Kunststoffes vor. Die Steuer gilt nicht für kompostierbare Produkte, medizinische Geräte und MACSI, die zur Aufbewahrung und zum Schutz von Medika-

7 <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-5809-consolidado.pdf>.

8 <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/75-b-2020-152639825>.

9 <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/331-e-2021-176908210>.

10 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2019/12/30/304/so/45/sg/pdf>.

menten verwendet werden. Sie ist vom Hersteller oder Verkäufer der MACSI (bei in Italien hergestellten MACSI), vom gewerblichen Käufer der MACSI (bei MACSI aus anderen Ländern der Europäischen Union) oder vom Importeur der MACSI (bei MACSI aus Drittländern) zu zahlen.

Die italienische Regierung hat die Einführung der sog. Plastiksteuer mehrfach verschoben – zuletzt mit dem Haushaltsgesetz für 2022 (Gesetz Nr. 234/2021)¹¹ auf den **1. Januar 2023**.

2.2.4. Polen

Nach Informationen aus Polen bereite die dortige Regierung derzeit ein neues Abgabensystem für Kunststoffabfälle vor. Hierfür seien folgende drei Legislativvorschläge initiiert und zur Konsultation vorgelegt worden:

- Eine Änderung des **Gesetzes vom 11. Mai 2001**.¹² Es sei eine Verpflichtung vorgesehen, von Käufern von Einweg-Plastikverpackungen oder Getränken und Mahlzeiten in Einweg-Plastikverpackungen ein Entgelt zu erheben. Damit sollen die Verbraucher davon abgehalten werden, Einweg-Plastikverpackungen zu kaufen und stattdessen alternative Verpackungen und Produkte oder wiederverwendbare Verpackungen und Produkte verwenden. Diese Verpflichtung werde ab dem 1. Januar 2024 in Kraft treten.
- Eine Änderung des **Gesetzes vom 13. Juni 2013**¹³, welches Regelungen zur erweiterten Herstellerverantwortung vorsieht. Von denjenigen, die Produkte in für Haushalte bestimmten Verpackungen in Verkehr bringen, solle eine Verpackungsabgabe erhoben werden, die zur Finanzierung der Sammlung und Verarbeitung von Verpackungsabfällen im Rahmen der kommunalen Abfallwirtschaftssysteme verwendet werde. Die Regierung Polens gehe davon aus, dass das Gesetz am 1. Januar 2023 in Kraft treten werde.
- Eine Änderung des vorgenannten Gesetzes, mit der ein Pfandsystem für Getränkeverpackungen eingeführt werde. Die Regierung Polens beabsichtige, die Änderung bis Ende März 2022 zu verabschieden, jedoch sei es zu Verzögerungen im Verfahren gekommen.

3. Andere fiskalische und kreislaufwirtschaftliche Instrumente

Sogenannte „Green Taxes“ oder „Environmental Taxes“ finden sich in den Rechtsordnungen mehrerer EU-Mitgliedstaaten. Auf die Rechtslage einzelner Staaten im Hinblick auf deren Umgang mit Plastikverpackungsabfällen wird im Folgenden exemplarisch hingewiesen.

11 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/12/31/310/so/49/sg/pdf>.

12 Abrufbar unter: <https://leap.unep.org/countries/pl/national-legislation/act-duties-entrepreneurs-concerning-waste-management-product-fees>.

13 Abrufbar unter: <https://www.ecolex.org/details/legislation/act-on-packaging-management-and-packaging-waste-lex-faoc129623/>.

In **Spanien** enthält das Gesetz 7/2022¹⁴ vom 8. April 2022 zusätzlich zu der unter Ziff. 2.2.1. genannten Steuer eine Steuer auf die Deponierung, Verbrennung und Mitverbrennung von Abfällen (Impuesto sobre el depósito de residuos en vertederos, la incineración y la coincineración de residuos, Art. 84-97).

In **Portugal** sieht Art. 320 des Haushaltsgesetzes für 2021 (Gesetz Nr. 75-B/2020 vom 31. Dezember 2020)¹⁵ auch vor, dass die Regierung Maßnahmen ergreifen soll, um die Einführung von Mehrwegverpackungssystemen in Restaurants ab 2022 zu fördern. Projekte zur Wiederverwendung von Verpackungen in den Bereichen Ready-to-Eat, Take-away oder Delivery können eine finanzielle Förderung erhalten.

Aus **Griechenland** ist bekannt, dass Art. 80 des Gesetzes 4819/2021 eine Recyclinggebühr für PVC-Produkte und Art. 97 des Gesetzes 4685/2020 eine Umweltgebühr für Plastiktüten einführen. Die Einnahmen kommen der Hellenic Recycling Organization (EOAN) zugute und werden ausschließlich für die Finanzierung von Recyclingmaßnahmen verwendet.

Bereits im Jahr 2002 hat **Irland** eine Verbraucherabgabe auf Plastiktüten i.H.v. 0,15 Euro pro Tüte eingeführt,¹⁶ welche im Jahr 2007 auf 0,22 Euro pro Tüte angehoben wurde.¹⁷

Das Königreich **Schweden** führte im Mai 2020 eine Steuer auf Plastiktüten ein.¹⁸ Die Einführung einer Steuer auf Einwegbecher und Einweg-Lebensmittelverpackungen ist Gegenstand einer gesetzgeberischen Initiative, dessen Verfahren zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Dokumentation noch nicht abgeschlossen war.¹⁹

14 <https://www.boe.es/buscar/pdf/2022/BOE-A-2022-5809-consolidado.pdf>.

15 <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/75-b-2020-152639825>.

16 S.I. No. 605/2001 - Waste Management (Environmental Levy) (Plastic Bag) Regulations, 2001, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/si/605/made/en/print>.

17 S.I. No. 66/2007 - Waste Management (Environmental Levy) (Plastic Bag) (Amendment) Regulations 2007, <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2007/si/66/made/en/print>.
Siehe auch Anastasio/Nix (2016), Plastic Bag Levy in Ireland, IEEP, <https://ieep.eu/uploads/articles/attachments/0817a609-f2ed-4db0-8ae0-05f1d75fbaa4/IE%20Plastic%20Bag%20Levy%20final.pdf?v=63680923242>.

18 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-202032-om-skatt-pa-plastbarkassar_sfs-2020-32.

19 <https://www.regeringen.se/4af3db/contentassets/af5bd8026ec545fa967abba1cf36d03/promemoria-engangsplast.pdf>.

Das Natural Resources Tax Law²⁰ **Lettlands** vom 15. Dezember 2005 setzt in seiner Anlage 7 folgende Steuersätze für die Verpackung von Waren und Produkten sowie für Einweggeschirr und Zubehör fest:

Law On Natural Resources Tax
Annex 7

[6 November 2013; 25 September 2014; 23 November 2016; 15 December 2016; 26 April 2018 / Amendments to Clause 2 of Table of Annex in relation to the deletion of the words "oxy-degradable plastic" and the deletion of Clause 5 of Table shall come into force on 1 July 2018. See Paragraph 27 of Transitional Provisions]

Tax Rates for the Packaging of Goods and Products and for Disposable Tableware and Accessories

No.	Type of material of the packaging of goods and products and disposable tableware and accessories	Rate (EUR) per 1 kg of material
1.	Of glass source materials	0.44
2.	Of plastic (polymer) source materials, except for bioplastic or polystyrene source materials	1.22
3.	Of metal source materials	1.10
4.	Of wood, paper and cardboard or other natural fibre and bioplastic source materials	0.24
5.	[26 April 2018 / See Paragraph 27 of Transitional Provisions]	
6.	Of polystyrene source materials	2.20

Abbildung 2: Steuersätze für Verpackungen in Lettland

Nach Angaben des Deutschen Verpackungsinstituts e.V. (dvi) werden in Lettland bereits seit 1996 Steuern auf Verpackungen erhoben.²¹

Auch in **Litauen** besteht seit dem Jahr 1999 ein Gesetz zur Besteuerung von Umweltverschmutzung.²² Für steuerpflichtige Verpackungen erfolgt ab 2022 eine Differenzierung nach der Art der Verpackung. So wird ab 2022 für wiederverwendbare und recycelbare Plastikverpackungen eine Steuer von 618 EUR pro Tonne und für nicht-recycelbare Plastikverpackungen eine Steuer von 875 EUR pro Tonne erhoben. Zuvor galt für Plastikverpackungen ein einheitlicher Steuersatz von 618 EUR pro Tonne (vgl. Anhang 4 des Gesetzes).

20 <https://likumi.lv/ta/en/en/id/124707-natural-resources-tax-law>.

21 Deutsches Verpackungsinstitut e.V. (dvi), European plastic tax, <https://www.verpackung.org/en/topics/further-training/calendar/plastiksteuer-international>. Das Deutsche Verpackungsinstitut ist ein Verein, der sich für die Vernetzung und Entwicklung der Verpackungswirtschaft engagiert.

22 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.80721/asr>.

Der Packaging Excise Duty Act²³ **Estlands** sieht seit 2014 eine Abgabe i.H.v. 2,50 Euro pro Kilogramm Plastikverpackung vor:

Annex to Packaging Excise Duty Act
[RT I, 17.05.2014, 1 – entry into force 27.05.2014]

RATES OF PACKAGING EXCISE DUTY

Taxable packaging	Excise duty rate in euros per kg
1) glass	0.60
2) plastic	2.5
3) metal	2.5
4) paper and cardboard, including composite cardboard	1.2
5) wood	1.2

Abbildung 3: Anlage zum Estonian Packaging Excise Duty Act

Eine Änderung des Umweltgesetzes **Frankreichs** (Code de l'environnement)²⁴ im Jahr 2020 führte zu einer Stärkung sog. Öko-Organisationen (éco-organismes). Dabei handelt es sich um juristische Personen des Privatrechts, welche von den Herstellern und Händlern mit dem Ziel eingerichtet werden, die Umweltauswirkungen beispielsweise ihrer Verpackungsabfälle zu reduzieren und das Recycling voranzutreiben.²⁵

Nach Angaben von EY sei zu erwarten, dass die Kosten der Kunststoff-Eigenmittel in **Belgien** über die bestehenden Organisationen für die erweiterte Herstellerverantwortung (Producer Responsibility Organisations - PROs) an die Hersteller und Nutzer von Kunststoffverpackungen weitergegeben werden. Diese Organisationen würden die Abgabe an die belgische Regierung zahlen und sie ihrerseits über eine Erhöhung der von den Mitgliedern gezahlten EPR²⁶-Gebühren an ihre Unternehmensmitglieder (z. B. Verpackungshersteller, Verwender von Verpackungen und Einzelhändler) weitergeben.²⁷ Eine konkrete gesetzgeberische Initiative war zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Dokumentation noch nicht ersichtlich.

23 [https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527052014002/consolide#:~:text=Imposition%20of%20excise%20duty,-\(1\)%20%5BRepealed&text=\(2\)%20Excise%20duty%20shall%20be.self%2Dconsumption%20of%20the%20packaging.](https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527052014002/consolide#:~:text=Imposition%20of%20excise%20duty,-(1)%20%5BRepealed&text=(2)%20Excise%20duty%20shall%20be.self%2Dconsumption%20of%20the%20packaging.)

24 <https://codes.droit.org/PDF/Code%20de%20l%27environnement.pdf>.

25 Siehe bspw. die Öko-Organisation CITEO, <https://www.citeo.com/nous-connaître>.

26 Extended producer responsibility (EPR).

27 https://www.ey.com/en_be/tax/how-belgium-is-implementing-the-eu-plastics-tax-measures. EY ist ein weltweit tätiger Anbieter von Wirtschaftsprüfungs-, Beratungs-, Strategie-, Transaktions- und Steuerdienstleistungen.