



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.

Stellungnahme

zum Referentenentwurf für ein

„Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen“
(2. Novelle Verpackungsgesetz, Stand 19.11.2020)

Wir begrüßen, dass der Gesetzentwurf grundsätzlich auf eine 1:1-Umsetzung von europäischen Vorgaben abzielt. Nur durch europaweit einheitliche Regelungen für Verpackungen kann der freie Austausch von - zumeist verpackten - Waren im EU-Binnenmarkt gesichert werden. Zudem begrüßen wir die Stärkung der Kreislauf-führung von PET-Getränkeflaschen in Übereinstimmung mit den abfallwirtschaftlichen Zielen des Verpackungsgesetzes (VerpackG). Das Forum PET in der IK setzt sich bereits seit vielen Jahren für das Recycling von PET-Getränkeflaschen in geschlossenen Kreisläufen ein.

Die europäische Einweg-Kunststoffprodukterichtlinie (SUPD) hat als Hauptzweck, die Auswirkungen bestimmter Einweg-Kunststoffprodukte auf die Umwelt zu minimieren. Dazu wurden - im Ergebnis recht vage - Funde an Stränden als Grundlage für umfassende Produktregelungen herangezogen. Dieser Regelungsansatz ist insgesamt bereits problematisch. Deutlich wird dies zum Beispiel bei den Regelungen, die nicht unmittelbar darauf abzielen, die Wahrscheinlichkeit zu reduzieren, dass ein bestimmtes Produkt durch achtloses Wegwerfen („Littering“) in die Umwelt gelangt. Darüber hinaus bestehen erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der europäischen Regelungen für Getränkeflaschen, da sie unterschiedslos für bepfandete und unbepfandete Flaschen gelten. In Deutschland gilt ein effektives Pfandsystem für Getränkeflaschen aus Kunststoff, durch welches die Gefahr des Litterings bereits sehr stark reduziert wird: 98,7 % der bepfandeten PET-Getränkeflaschen (Einweg und Mehrweg) werden von der Wertstoffsammlung erfasst, d.h. über die primären Pfandsysteme oder über die Dualen Systeme gesammelt (GVM 2019).

Insgesamt müssen die Vorgaben der SUPD daher einschränkend ausgelegt werden, um ihre Verhältnismäßigkeit zu wahren. Die Europäische Kommission unternimmt gerade den Versuch, mit Hilfe von rechtlich unverbindlichen Leitlinien nach Artikel 12 SUPD den Anwendungsbereich der Richtlinie für die Praxis abzustecken. Diese Leitlinien sollten eigentlich bereits im Juli 2020 veröffentlicht werden und liegen im Entwurf vor. Um eine europaweit einheitliche Anwendung der SUPD zu gewährleisten, sollte der deutsche Gesetzgeber - wo immer notwendig - die Vorgaben der Leitlinien übernehmen.

Die Angaben zu den finanziellen Kosten für die Wirtschaft aufgrund der neuen Vorschläge sind vielfach deutlich zu niedrig angesetzt. Hier sollte der Gesetzgeber den finanziellen Aufwand für die Wirtschaft realistisch darstellen.

IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.
Bundesverband für
Kunststoffverpackungen und Folien

Kaiser-Friedrich-Promenade 43
61348 Bad Homburg v.d.H.

Tel. (0 61 72) 92 66-01
Fax (0 61 72) 92 66-70

www.kunststoffverpackungen.de
info@kunststoffverpackungen.de

Hauptgeschäftsführer:
Dr. Martin Engelmann

Geschäftsführerin:
Mara Hancker

Geschäftsführerin:
Dr. Isabell Schmidt

Zu den vorgeschlagenen Änderungen im Verpackungsgesetz nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

1. Mindestzyklanteil für Einwegkunststoffgetränkeflaschen, § 30a VerpackG-E

Einwegkunststoffgetränkeflaschen aus PET, einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel, mit einem Füllvolumen bis zu drei Litern müssen ab 2025 zu mindestens 25% aus Kunststoffrecyklaten bestehen. Sämtliche Einwegkunststoffgetränkeflaschen bis zu drei Litern, einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel, müssen ab 2030 zu mindestens 30% aus Kunststoffrecyklaten bestehen. Damit soll Artikel 6 Absatz 5 der SUPD umgesetzt werden.

a) Begründung der Maßnahme

Die Bestimmungen zum Mindestzyklanteil dienen der Stärkung der Kreislaufwirtschaft und nicht (primär) der Vermeidung von Littering. Um in diesen Zielen nicht an eine 1:1-Umsetzung der SUPD gebunden zu sein, empfehlen wir die Pflicht zum Mindestzyklanteil (§ 30a) abweichend zu begründen.

Wir empfehlen, die Begründung von § 30a ergänzend an dem in § 1 Absatz 3 Satz 1 VerpackG verankerten abfallwirtschaftlichen Ziel auszurichten, das Recycling von Getränkeverpackungen in geschlossenen Kreisläufen zu fördern.

b) Begriff "Einwegkunststoffgetränkeflaschen"

Der Gesetzentwurf enthält keine Definition des Begriffs "Einwegkunststoffgetränkeflasche" (zum Begriff „Einwegkunststoffverpackung“ s.u., „Getränkeverpackung“ siehe § 3 Absatz 2 VerpackG). Angesichts der weitreichenden Regelungen in §§ 1 Absatz 3, 30a und 31 VerpackG-E ist eine solche Definition jedoch unentbehrlich, zumal Einweg-Kunststoff-lebensmittelverpackungen sehr konkret definiert sind. Um Rechtssicherheit und -klarheit herzustellen reicht es nicht aus, lediglich auf die rechtlich unverbindlichen Leitlinien der Kommission zu verweisen. Hier sollte eine eigene Regelung getroffen werden. Diese sollte sich allerdings an den Kommissions-Leitlinien orientieren.

Nach dem aktuellen Entwurf der Leitlinien sind Getränkeflaschen "*starre Getränkebehälter mit engem Hals oder enger Mündung und einem Fassungsvermögen von bis zu 3 Litern, einschließlich ihrer Kappen und Deckel, die zur Aufnahme von Getränken verwendet werden*". Außerdem ist nach dem Leitlinien-Entwurf erforderlich, dass das darin enthaltene Getränk „*mit hoher Tendenz vor Ort oder als Take-away konsumiert*“ wird.

Das zuletzt genannte Kriterium ist wichtig, um die Verhältnismäßigkeit der Regelung zu gewährleisten. Denn Kerngedanke der SUPD ist, dass bestimmte Einweg-Verpackungen tendenziell für den Verzehr für unterwegs und im Freien verwendet und deshalb auch des Öfteren in der Umwelt gelittert werden. Davon zu unterscheiden sind Verpackungen, die überwiegend zu Hause oder bei der Arbeit konsumiert und daher kaum gelittert werden. Dies gilt beispielsweise für Trinkjoghurt, der im Supermarkt in einem 6er-Multipack verkauft wird.

Der Begriff der "Einweg-Kunststoffgetränkeflasche" in der SUPD unterscheidet sich von dem Begriff der "Einweg-Getränkeverpackung" gemäß VerpackG. So sind unter Einweggetränkeverpackungen auch solche Verpackungen erfasst, die nicht „mit hoher Tendenz vor Ort oder als Take-away konsumiert“ werden. Um zu verhindern, dass der verpflichtende Mindestrezyklatanteil nur für einen Teil der Einweg-PET-Getränkeflaschen gilt, schlagen wir vor, in diesem Zusammenhang stattdessen den Begriff "Einweg-Getränkeverpackung hauptsächlich aus Polyethylenterephthalat (PET)" zu verwenden.

Um begrifflich klar und konsistent zu sein, empfehlen wir, den Begriff "Einweg-Kunststoffgetränkeflasche" in § 30a Absatz 1 Satz 1 durch "Einweg-Getränkeverpackung hauptsächlich aus Polyethylenterephthalat (PET)" zu ersetzen. Satz 2 sollte unverändert bestehen bleiben.

Außerdem empfehlen wir eine Definition des Begriffs "Einweg-Kunststoffgetränkeflasche" entsprechend der Leitlinie zur SUPD.

c) Verfügbarkeit von Recycling-PET in Lebensmittelkontaktqualität

Die deutsche PET-Getränkeflaschenindustrie unterstützt seit Jahren den Einsatz von Recyclingmaterial. In der Steigerung des Rezyklateinsatzes bei der Herstellung der Getränkeflaschen sehen wir großes Potenzial für Einsparung von CO₂-Emissionen. Mit durchschnittlich knapp 30% Rezyklatgehalt in PET-Getränkeflaschen am deutschen Markt werden die EU-Vorgaben heute bereits erfüllt.

Gleichzeitig weisen wir allerdings darauf hin, dass die Nachfrage nach Recycling-PET in Lebensmittelkontaktqualität aufgrund der gesetzlichen Vorgaben sowie freiwilliger Selbstverpflichtungen bereits jetzt europaweit und sogar global stark steigt. Damit wächst die Gefahr, dass in Zukunft nicht ausreichend Recycling-PET-Rohstoffe in geeigneter Qualität für alle Marktteilnehmer zur Verfügung stehen.

Um das zu verhindern, müssen die getrennte Sammlung und das hochwertige Recycling von PET-Getränkeflaschen in der gesamten EU massiv ausgebaut werden. Dies wird in Artikel 9 der SUPD zwar gefordert, dürfte jedoch für einige EU-Mitgliedstaaten eine große Kraftanstrengung bedeuten. Angesichts der allgemein bekannten Vollzugsdefizite des EU-Abfallrechts in vielen EU-Mitgliedsstaaten, besteht die begründete Befürchtung, dass in einigen EU-Mitgliedsstaaten nicht ausreichend Recycling-PET von geeigneter Qualität zur Erfüllung der Pflichten gemäß § 30a VerpackG-E am Markt zur Verfügung stehen könnte. Die Konsequenz für die Hersteller und Inverkehrbringer der betroffenen Getränkeflaschen wäre ein unverschuldetes Vermarktungsverbot. Dieses würde in Deutschland speziell die handelsunabhängigen Hersteller und Inverkehrbringer von Einweggetränkeverpackungen aus Kunststoff treffen. Die Eigenmarken des Handels hingegen sind davon nicht betroffen, da der Handel durch das bestehende Pfandsystem Eigentümer der zurückgegebenen Pfandflaschen ist.

Wir empfehlen daher dringend, die Verfügbarkeit von recyceltem PET in Lebensmittelkontaktqualität am Markt zu beobachten und Aussetzungsklauseln/ Ausnahmen für den Mindestrezyklatanteil gemäß § 30a zu erlassen, wenn dessen Erfüllung für Teile des Marktes nicht mehr wirtschaftlich zumutbar ist. Auch sollte

geprüft werden, wie die aufgrund des Pfandsystems bestehende strukturelle Benachteiligung der handelsunabhängigen Hersteller und Inverkehrbringer beseitigt werden könnte.

d) Mindestrezyklatanteil nur für Flaschenkörper, nicht für Verschlüsse und Deckel

Verschlüsse und Deckel von Getränkeflaschen bestehen nicht aus PET, sondern aus HDPE oder PP. Derzeit ist es rechtlich nicht erlaubt, recyceltes HDPE oder PP für Anwendungen mit Lebensmittelkontakt, also z.B. Getränkeflaschen, zu nutzen. Auch die SUPD fordert in Artikel 6 Absatz 5 nicht ausdrücklich einen Rezyklateinsatz in Verschlüssen und Deckeln.

Daher empfehlen wir klarzustellen, dass die Vorgaben für den Mindestrezyklatanteil nur für den PET-Flaschenkörper gelten, nicht aber für ihre Verschlüsse und Deckel.

e) Verfügbarkeit von Recycling-Polyolefinen in Lebensmittelkontaktqualität

§ 30a Absatz 1 Satz 2 VerpackG-E weitet die Pflicht zum Mindestrezyklateinsatz ab 2030 auf alle Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff aus, also z.B. auf solche aus Polyolefinen. Derzeit ist es rechtlich nicht erlaubt, recyceltes HDPE oder PP für Anwendungen mit Lebensmittelkontakt, also z.B. Getränkeflaschen, zu nutzen. Bezogen auf Nicht-PET-Einwegkunststoffgetränkeflasche käme die fehlende Möglichkeit des Rezyklateinsatzes einem Vermarktungsverbot gleich.

Die Verfügbarkeit von recyceltem HDPE und PP in Lebensmittelkontaktqualität am Markt sollte vom Gesetzgeber beobachtet und Aussetzungsklauseln / Ausnahmen für den Mindestrezyklatanteil gemäß § 30a Absatz 1 Satz 2 zu erlassen werden, wenn dessen Erfüllung für rechtlich nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Zugleich empfehlen wir darauf hinzuwirken, Recyclingverfahren von Polyolefinen aus dem Pfandsystem zu Lebensmittelkontaktmaterialien rechtlich zu ermöglichen und zu fördern.

f) Maßstab für Rezyklatanteil klarstellen

Der Entwurf schlägt vor, die Vorgabe des Mindestrezyklatanteils „aus Gründen der besseren Vollziehbarkeit“ auf *jede einzelne* in Verkehr gebrachte Einweg-Kunststoffgetränkeflasche, einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel, zu beziehen (“jeweils zu mindestens... bestehen”). Eine alternative Regelungsmöglichkeit wäre, die Inverkehrbringer der Flaschen zu verpflichten, die Quote für die Gesamtzahl der jeweils in Verkehr gebrachten Flaschen sicher zu stellen. Mit der Festlegung auf den Mindestrezyklatanteil je Flasche trifft der Gesetzentwurf eine Vorfestlegung, die über die Umsetzung von EU-Vorgaben hinausgeht. Zusätzlich zu den bereits angeführten, allgemeinen Bedenken zur Verfügbarkeit von recyceltem PET in Lebensmittelqualität (siehe Punkt c), wird die Erfüllung je einzelner Flasche durch saisonale Produktionsschwankungen weiter erschwert. So ist zu erwarten, dass sich die Versorgungslage mit recyceltes PET in der Hauptproduktions-Saison im Sommer besonders zuspitzen könnte.

Wir empfehlen daher, das Wort “jeweils” in § 30a Absatz 1 Satz 1 VerpackG-E zu streichen und zunächst die Bestimmungen im Durchführungsrechtsakt der Kommission abzuwarten.

g) Erfüllungsaufwand

Den Erfüllungsaufwand für die Umsetzung des Mindestrezyklatanteils setzt der Gesetzentwurf mit null Euro an, weil "bereits jetzt die Herstellung von Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen aus Rezyklat erfolgt". Daher sei nicht zu erwarten, dass Maschinen erneuert oder neu angeschafft werden müssen.

Tatsächlich werden die Anforderungen an den Mindestrezyklatanteil im Durchschnitt aller in Verkehr gebrachten PET-Getränkeflaschen bereits heute erfüllt. Jedoch gilt dies nicht bezogen auf jeden Inverkehrbringer und nicht bezogen auf jede Flasche. Teile der Wirtschaft werden daher einen Erfüllungsaufwand für technische Umstellungen haben. Hinzu kommt der Effekt steigender Preise für lebensmittelkonformes recyceltes PET, welches sich preislich auf einem höheren Niveau befindet als Neuware und sich bis 2025 voraussichtlich weiter verteuern wird.

Ab 2030 gelten die Verpflichtungen überdies auch für Nicht-PET-Einweggetränkeflaschen. Hier wird die Verpflichtung derzeit überhaupt noch nicht erfüllt - es besteht noch nicht einmal die rechtliche und technische Grundlage dafür. Der Erfüllungsaufwand ist in diesem Produktsegment damit sehr erheblich.

Wir empfehlen daher, den Erfüllungsaufwand für diesen Vorschlag vor dem Hintergrund der massiven Entwicklungs- und Investitionskosten der Unternehmen neu zu berechnen.

2. Ausweitung der Pfandpflicht auf sämtliche Einwegkunststoffgetränkeflaschen, § 31 VerpackG-E:

Sämtliche Einwegkunststoffgetränkeflaschen (und Getränkedosen) sollen künftig pfandpflichtig sein, unabhängig von ihrem Inhalt. Demnach werden auch Einweg-Kunststoffflaschen bepfandet, die Milch und Trinkjoghurt, Frucht- und Gemüsesäfte, alkoholische Getränke etc. enthalten. Begründet wird diese Änderung mit der EU-Vorgabe, dass künftig „alle“ Einwegkunststoffgetränkeflaschen getrennt gesammelt werden müssen.

a) Begründung der Maßnahme

Die Ausweitung der Pfandpflicht dient der Stärkung der Kreislaufwirtschaft und nicht (primär) der Vermeidung von Littering. Um in diesen Zielen nicht an eine 1:1-Umsetzung der SUPD gebunden zu sein, empfehlen wir die Ausweitung der Pfandpflicht (§ 31) abweichend zu begründen.

Wir empfehlen, die Begründung zu § 31 an dem in § 1 Absatz 3 Satz 1 VerpackG verankerten abfallwirtschaftlichen Ziel auszurichten, das Recycling von Getränkeverpackungen in geschlossenen Kreisläufen zu fördern.

b) Begriff "Einwegkunststoffgetränkeflaschen"

Der Begriff der "Einweg-Kunststoffgetränkeflasche" in der SUPD unterscheidet sich wie gesehen (s.o. Nr. 1 b)) von dem Begriff der "Einweggetränkeverpackung" gemäß VerpackG. So sind unter Einweggetränkeverpackungen auch solche Verpackungen erfasst, die nicht „mit hoher Tendenz vor Ort oder als Take-away konsumiert“ werden. Um eine Einschränkung der Pfandpflicht bei Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen vorzubeugen, schlagen wir vor, in diesem Zusammenhang stattdessen den Begriff "Einweg-Getränkeverpackung aus Kunststoff" zu verwenden. Dieser Begriff erfasst auch Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen gemäß SUPD und vermeidet gleichzeitig die Beschränkungen des Begriffs aufgrund der Leitlinie der Kommission.

Um begrifflich klar und konsistent zu den bestehenden Regelungen des VerpackG zu sein, empfehlen wir, in § 31 Absatz 4 Nr. 7 a) den Begriff "Einweg-Kunststoffgetränkeflasche" durch "Einweggetränkeverpackung aus Kunststoff" im Sinne des VerpackG zu ersetzen.

c) Recyclinggerechtes Design von pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen aus Kunststoff

Wir unterstützen grundsätzlich die Ausweitung der Pfandpflicht auf sämtliche Einweg-Getränkeverpackungen aus Kunststoff, weil dadurch deutlich mehr PET-Getränkeflaschen in den Recyclingkreislauf aufgenommen werden. Durch technische Innovationen beim recyclinggerechten Design haben die PET-Flaschenhersteller die Voraussetzung geschaffen, dass z.B. Saftflaschen ohne recyclingunverträgliche Sauerstoff-Barrieren verwendet und nach Gebrauch vollständig in den PET-Recyclingkreislauf integriert werden können.

Durch die Ausweitung der Pfandpflicht auf alle Getränkearten werden etwa 70 kt verwertbarer Kunststoff (etwa 44 kt PET aus Saftflaschen sowie ca. 30 kt Polyolefine und PET aus den Segmenten Milch/ Milchmischgetränke/ sonstige trinkbaren Milcherzeugnisse) zusätzlich in das Pfandsystem aufgenommen. Über das in der IK organisierte Forum PET hat sich die Industrie bereits Anfang des Jahres für eine solche Ausweitung der Pfandpflicht eingesetzt, um den Recyclingkreislauf von Verpackungen zu stärken. Das Forum PET appelliert an die Getränkeindustrie, zukünftig konsequent nur noch recyclingfähige Flaschen einzusetzen. Die Ausweitung der Pfandpflicht macht auch aus Verbrauchersicht Sinn. Denn warum derzeit manche Flaschen befandet sind und andere nicht, erschließt sich dem Verbraucher kaum.

Wir empfehlen die Prüfung von geeigneten Maßnahmen um sicherzustellen, dass alle in Verkehr gebrachten, von der Pfandpflicht betroffenen Getränkeflaschen recyclinggerecht gestaltet sind, damit die Qualität und Wirtschaftlichkeit des Getränkeflaschenrecyclings nicht beeinträchtigt wird.

d) Ausnahmen für Milchgetränkflaschen u.ä. prüfen

Ungeachtet der grundsätzlichen Zustimmung zur Ausweitung der Pfandpflicht, sollten die vorgebrachten Bedenken des Handels und der Industrie hinsichtlich der Ausweitung auf die Segmente Milch, Milchmischgetränke und sonstige trinkbare Milcherzeugnisse, so vor allem hinsichtlich der Hygiene sowie der Beeinträchtigung des hochwertigen Recyclings, eingehend geprüft und gegebenenfalls die Ausnahme für diese Segmente aufrecht erhalten werden. Bei einer Ausweitung der Pfandpflicht ist zu beachten, dass die aktuellen Materialkreisläufe nicht negativ beeinträchtigt werden.

Wir empfehlen, die bestehenden Ausnahmen von der generellen Pfandpflicht beizubehalten, sofern berechnigte hygienische Einwände vorliegen oder die Qualität der Materialkreisläufe entscheidend beeinträchtigt werden könnte.

3. Sensibilisierungsmaßnahmen für Einweg-Kunststoffverpackungen, § 14 Absatz 3 VerpackG-E:

Neben den kommunalen Abfallberatern werden auch die Dualen Systeme verpflichtet, die Endverbraucher regelmäßig über die Auswirkungen einer Vermüllung der Umwelt durch Einwegkunststoffverpackungen sowie über Maßnahmen zur Vermeidung dieser Auswirkungen, z.B. die Verfügbarkeit von Mehrwegverpackungen, zu informieren. Dieser Vorschlag dient der Umsetzung von Artikel 10 SUPD. Er geht allerdings über die zur Umsetzung erforderlichen Maßnahmen hinaus, weil er nicht auf die in der SUPD genannten besonderen Einweg-Kunststoffverpackungen beschränkt ist (Anhang Teil G).

Wir empfehlen daher, in § 14 Absatz 3 VerpackG-E klarzustellen, dass die Vorgaben nur für Einweg-Kunststoffverpackungen gemäß Anhang Teil G der SUPD gelten.

4. Definition von Einweg-Kunststofflebensmittelverpackungen, § 3 Absatz 4b VerpackG-E:

a) Zusätzliches Kriterium erforderlich für europaweit einheitliche Anwendung

Die Definition des Begriffs „Einweg-Kunststofflebensmittelverpackung“ in § 3 Absatz 4b) VerpackG-E übernimmt zwar in etwa die Kriterien im Anhang Teil A der SUPD, allerdings fehlt ein wesentliches Kriterium der Richtlinie: In Artikel 12 SUPD hat der europäische Gesetzgeber nämlich ausdrücklich ein weiteres Kriterium vorgesehen:

“Für die Bestimmung, ob eine Lebensmittelverpackung für die Zwecke dieser Richtlinie als Einwegkunststoffartikel zu betrachten ist, ist *neben* den im Anhang aufgeführten Kriterien für Lebensmittelverpackungen *auch entscheidend*, ob diese Verpackungen *aufgrund ihres Volumens oder ihrer Größe — insbesondere wenn es sich um Einzelportionen handelt — tendenziell achtlos weggeworfen werden.*”

Leider fehlt dieses zusätzliche Kriterium im Gesetzentwurf. Damit droht in Deutschland eine andere Auslegung als im Rest der EU. Solche divergierenden nationalen Regelungen führen zu einer Fragmentierung des EU-Binnenmarktes. Dieser Flickenteppich unterschiedlicher

Regelungen für Verpackungen in Europa bedroht die wirtschaftliche Grundlage vieler Unternehmen und gefährdet die Anstrengungen für eine nachhaltige Kreislaufwirtschaft. Schließlich steht der Vorschlag auch im Widerspruch zu Leitlinien der Kommission im Entwurf: Diese Leitlinien sehen die „Einzelpartionsgröße“ als ein weiteres entscheidendes Kriterium zur Definition von Einweg-Lebensmittelverpackungen aus Kunststoff vor.

Das zusätzliche Kriterium ist auch deshalb erforderlich, um die Verhältnismäßigkeit der Regelung zu gewährleisten. Ohne dieses Kriterium würden erhebliche Zweifel bezüglich der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne bestehen. Beispielsweise würde sich bei Produkten, die im oben genannten Sinne eine geringe Wahrscheinlichkeit haben, achtlos in die Umwelt weggeworfen zu werden, die Frage stellen, ob hier nicht weniger belastenden Maßnahmen wie etwa freiwillige Selbstverpflichtungen, Informationspflichten, höhere Bußgelder für das achtlose Wegwerfen und verstärkte Kontrollen genauso geeignet wären.

Wir empfehlen daher, als zusätzliches Kriterium für die Definition aufzunehmen, dass Einweg-Kunststofflebensmittelverpackungen aufgrund ihres Volumens oder ihrer Größe – insbesondere, wenn es sich um Einzelpartionen handelt – tendenziell achtlos weggeworfen werden.

b) Richtlinienkonforme Anpassung des ersten Kriteriums erforderlich

Außerdem weicht die Definition in § 3 Absatz 4b Buchstabe a) VerpackG-E für Einweg-Kunststofflebensmittelverpackungen in zwei wichtigen Details von der europäischen Regelung ab:

Zum einen sollen die darin enthaltenen Lebensmittel „dazu bestimmt [sein], unmittelbar vor Ort verzehrt [...] zu werden“. Zwar entspricht diese Formulierung der deutschen Fassung der Richtlinie, allerdings unterscheidet sich die deutsche Fassung in diesem Punkt von den anderen Sprachfassungen, z.B. der englischen oder französischen. Diese Sprachfassungen stellen entscheidend auf einen *zeitlichen* Zusammenhang zwischen Erwerb und Verzehr des Lebensmittels ab („is intended for immediate consumption, either on-the-spot or take-away“, „sont destinés à être consommés immédiatement, soit sur place, soit à emporter“). Dagegen suggeriert die deutsche Sprachfassung - und mit ihr der Gesetzesvorschlag - einen *räumlichen* Zusammenhang („unmittelbar vor Ort verzehrt“).

Zum anderen sollen die Lebensmittel nach dem Entwurf alternativ zu dem Vor-Ort-Verzehr dazu bestimmt sein, „zum Verzehr mitgenommen zu werden“. Diese Formulierung entspricht nicht der Richtlinie, die eine Mitnahme „als Take-away-Gericht“ vorsieht. Der Unterschied wird deutlich vor dem Hintergrund, dass letztlich sämtliche in einer Verkaufsstelle angebotenen Lebensmittel geeignet sind, „zum Verzehr mitgenommen zu werden“. Auch dieser Teil der Definition sollte angepasst werden.

In Bezug auf eine vergleichbare Definition in der Einweg-Kunststoffverbotsverordnung (EWKVerbotsV) hat der Ordnungsgeber folgende Regelung vorgesehen: Erste Voraussetzung für die verpackten Lebensmittel ist danach, dass sie

„a) dazu bestimmt sind, *unmittelbar verzehrt zu werden*, entweder vor Ort oder als *Mitnahme-Gericht*,“

Wir empfehlen, die Definition des Begriffs „Einweg-Kunststofflebensmittelverpackungen“ im Einklang mit den übrigen Sprachfassungen der SUPD sowie mit der Einweg-Kunststoffverbotsverordnung anzupassen.

5. Angebot von Mehrwegalternativen, neue § 33-34 VerpackG-E:

Anbieter von Speisen und Getränken für den Sofortverzehr außer Haus werden ab 2022 verpflichtet, Mehrwegverpackungen als Alternative zu Einweg-Kunststofflebensmittelverpackungen und Einweg-Getränkebechern anzubieten, ohne dafür einen höheren Preis oder „schlechtere Konditionen“ zu verlangen. Außerdem gilt eine Hinweispflicht. Ausnahmen sind für kleine Unternehmen vorgesehen (nicht mehr als 3 Mitarbeiter und nicht mehr als 50m² Verkaufsfläche). Damit soll Artikel 4 Absatz 1 SUPD umgesetzt werden, wobei wir darauf hinweisen, dass dieser den Mitgliedstaaten keine konkreten Vorgaben macht, wie eine „Verbrauchsminderung“ der bei den Einweg-Verpackungen erreicht werden soll. Eine richtlinienkonforme Umsetzung könnte beispielsweise auch darin bestehen, nationale Verbrauchsminderungsziele aufzustellen und dann den Verbrauch zu messen.

a) Materialneutrale Regelung für Getränkebecher

Die Regelung geht im Bereich der Getränkebecher über die Umsetzung von EU-Recht hinaus, weil sich Artikel 4 SUPD auf Einweg-*Kunststoff*getränkebecher bezieht. Der Vorschlag erfasst dagegen sämtliche Einweg-Getränkebecher, also (theoretisch) auch solche, die ganz ohne Kunststoff auskommen. Diese materialneutrale Regelung begrüßen wir grundsätzlich, da sie hilft, die diskriminierende Regelung der SUPD zumindest in diesem Fall auszugleichen.

b) Beschränkung auf Speisen und Getränke, die vor Ort befüllt werden

Der Vorschlag erfasst auch solche Speisen und Getränke, die vom Supermarkt bereits verpackt bezogen werden und nicht vor Ort befüllt werden, z.B. Salate oder Sushi-Boxen, die etwa für den schnellen Lunch im Büro gekauft werden. Diese Verpackungen müssten im Handel geöffnet und der Inhalt in eine Mehrwegverpackung umgefüllt werden. Es ist ökologisch nicht sinnvoll, für bereits verpackte Produkte eine weitere (Mehrweg-) Verpackungen zur Verfügung zu stellen. Eine europarechtliche Pflicht zum Angebot von Mehrwegverpackungen für Speisen und Getränke für den Sofort-Verzehr außer Haus besteht wie gesehen nicht.

Daher empfehlen wir, nur Speisen und Getränke, die erst beim Letztvertreiber befüllt werden, in den Regelungsbereich aufzunehmen. Die Regelung in § 33 Abs. 1 Satz 1 VerpackG-E sollte daher wie folgt ergänzt werden:

„Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweg-getränkebechern, die erst beim Letztvertreiber befüllt werden, sind ab dem 1. Januar 2022 verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten.“

6. Ausweitung der Registrierungspflicht, § 9 Abs. 1 Satz 1 VerpackG-E

Vorgeschlagen wird, dass sich auch Hersteller von nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen vor dem Inverkehrbringen einmalig bei der Zentralen Stelle registrieren müssen. Begründet wird diese Ausweitung der Registrierungspflicht damit, dass dadurch “der Vollzug von anderen Vorschriften, die Pflichten aufgrund der erweiterten Herstellerverantwortung für Hersteller von nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen regeln, verbessert” wird.

Wir begrüßen grundsätzlich die Maßnahme, die den Vollzug der Systembeteiligungspflicht durch eine Ausweitung der Registrierungspflicht erleichtern soll. Durch die Streichung des Wortes „systembeteiligungspflichtigen“ vor dem Wort „Verpackungen“ in § 9 Absatz 1 VerpackG-E entsteht der Eindruck, als ob auch Hersteller von Verpackungsmaterial bzw. Leerverpackungen registrierungspflichtig sein sollen. Das kann nicht gewollt sein. Daher sollte in der Neuregelung klargestellt werden, dass die erweiterte Registrierungspflicht nicht für Hersteller von Verpackungen gilt, die ohne den Zusammenhang zu einer Ware vertrieben werden.

Wir empfehlen daher § 9 Absatz 1 Satz 1 VerpackG-E wie folgt zu fassen:

„Hersteller sind verpflichtet, sich vor dem Inverkehrbringen von Verpackungen, die im Zusammenhang mit einer Ware abgegeben werden, bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister registrieren zu lassen.“

7. Rücknahme- und Verwertungsnachweis für sämtliche nicht-systembeteiligungspflichtige Verpackungen, § 15 Absatz 3 Satz 3 VerpackG-E

Hersteller und Vertreiber von Transportverpackungen und Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise nicht bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfallen, sowie von Mehrwegverpackungen sollen nach dem Vorschlag künftig einen Nachweis über die Erfüllung ihre Rücknahme- und Verwertungspflichten führen. Bisher gilt diese Nachweispflicht nur für Verkaufs- und Umverpackungen, für die wegen System-unverträglichkeit nach § 7 Absatz 5 VerpackG eine Systembeteiligung nicht möglich ist, und für Verkaufsverpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern. Durch die Änderung erhöht sich der Begründung zufolge die Zahl der verpflichteten Unternehmen von 100 auf insgesamt 7.500 Unternehmen.

Es entsteht der Eindruck, dass die Rücknahme- und Verwertungs- und damit auch die Nachweispflichten gemäß § 15 Absatz 3 auch die Hersteller von Verpackungsmaterial bzw. Leerverpackungen betreffen. Das kann nicht gewollt sein, unter anderem weil die Hersteller

von Verpackungsmaterial und Leerverpackungen in der Regel nicht wissen, ob und in welchen Mengen die von ihnen hergestellten Verpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern befüllt werden. Daher sollte klargestellt werden, dass sämtliche Pflichten gemäß § 15 nicht für Hersteller von Verpackungen gilt, die ohne den Zusammenhang mit einer Ware vertrieben werden.

Wir empfehlen daher § 15 Absatz 1 Satz 1 VerpackG-E wie folgt zu fassen:

„Hersteller und in der Lieferkette nachfolgende Vertreiber von [...] und 5. Mehrwegverpackungen, die im Zusammenhang mit einer Ware abgegeben werden, sind verpflichtet, gebrauchte, restentleerte Verpackungen der gleichen Art, Form und Größe wie die von ihnen in Verkehr gebrachten am Ort der tatsächlichen Übergabe oder in dessen unmittelbarer Nähe unentgeltlich zurückzunehmen.“

Bad Homburg, 3. Dezember 2020