
STELLUNGNAHME DES MARKENVERBANDES ZUM

Entwurf für ein Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen (Verpackungsgesetz – VerpackG)

Der 1903 in Berlin gegründete Markenverband ist die Spitzenorganisation der deutschen Marktwirtschaft. Die Mitglieder stehen für einen Markenumsatz im Konsumgüterbereich von über 300 Mrd. Euro und im Dienstleistungsbereich von ca. 200 Mrd. Euro in Deutschland. Der Markenverband ist damit der größte Verband dieser Art in Europa. Die Mitgliedsunternehmen stammen u. a. aus den Bereichen Nahrungs- und Genussmittel, Mode und Textil, pharmazeutische Produkte und Dienstleistungen. Zu den Mitgliedern zählen Unternehmen aller Größenordnungen, vom Mittelstand bis zu internationalen Konzernen, wie August Storck, Beiersdorf, Hugo Boss, Coca-Cola, Deutsche Bank, Deutsche Post, Falke, Dr. Doerr Feinkost, Henkel, Miele, Nestlé, Procter & Gamble, Dr. Oetker, Schamel Meerrettich, WMF und viele andere renommierte Firmen.

Der Markenverband ist registrierter Interessenvertreter bei der EU-Kommission (Nr. 2157421414-31).

Einleitung

Der Markenverband begrüßt den nun vorgelegten Entwurf für ein Verpackungsgesetz nachdrücklich. Eine Weiterentwicklung des Verpackungsrechts ist dringend erforderlich, um zum einen dem Trittbrettfahrertum endgültig Einhalt zu gebieten und alle Verpflichteten tatsächlich angemessen an den Kosten der Verpackungsentsorgung zu beteiligen, zum anderen aber auch Standards im Sinne der Umwelt- und des Ressourcenschutzes weiterzuentwickeln. Der Entwurf ist eine gute Basis, beide Ziele zu erreichen. Die Einrichtung einer Zentralen Stelle zur Überwachung von Melde-mengen, Marktanteilsberechnungen sowie zur Kontrolle von Systemen und Branchenlösungen ist ein Schlüsselement, das weiterhin privatwirtschaftlich organisierte System zukunftssicher zu gestalten, denn dieses hat sich im Hinblick auf die Effektivität der Erfassung und unter Kostengesichtspunkten im Sinne von Verantwortlichen und Verbrauchern grundsätzlich bewährt. Steigende Verwertungsquoten und Anreize zur Verbesserung der Recyclingfähigkeit von Verpackungen und zur Verwendung von Recyclaten sind dabei ebenfalls grundsätzlich gute Weichenstellungen zur schrittweisen Einführung einer echten Kreislaufwirtschaft, ebenso wie die Implementierung neuester Sortier- und Recyclingtechnologien. Vor allem gilt es aber, die für die Einrichtung einer echten Kreislaufwirtschaft bedeutende Rolle der Inverkehrbringer anzuerkennen und ggf. auch durch weitere politische Maßnahmen zu stärken. Ein wichtiger Aspekt sollte dabei auch sein, die Förderung des Einsatzes von Recyclaten bei der Herstellung von Kunststoffverpackungen zu incentivieren.

Zu einzelnen Themenkomplexen:

Definitionen:

Umverpackungen

Der Markenverband begrüßt die Aufnahme des Bestimmungsprinzips in die Definitionen von Um- und Transportverpackungen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass durch § 3 Abs. 2 Nr. 2 für Umverpackungen eine Unklarheit hinsichtlich der Lizenzierungspflicht für Regal-Trays entsteht. Gemäß § 3 Absatz 2 Nr. 2 sind Umverpackungen solche, die

„eine bestimmte Anzahl von Verkaufseinheiten nach Nummer 1 enthalten und typischerweise dem Endverbraucher zusammen mit den Verkaufseinheiten angeboten werden oder zur Bestückung der Verkaufsregale dienen“

Damit fallen unter lizenzierungspflichtige Umverpackungen bereits alle Umverpackungen, die dem Verbraucher nur angeboten werden oder zur Bestückung der Regale dienen, auch wenn sie nicht typischerweise letztendlich beim Verbraucher anfallen. Zwar muss insoweit noch § 3 Abs. 2 Nr. 9 berücksichtigt werden:

„systembeteiligungspflichtige Verpackungen sind mit Ware befüllte Verkaufs- und Umverpackungen, die typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen.“

Da allerdings gerade für solche Umverpackungen, die typischerweise im Handel verbleiben in aller Regel bereits Zahlungsvereinbarungen zwischen Herstellern und Händlern bestehen, erscheint es aus unserer Sicht sinnvoll, die Klarstellung, dass solche Verpackungen nicht systembeteiligungspflichtig sind, schon in § 3 Abs. 2 Nr. 2 präziser vorzunehmen. Dies könnte beispielsweise durch folgende Wortwahl geschehen:

„eine bestimmte Anzahl an Verkaufseinheiten nach Nummer 1 enthalten, ~~und~~ typischerweise dem Endverbraucher zusammen mit den Verkaufseinheiten zur Abgabe angeboten werden oder zur Bestückung der Verkaufsregale dienen sowie typischerweise beim Endverbraucher anfallen.“

Mehrwegverpackungen

Der Markenverband sieht die Definition der Mehrwegverpackungen in § 3 Abs.2 Nr. 4 kritisch. Hier nach sind Mehrwegverpackungen

„Verpackungen, die dazu bestimmt sind, nach dem Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wiederverwendet zu werden, die entsprechend gekennzeichnet sind und deren Rückgabe insbesondere durch ein Pfand und eine geeignete Rückführungslogistik sichergestellt wird.“

Aus Sicht des Markenverbandes könnte durch die Formulierung „insbesondere durch ein Pfand und eine geeignete Rückführlogistik“ faktisch eine Pfandpflicht für alle Mehrwegverpackungen eingeführt werden. Zwar deutet die Wendung insbesondere an, dass auch durch andere Aspekte eine Rückgabe sichergestellt werden kann, allerdings wird es einer Rückführlogistik wohl immer bedürfen. Da diese durch die Formulierung aber durch ein „und“ mit der Befandung verbunden ist, führt dies faktisch auch zu einer Pfandpflicht. Der Markenverband schlägt daher vor, die Formulierung auf eine „oder-Verbindung“ umzustellen.

*„Verpackungen, die dazu bestimmt sind, nach dem Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wiederverwendet zu werden, die entsprechend gekennzeichnet sind und deren Rückgabe insbesondere durch ein Pfand ~~und~~ **oder** eine geeignete Rückführungslogistik sichergestellt wird.“*

Verbundverpackungen

Die neue Definition der Verbundverpackung erscheint nicht geeignet, die mit der Regelung intendierten Verpackungen präzise zu erfassen, respektive sie ist deutlich zu weit gefasst.

„Verbundverpackungen sind Verpackungen aus unterschiedlichen Materialien, von denen keines einen Masseanteil von 95 Prozent überschreitet und die nicht gemeinsam in ein marktfähiges Recyclat überführt werden können“

Mit dieser Definition fallen unter Verbundverpackungen auch viele Kombinationsverpackungen wie beispielsweise Joghurtbecher mit Aluminiumdeckel, Pappschachteln mit Kunststoffeinsetzung wie bei Pralinenschachteln oder Adventskalender aber auch verschiedene Flaschen für Reinigungsmittel mit Dosierkappe und Ausgusskopf.

Um diesen Verpackungen angemessen Rechnung zu tragen, da sie nach Trennung, anders als echte Verbundverpackungen, grundsätzlich gut recycelbar sind, schlägt der Markenverband folgende Formulierung vor.

„Verpackungen aus unterschiedlichen, von Hand nicht trennbaren Materialien, von denen keines einen Masseanteil von 95 vom Hundert überschreitet.“

Die Zentrale Stelle

Der Markenverband spricht sich für eine starke Zentrale Stelle mit ausreichender Prüfkompetenz aus. Nur so können Missstände aufgedeckt und Fehlentwicklungen, wie sie in der Vergangenheit vorkamen, vorgebeugt werden. Um lizenzierungspflichtige Unternehmen nicht über Gebühr zu belasten, sollten diese lediglich zu solchen Meldungen verpflichtet werden, deren Daten sie ohnehin beispielsweise an die Dualen Systeme melden. Der Referentenentwurf wird diesem Kriterium gerecht. Hinsichtlich der noch notwendigen Prüfkompetenzen für die Zentrale Stelle verweisen wir auf die Stellungnahme der BHIM Zentrale Wertstoffstelle Projektgesellschaft mbH. Da die tatsächliche Entwicklung des entstehenden Aufwandes für und die Tätigkeit der Zentralen Stelle sowie die hierdurch entstehenden Kosten zur Zeit aber noch nicht abschätzbar sind, sollte der politische Wille zum Ausdruck kommen, dies nach einer Anlaufzeit zu überprüfen und dann gegebenenfalls eine Deckelung vorzunehmen.

Quotenregelungen

Die in § 16 vorgesehene Quotenregelung muss zumindest als ambitioniert bewertet werden. Betrachtet man die aktuellen Verwertungsquoten, so sind die im Entwurf vorgesehenen Quoten von 90% bei einer Sammelmenge von rund 2,5 Mio. Tonnen und einer Lizenzmenge von 1,5 Mio. Tonnen gut realisierbar. Ziel des Gesetzes ist es jedoch, durch eine bessere Kontrolle des Systems, die Lizenzmengen deutlich zu erhöhen. Geschieht dies, sind die realisierbaren Quoten aktuell schnell unter 80%, so dass eine 90%ige Verwertungsquote kurzfristig kaum realisierbar ist. Konkret sind insbesondere die Quote für Eisenmetalle und Verbundverpackungen problematisch. Insbesondere bei den PPK Verbunden lassen sich zurzeit lediglich Quoten von ca. 40% erzielen. Um dennoch nicht von einem grundsätzlich sinnvollen Ziel einer ehrgeizigen Verwertungsquote abzurücken, empfiehlt der Markenverband zumindest eine zeitliche Streckung der gewünschten Quote. Auch an dieser Stelle muss nämlich berücksichtigt werden, dass die Erzielung der Quoten erhebliche Investitionen in Sortier- und Recyclinganlagen bedarf. Auch die finanzielle Belastung des gesamten Systems spricht daher für eine zeitliche Streckung.

Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

Das Ziel, über die Bemessung der Beteiligungsentgelte Anreize zu schaffen, um bei der Herstellung von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen die Verwendung von recycelbaren Materialien zu erhöhen, ist ausdrücklich zu begrüßen.

Der Markenverband fordert diese ökologieorientierte Ausgestaltung seit Beginn der Diskussionen um die Weiterentwicklung des Verpackungsrechts und hat sich entsprechend auch im Expertenkreis der BHIM Zentrale Wertstoffstelle Projektgesellschaft mbH für eine entsprechende Positionierung eingesetzt. Dieser hat im Folgenden im April 2016 Überlegungen zur Umsetzung von § 21 in der Fassung des WertstoffG-AE veröffentlicht, der folgende Zusammenfassung vorausgeht:

„Recyclinggerechtes Design (rgD) betrifft alle Fragen der Werkstoffauswahl und -kombination zur Optimierung der werkstofflichen Verwertung und grenzt sich damit von dem Kriterium Recyclateinsatz ab. Das recyclinggerechte Design 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 recyclinggerechten Design 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 recyclinggerechten Designs sind neben den 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.“

Ziel und Hürden sind damit hinreichend beschrieben. Es wird deutlich, dass § 21 diesbezüglich die nötigen Entwicklungsspielräume für die Wirtschaft erhält. Gleichzeitig wird durch die Berichts- und Veröffentlichungspflicht gegenüber der Zentralen Stelle aber auch die Weiterentwicklung einzelner Modelle zur Incentivierung gefördert und transparent gemacht. Die Regelung ist daher unterstützenswert, insbesondere, weil sie dies mit einer Revisionsklausel verbindet und so ein Nachjustieren nach einer Entwicklungszeit von 3 Jahren ermöglicht. Es ist aber darauf hinzuweisen, dass diese Ausführungen und die Vorschrift des § 21 eine Incentivierung des Einsatzes von Recyclaten bei der Herstellung von Verpackungen unberücksichtigt lassen. Hier sollte aus Sicht des Markenverbandes zusätzlich die Aufnahme dieser Nutzung von Sekundärrohstoffen in die Entgeltbemessung des §21 geprüft werden, um die Kreislaufwirtschaft zu fördern. Dies darf allerdings auf keinen Fall zu erhöhten Kennzeichnungspflichten auf der Verpackung selbst führen.

Sonstiges:

Zu § 15 Pflichten der Hersteller und Vertreiber zur Rücknahme und Verwertung, Absatz 1:

Anmerkung zum Satz „Im Rahmen wiederkehrender Belieferungen kann die Rücknahme auch bei einer der nächsten Anlieferungen erfolgen.“:

Wichtig ist, dass es obgleich des Wortlauts „kann“ seitens der Anfallstelle nicht als Herstellerpflicht interpretiert wird.

Begründung: Solange ein anderes Rücknahmesystem, z. B. bei Transportverpackungsentsorgung, vom Hersteller bzw. über seinen Dienstleister vorgehalten wird, darf kein Hersteller im Rahmen der Belieferungen zur Rücknahme verpflichtet werden. Andernfalls wäre eine erhebliche Störung der Distributionslogistik die Folge, was Negative Auswirkungen auf Prozess-Effizienz und -Kosten sowie Umwelt hätte bzw. haben kann.

Änderung Terminus „Branchenlösung“ an mehreren Stellen (u. a. § 24 Abs. 2, § 25 Abs. 1, § 26 Abs. 1 Pkt. 15 + 18, § 26 Abs. 2 Pkt. 4 + 5, § 35 Abs. 2, Anlage 6 Pkt. 4) des Gesetzentwurfs unbedingt in „Branchenlösung nach § 8“

Begründung: Die Branchenlösung in § 8 (unter dem Abschnitt 2) bezieht sich ausschließlich auf systembeteiligungspflichtige Verpackungen. Eine Vermischung mit nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungsarten (z. B. Transportverpackungen) hätte durch die Festlegungen in den jeweiligen Paragraphen (vgl. o. g. Beispiele) erhebliche Auswirkungen auch auf diesen Bereich.

gez. Dr. Alexander Dröge
Berlin, 25.08.2016

Markenverband e.V.

RA Dr. Alexander Dröge

Leiter Recht & Verbraucherpolitik

Unter den Linden 42, 10117 Berlin

Telefon: +49-30-206168-40

Telefax: +49-30-206168-740

E-Mail: a.droege@markenverband.de

Internet: www.markenverband.de