



BVE-Stellungnahme

zum Referentenentwurf eines "Gesetzes zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen"

(Verpackungsgesetz - VerpackG)

A) Vorbemerkung

Die BVE begrüßt den vorliegenden Referentenentwurf für ein Verpackungsgesetz ausdrücklich. Zwar bleibt er hinter der ursprünglichen Zielsetzung zurück, durch ein Wertstoffgesetz eine über Verpackungen hinausgehende Produktverantwortung zu implementieren. Jedoch entspricht seine Fokussierung auf den Verpackungsbereich dem, was politisch gegenwärtig realisierbar erscheint.

Es ist vordringlich, die positiven Errungenschaften der Verpackungsverordnung, die sowohl in ökonomischer, technologischer als auch ökologischer Hinsicht bestehen, dauerhaft zu sichern. Dies erfordert, dass eine faire Kostenbeteiligung der wirtschaftlichen Akteure sichergestellt wird und somit Wettbewerbsverzerrungen in der gesamten Wertschöpfungskette reduziert und vermieden werden.

Entscheidende Stellschrauben für eine entsprechende Bewirkung sind gesetzliche Regelungen, die definatorische Graubereiche reduzieren, mehr Transparenz sicherstellen und die Einhaltung der Pflichten der einzelnen Akteure über eine von den Produktverant-

Bundesvereinigung
der Deutschen
Ernährungsindustrie e.V.

Claire-Waldoff-Straße 7
D-10117 Berlin

Tel. +49 30 200 786-0
Fax +49 30 200 786-299

bve@bve-online.de
www.bve-online.de

wortlichen getragene „Zentrale Stelle“ gewährleisten. Die BVE setzt sich über die BHIM Zentrale Wertstoffstelle Projektgesellschaft mbH, an der sie als Gesellschafterin beteiligt ist, aktiv für die Vorbereitung und den Aufbau einer Zentralen Stelle gemäß § 24 des vorliegenden Gesetzentwurfs ein.

Vor diesem Hintergrund nehmen wir zu dem Referentenentwurf wie folgt Stellung:

B) Im Einzelnen:

I. Definition, Verbundverpackungen (§ 3 Abs. 6)

Die in der Verpackungsverordnung enthaltene Definition der Verbundverpackungen (§ 3 Abs. 5) beinhaltet das Kriterium der „händischen Trennbarkeit“. Dadurch wird gewährleistet, dass bei der Lizenzierung von Verpackungen, die nach Material und Gewicht erfolgt, bei der Gewichtsermittlung die Masseanteile bei trennbaren Kombinationsverpackungen bezogen auf die händisch trennbaren Bestandteile ermittelt werden.

Die nunmehr in § 3 Abs. 6 des Referentenentwurfs enthaltene Definition gibt dieses Kriterium auf. Dies würde dazu führen, dass zukünftig der Metall- bzw. Kunststoffdeckel der von Marmeladen- oder sonstigen Aufstrich-Verpackungen oder die Deckel des Joghurtbechers als Verbunde zu qualifizieren sind. Dies erscheint weder rechtlich nachvollziehbar noch zielführend. Es sollte deshalb an der bestehenden Definition in



Bundesvereinigung
der Deutschen
Ernährungsindustrie e.V.

Claire-Waldoff-Straße 7
D-10117 Berlin

Tel. +49 30 200 786-0
Fax +49 30 200 786-299

bve@bve-online.de
www.bve-online.de

der Verpackungsverordnung bzw. dem Kriterium „händischen Trennbarkeit“ festgehalten werden.


II. Datenmeldungen

1. Die Erkennbarkeit von Unterlizenzierungen setzt ein geeignetes Maß an Transparenz voraus. Dies erfordert, dass die Vorgaben zur Datenmeldung von Herstellern und dualen Systemträgern in erforderlicher Weise auf einander abgestimmt werden, um die Zentrale Stelle zu entsprechenden Feststellungen zu befähigen.

Die in § 10 vorgesehene Regelung, die die Datenmeldung der Hersteller zum Gegenstand hat, bleibt hinter der derzeit geübten Praxis zurück und begründet die Gefahr, dass der Standard der Mengendokumentation im dualen System hinter den Ist-Zustand zurückfällt.

§ 10 Abs. 1 sollte deshalb durch die Aufnahme von Fristen und die verbindliche Meldung von Plan- und Ist-Mengen in einem Absatz 2 so ergänzt werden, dass zum einen der Ist-Zustand abgebildet und zum anderen die Zentrale Stelle durch verbindliche Meldungen innerhalb verbindlicher Fristen eine effiziente Mengenplausibilisierung vornehmen kann.

2. Entsprechendes gilt für die Datenmeldungen der dualen Systemträger, denen § 20 des Referentenentwurfs zugrunde liegt. Auf Grundlage dieser Regelung erscheint die



Bundesvereinigung
der Deutschen
Ernährungsindustrie e.V.

Claire-Waldoff-Straße 7
D-10117 Berlin

Tel. +49 30 200 786-0
Fax +49 30 200 786-299

bve@bve-online.de
www.bve-online.de

Ermittlung der Beteiligungsmenge für das laufende Jahr praktisch nicht umsetzbar.

Darüber hinaus sind die an den bestehenden Clearingvereinbarungen orientierten Meldungen zu Plan-Jahresmengen für das Folgejahr (jeweils zum 5. Dezember) und Ist-Monatsmengen (jeweils zum Monatsende für den Vormonat) nicht berücksichtigt.

Ferner ermöglicht es die bestehende Regelung nicht, einen unterjährigen Abgleich mit den Meldungen der Hersteller vorzunehmen. Hierzu bedarf es einer Zuordnung nach Herstellern unter Angabe der jeweiligen Registrierungsnummer.

Diesen Aspekten sollte durch eine entsprechende Anpassung des § 20 Rechnung getragen werden.


Wegen der näheren Einzelheiten beziehen wir uns auf die rechtlichen Bewertungen der BHIM Zentrale Wertstoffstelle Projektgesellschaft mbH.

III. Quoten

1. Sonstige Verbundverpackungen (§ 16 Abs. 2 Ziffer 6 Satz 1)

Das vorgesehene Verwertungsziel in Höhe von 80% erscheint in dieser Form nicht realisierbar.

Bei Kunststoffen und Metallen sollten die jeweiligen Verbunde, die über denselben Pfad verwertet werden,



Bundesvereinigung
der Deutschen
Ernährungsindustrie e.V.

Claire-Waldoff-Straße 7
D-10117 Berlin

Tel. +49 30 200 786-0
Fax +49 30 200 786-299

bve@bve-online.de
www.bve-online.de


gemeinsam mit dem Hauptmaterial nachgewiesen und nicht in eine eigene Verbundquote einbezogen werden. Dies entspricht der Entsorgungsrealität.

Davon abgesehen, sollten sich „sonstige Verbunde“ nur auf PPK-Verbunde beziehen. Nach diesseitigen Informationen wäre eine entsprechende Quote in Höhe von 80% wesentlich zu hoch angesetzt. Gegenwärtig erscheint insoweit allenfalls eine Quote in Höhe von 40% realisierbar, deren Anpassung in regelmäßigen Abständen geprüft werden sollte.

2. Kunststoffe (§ 16 Abs. 3 Ziffer 6 Satz 2 und 3)

Die Anhebung des Recyclingziels für Kunststoffe von 36 auf 63% ist ambitiös und wird sich vermutlich nicht ohne weiteres erreichen lassen. Vor allem im Bereich der Sortierung von Leichtverpackungen sowie zur Schaffung von Verwertungskapazitäten für in Mischkunststoffen enthaltene stofflich verwertbare Fraktionen, werden Investitionen erforderlich sein, die zu einer Erhöhung der Lizenzierungskosten führen können.

Diese zusätzlichen Belastungen können durch ein höheres Lizenzierungsaufkommen relativiert werden, das über die Zentrale Stelle zu bewirken ist. Vor diesem Hintergrund sollte das Verpackungsgesetz zunächst als Planungsgrundlage fungieren und sich „einspielen“. Darüber hinaus sollte die in § 16 Abs. 3 enthaltene Frist von drei Jahren auch für die Erhöhung des Recyclingziels für



Bundesvereinigung
der Deutschen
Ernährungsindustrie e.V.

Claire-Waldoff-Straße 7
D-10117 Berlin

Tel. +49 30 200 786-0
Fax +49 30 200 786-299

bve@bve-online.de
www.bve-online.de


Kunststoff gelten, d. h. drei Jahre nach Inkrafttreten des VerpackungsG, sodass die Erhöhung dieses Recyclingziels frühestens drei Jahre nach Inkrafttreten des VerpackungsG wirksam wird.

IV. Recyclinggerichtetes Design (§ 21 ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte)

Durch einen Expertenkreis der BHIM Projektgesellschaft sind im Jahresverlauf 2016 Überlegungen zu der Thematik des recyclinggerechten Designs von Verpackungen und stoffgleichen Gegenständen angestellt worden, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

Recyclinggerechtes Design (rgD) betrifft alle Fragen der Werkstoffauswahl und -kombination zur Optimierung der werkstofflichen Verwertung und grenzt sich damit von dem Kriterium Recyclateinsatz ab. RgD ist ein Element des Ökodesigns von Verpackungen und stoffgleichen Waren. Bei der Ausgestaltung gesetzlicher und sonstiger Regelungen ist zu beachten, dass die auf dieser Basis umgesetzten Maßnahmen auch in der Gesamtbetrachtung ökologisch sinnvoll sind.

Zur angestrebten Erhöhung der Verfügbarkeit von Recyclingmaterial gibt es mehrere Wege: neben dem rgD sind auch die Verbraucherinformation, die Infrastruktur und die Entwicklung entsprechender Technologien wesentlich. Nur im koordinierten Zusammenspiel aller Wege werden ambitionierte Ziele zu erreichen sein. Mögliche Mittel zur Förderung des rgD sind neben den



Bundesvereinigung
der Deutschen
Ernährungsindustrie e.V.

Claire-Waldoff-Straße 7
D-10117 Berlin

Tel. +49 30 200 786-0
Fax +49 30 200 786-299

bve@bve-online.de
www.bve-online.de

finanziellen auch ideelle Anreize sowie die Konformität mit entsprechenden Standards wie z. B. die DIN EN 13428 und 13430. Finanzielle Fehlanreize sind dabei zu vermeiden.

Alle Maßnahmen und ihr Zusammenwirken müssen mit Blick auf ihre praktische Umsetzbarkeit sowie ihre Wirkung im Sinne des Gesetzeszwecks entwickelt und regelmäßig überprüft werden. Dabei sind unbürokratische und kostengünstige Wege zu gehen, die den fairen Wettbewerb fördern. Auch die Trenn- und Verwertungstechnologien müssen kontinuierlich weiterentwickelt werden.

V. Zentrale Stelle


1. Grundsatz

Das Gesetzgebungsverfahren muss dazu genutzt werden, um die Zentrale Stelle von Anfang an mit einem „robusten Mandat“ auszustatten, das sie im erforderlichen Umfang dazu befähigt, relevante Sachverhalte aufzuklären und zu gestalten sowie entsprechende Maßnahmen zu tätigen, die eine Umsetzung der gesetzlich vorgesehenen Pflichten gewährleisten und im Falle von Verstößen diese ggf. einer Ahndung zuführen.

2. Hoheitliche Aufgaben der Zentralen Stelle (§ 26 Abs. 1 Satz 2)

a) Anlassbezogene Prüfung

Die Zentrale Stelle sollte bei dem Verdacht einer Unterlizenzierung die weitgehende Befugnis erhalten,



Bundesvereinigung
der Deutschen
Ernährungsindustrie e.V.

Claire-Waldoff-Straße 7
D-10117 Berlin

Tel. +49 30 200 786-0
Fax +49 30 200 786-299

bve@bve-online.de
www.bve-online.de

den Sachverhalt aufzuklären. Beteiligte, d. h. Hersteller, Betreiber von Branchenlösungen oder duale Systemträger, sollten ferner zur aktiven Mitwirkung verpflichtet werden. Sofern sich auf diesem Wege keine Klärung herbeiführen lässt, ist eine Berechtigung der Zentralen Stelle vorzusehen, wonach diese die Prüfung durch einen zur Verschwiegenheit verpflichteten registrierten Sachverständigen vornehmen kann.

Das bislang vorgesehene Recht der Zentralen Stelle, lediglich bestimmte Unterlagen anfordern zu können, ist unzureichend.

b) Auswahl Systemprüfer

Eine Beauftragung der Systemprüfer durch die dualen Systemträger ist dazu geeignet, Zweifel an der Objektivität und Unabhängigkeit der Prüfer zu begründen. Vor diesem Hintergrund sollte vorgesehen werden, dass die Systeme die zu benennenden vier Systemprüfer vorschlagen (§ 20 Abs. 4) und eine Benennung durch die Zentrale Stelle erfolgt (§ 26 Satz 2 Ziffer 11).

c) Registrierung von Sachverständigen

Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und vereidigte Buchprüfer haben nach dem vorliegenden Entwurf keinen besonderen Sachkundenachweis für ihr Wirken im Rahmen des Verpackungsgesetzes zu erbringen. Die Gewährleistung eines Mindeststandards scheint



Bundesvereinigung
der Deutschen
Ernährungsindustrie e.V.

Claire-Waldoff-Straße 7
D-10117 Berlin

Tel. +49 30 200 786-0
Fax +49 30 200 786-299

bve@bve-online.de
www.bve-online.de

jedoch geboten, da diese Berufsgruppe neben den unabhängigen Sachverständigen für die Prüfung und Bestätigung der Vollständigkeitserklärung der Hersteller zuständig sind.


Gerade die Prüfung der Vollständigkeitserklärung hat eine hohe Relevanz für die Reduzierung der Untertypisierung. Deshalb sollten Wirtschaftsprüfer, Steuerberater und vereidigte Buchprüfer ebenfalls von § 3 Ziffer 16 im Rahmen einer zusätzlichen Nummer 5 erfasst werden, so dass diese ebenfalls vom Anwendungsbereich des § 27 VerpackG erfasst werden.

Dessen Absatz 3 sollte dahingehend ergänzt werden, dass die Zentrale Stelle dazu berechtigt ist, entsprechende Sachverständige für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren aus dem Verzeichnis zu entfernen, wenn sie feststellt, dass der Sachverständige nicht über die erforderliche fachliche Eignung oder die erforderliche wirtschaftliche Unabhängigkeit verfügt.

Entsprechendes sollte gelten, wenn Prüfer sich nicht an die Prüfrichtlinien der Zentralen Stelle halten.

VI. Getränkeverpackungen, Hinweispflichten (§ 32)

Die in § 32 vorgesehene Verpflichtung von Letztvertreibern, in Verkaufsstellen mittels Informationstafeln auf Mehr- und Einweggebinde hinzuweisen, stellt eine zusätzliche Regle-



Bundesvereinigung
der Deutschen
Ernährungsindustrie e.V.

Claire-Waldoff-Straße 7
D-10117 Berlin

Tel. +49 30 200 786-0
Fax +49 30 200 786-299


bve@bve-online.de
www.bve-online.de

mentierung beim Absatz von abgefüllten Getränken dar, die weder zielführend noch erforderlich ist.

Eine zusätzliche gesetzliche Informationsverpflichtung erhöht die Komplexität, den administrativen Aufwand und letztendlich auch die Kosten beim Verkauf von Getränken in Ein- und Mehrwegbehältnissen.

Sie betrifft nicht nur den Handel in seiner Eigenschaft als „Letztvertreiber“. Im Hinblick darauf, dass es zahlreiche bilaterale Vereinbarungen zwischen Handels- und Industrieunternehmen gibt, aufgrund derer Regalflächen mit einer Verpflichtung zur Regalpflege überlassen werden, werden auch Abfüller von der vorgesehenen Hinweisverpflichtung unmittelbar betroffen. Zudem ist erfahrungsgemäß damit zu rechnen, dass der Handel darauf hinwirken wird, zusätzlichen Aufwand, der mit gesetzlichen Vorgaben verbunden ist, seinen Lieferanten in Rechnung zu stellen. Darüber hinaus ist in Betracht zu ziehen, dass es aufgrund der Vielzahl von Verkaufsstellen in Einzelfällen unverschuldet zu unzureichenden Zuordnungen der Gebinde bzw. der Informationstafeln kommen kann, die von interessierten Kreisen zum Anlass genommen werden, um rechtlich und öffentlichkeitswirksam gegen die Vertreiber vorzugehen.

Dieses Eingriffs und der damit verbundenen Konsequenzen bedarf es nicht, um eine ausweislich der vorgesehenen Gesetzesbegründung (S. 42) angestrebte „verbesserte Verbraucherinformation hinsichtlich der Eigenschaft einer



Bundesvereinigung
der Deutschen
Ernährungsindustrie e.V.

Claire-Waldoff-Straße 7
D-10117 Berlin

Tel. +49 30 200 786-0
Fax +49 30 200 786-299

bve@bve-online.de
www.bve-online.de

Mehrweg- bzw. einer Einweg-Getränkeverpackung am Verkaufsort“ zu bewirken.

In diesem Kontext ist zunächst darauf hinzuweisen, dass bereits nach geltendem Recht (§ 9 Abs. 1 VerpackungsVO) eine Kennzeichnung von pfandpflichtigen Einweg-Getränkeverpackungen stattzufinden hat. Dem entsprechen die Vertreiber von pfandpflichtigen Einweggebinden durch die Verwendung des sogenannten „DPG-Logos“. Diese bekannte Kennzeichnung befähigt interessierte Verbraucher ohne weiteres dazu, eine Unterscheidung zwischen entsprechend gekennzeichneten pfandpflichtigen Einweg-Getränkegebinden und Mehrwegbehältnissen zu treffen.

Hinzu kommt, dass Industrie und Handel im Juni 2016 eine Initiative gestartet haben, die auf freiwilliger Basis eine erweiterte Kennzeichnung von bepfandeten Einweg-Getränkeverpackungen zum Gegenstand hat. Im Rahmen dieser Initiative werden auf den entsprechenden Gebinden zusätzlich zum „DPG-Logo“ die Informationen „Einweg“, „Pfand“ und die Pfandhöhe (25 Cent) zur Kenntnis gebracht. Damit wird ein zusätzlicher und qualifizierter Beitrag zur Verbrauchertransparenz geleistet.

Dieser Initiative haben sich bereits zum Start marktbedeutende Unternehmen aus Handel und Industrie angeschlossen, womit eine hohe Marktrelevanz, d. h. 84% des Marktvolumens an pflichtbepfandeten Einweg-Getränkeverpackungen, verbunden ist. Eine flächendeckende Umset-



Bundesvereinigung
der Deutschen
Ernährungsindustrie e.V.

Claire-Waldoff-Straße 7
D-10117 Berlin

Tel. +49 30 200 786-0
Fax +49 30 200 786-299


bve@bve-online.de
www.bve-online.de

zung dieser Kennzeichnung durch die Unternehmen ist bis spätestens Ende 2017 vorgesehen. Der genannten Marktrelevanz liegt zudem ein Gutachten (Stand Mai 2016) der GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH zugrunde.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht ersichtlich, dass es einer weiteren gesetzlichen Verpflichtung zur Verwendung von Informationstafeln bedarf, um eine zusätzliche Verbraucherinformation herbeizuführen. Ebenso wenig ist es ersichtlich, dass diese zusätzliche gesetzliche Verbraucherinformation dazu geeignet ist, den Anteil der in Mehrweg-Getränkeverpackungen abgefüllten Getränke zu steigern.

Unabhängig von dieser Bewertung erscheint es zudem unverhältnismäßig, dass im Vergleich zum Entwurf der „Verordnung über die Hinweispflichten des Handels beim Vertrieb bepfandeter Getränkeverpackungen“ vom 06.02.2013 davon Abstand genommen worden ist, eine Ausnahmeregelung für Vertreiber vorzusehen, die gemäß § 9 Abs. 4 Nr. 3 - 5 der Preisangabenverordnung von der Pflicht zur Abgabe des Grundpreises befreit sind. Eine entsprechende Freistellung war in § 3 Abs. 5 der erwähnten Verordnung über die Hinweispflichten des Handels vorgesehen.

Berlin, 2. September 2016



Bundesvereinigung
der Deutschen
Ernährungsindustrie e.V.

Claire-Waldoff-Straße 7
D-10117 Berlin

Tel. +49 30 200 786-0
Fax +49 30 200 786-299

bve@bve-online.de
www.bve-online.de

Die BVE ist der wirtschaftspolitische Spitzenverband der deutschen Ernährungsindustrie. Seit ihrer Gründung 1949 vertritt sie erfolgreich die branchenübergreifenden Interessen der Branche gegenüber Politik, Verwaltung, Medien, Öffentlichkeit und Marktpartnern.

In der BVE haben sich über Fachverbände und Unternehmen alle wichtigen Branchen der Ernährungsindustrie – von den alkoholfreien Getränken über Fleisch und Süßwaren bis hin zum Zucker – zusammengeschlossen.



Bundesvereinigung
der Deutschen
Ernährungsindustrie e.V.

Claire-Waldoff-Straße 7
D-10117 Berlin

Tel. +49 30 200 786-0
Fax +49 30 200 786-299

bve@bve-online.de
www.bve-online.de