

PRO-S-PACK e. V. • Am Boden 24 • 35460 Staufenberg

per E-Mail
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und
Reaktorsicherheit
Referat WR II 6
Herrn Thomas Schmid-Unterseh
Robert Schumann-Platz 3
53048 Bonn

5. September 2016

Stellungnahme zum Entwurf eines Verpackungsgesetzes

Sehr geehrter Herr Schmid-Unterseh,

wir bedanken uns für die Übersendung des Arbeitsentwurfs eines Verpackungsgesetzes und die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Unser Verband vertritt marktführende Hersteller, Vertrieber und Rohstoffproduzenten von Food-Serviceverpackungen in Deutschland aus den Hauptbereichen Systemgastronomie, Imbiss, Automatenverpflegung, Außer-Haus-Verpflegung und Gemeinschaftsverpflegung. Die Mitgliedsunternehmen beschäftigen in Deutschland mehr als 75.000 Mitarbeiter in über 3.000 Betrieben und erwirtschaften einen Umsatz von 15 Milliarden Euro. PRO-S-PACK führt mit allen Stakeholdern den Dialog zum Themenbereich Verpackung und Umwelt.

Wir begrüßen, dass nunmehr ein Entwurf vorliegt, der es ermöglicht, das Vorhaben anhand eines ausformulierten Gesetzestextes konkret zu diskutieren. Zu dem Entwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Übertragung der Pflicht zur Systembeteiligung und Abgabe der Vollständigkeitserklärung bei Serviceverpackungen

Laut Verpackungsverordnung können Vertrieber von mit Ware befüllten Serviceverpackungen von den Herstellern oder Vertriebern oder Vorvertriebern dieser Serviceverpackungen verlangen, dass sich letztere hinsichtlich der von ihnen gelieferten Serviceverpackungen an einem oder mehreren dualen Systemen beteiligen (§ 6 Abs. 1 S. 2 VerpackV). Analog gilt dies auch für die Abgabe der Vollständigkeitserklärung (§ 10 Abs. 3 VerpackV).

Wir begrüßen ausdrücklich, dass diese Regelungen in den Entwurf zum Verpackungsgesetz übernommen wurden (§ 7 Abs. 2 und § 11 Abs. 2).

Die Regelungen haben sich bewährt. Sie entlasten zahlreiche Kleinvertreiber von administrativen Pflichten, ohne sie in Gänze aus der Verantwortung zu entlassen. Ferner haben die Regelungen seit ihrer Einführung zu einer erheblichen Steigerung des Lizenzierungsgrades von Serviceverpackungen beigetragen. Die Umsetzung in der Praxis funktioniert reibungslos. Die neu hinzugefügte Regelung, durch die der ursprünglich Verpflichtete von demjenigen Vorvertreiber, der die Systembeteiligung übernommen hat, eine Bestätigung über die erfolgte Systembeteiligung verlangen kann (§ 7 Abs. 2 S. 2), stärkt nochmals die Position oft kleiner Betriebe. Wir begrüßen diese Klarstellung, merken jedoch an, dass uns aus der Praxis unserer Mitgliedsunternehmen keine Fälle bekannt sind, in denen eine solche Bestätigung verweigert wurde.

2. Neudefinition von Serviceverpackungen

Als Serviceverpackungen gelten nach § 3 Abs. 2 Nr. 1 VerpackG nunmehr Verkaufsverpackungen, die erst vom Letztvertreiber befüllt werden, um die Abgabe oder den Versand von Waren an den Endverbraucher zu ermöglichen und zu unterstützen.

Wir begrüßen, dass der Begriff Befüllung durch den Letztvertreiber jetzt erstmals Eingang in die Definition der Serviceverpackungen findet. Dadurch wird die Definition wesentlich klarer. Damit ist die Serviceverpackung nicht mehr wie bisher beschränkt auf Verpackungen des Handels, der Gastronomie und anderer Dienstleister - was in der Praxis immer wieder zu Abgrenzungsproblemen führte. Vielmehr unterfallen nach der Formulierung des Entwurfs sämtliche Verpackungen, die erst durch Letztvertreiber befüllt und an den privaten Endverbraucher abgegeben werden, unter den Begriff Serviceverpackung.

Damit profitieren auch Berufsgruppen wie etwa Imker, Winzer oder Landwirte, die selbst abgefüllten Honig, Wein oder landwirtschaftliche Produkte direkt an private Endverbraucher verkaufen, von den Möglichkeiten, die Lizenzierung und Vollständigkeitserklärung auf Vertreiber, Vorvertreiber oder Hersteller zu übertragen.

Allerdings könnte die intendierte Erleichterung für Kleinvertreiber nicht immer erreicht werden. Beispiel: Eine Bäckerei füllt Paniermehl im Bäckereibetrieb ab, transportiert die Ware an die Verkaufsstelle und verkauft sie dort an private Endverbraucher. Es wäre sinnvoll, wenn die Bäckerei ihre Pflichten zur Systembeteiligung sowohl bei den Serviceverpackungen für Backwaren, als auch für die Verpackung des Paniermehls übertragen könnte. Wir regen an, zu prüfen, ob - gegebenenfalls durch Anmerkungen in der Begründung - auch solche Fälle unter die neue Definition von Serviceverpackungen subsumiert werden könnten.

Durch die Erweiterung der Begriffsdefinition auf den Versand von Waren wird die bisherige Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Frage beseitigt, ob es sich bei Verpackungen des Versandhandels um Serviceverpackungen handelt oder nicht. Nach unserer Rechtsauffassung waren Versandverpackungen bereits seit Einführung des

Begriffs Serviceverpackungen in der Zweiten Novelle der Verpackungsverordnung 1998 den Serviceverpackungen zuzurechnen. Die LAGA hat diese Rechtsauffassung jedoch in Ihrer Mitteilung 37 verneint. Diese Rechtsauffassung können wir nicht nachvollziehen. Unstrittig sind Pizza-Kartons Serviceverpackungen. Sowohl die Pizza im Karton, als auch die Ware eines Versandhändlers werden jeweils vom Letztvertreiber mit einem eigenen oder beauftragten Lieferdienst an den privaten Endverbraucher geliefert. Warum in dem einen Fall eine Serviceverpackung vorliegen soll und im anderen nicht, ist nicht ersichtlich. Von daher begrüßen wir die Regelung des Entwurfs, in dem die Verpackungen des Versandhandels zweifelsfrei der Serviceverpackung zugeordnet wird.

3. Getränkeverpackungen in Branchenlösungen

Wie bereits in der Verpackungsverordnung dürfen laut § 8 Abs. 1 des Entwurfs zum Verpackungsgesetz mit Getränken befüllte Einweggetränkeverpackungen, die nach § 31 Absatz 5 keiner Pfandpflicht unterliegen, nicht in Branchenlösungen eingebracht werden. Wir halten diese Regelung für nicht mehr zeitgemäß.

Ziel dieser Regelung in der Fünften Novelle war es, die Systembeteiligung zu stärken und die stark anwachsenden Selbstentsorgerlösungen zu beschränken. Auch hielt eine Mehrheit der Umweltministerien die Praxis damaliger Selbstentsorgerlösungen für „Rosinenpickerei“ oder gar für „rechtsmissbräuchlich“. Daher wurde die Befreiung von der Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen aus ökologisch vorteilhaften Materialien und solchen, die mit bestimmten Getränken befüllt wurden, an die Beteiligung an einem dualen System geknüpft.

Die heutigen Branchenlösungen sind mit den früheren Selbstentsorgerlösungen jedoch nicht mehr zu vergleichen. Die Anforderungen an die Anzeigefähigkeit und die Dokumentationspflichten wurden deutlich erhöht. Eine Branchenlösung ist seit Inkrafttreten der 7. Novelle den dualen Systemen aus ökologischer Sicht mindestens gleichwertig und im übrigen auch nicht mehr in jedem Fall kostengünstiger. Die gestiegenen Anforderungen an die Branchenlösung erklären auch, warum der Masseanteil der Branchenlösungen an der Verpackungsentsorgung nach Angaben des DIHK vom 08.06.2016 im Jahre 2015 gegenüber 2014 von 14 Prozent aller Verpackungen auf 0,6 Prozent fiel. Von einer Schwächung der dualen Erfassung von Verkaufsverpackung durch Einbringung von pfandfreien Getränkeverpackungen in Branchenlösungen kann also heute nicht mehr die Rede sein.

Allein aus logistischen Gründen können die in Branchenlösungen anfallenden Getränkeverpackungen nicht separat sortiert und den jeweiligen Entsorgern der dualen Systemen zur Verfügung gestellt werden. In der Praxis werden die in einer Branchenlösung anfallenden und einer Verwertung zugeführten Getränkeverpackungen bei den dualen Systemen lizenziert, ohne, dass die dualen Systeme dafür irgend eine Gegenleistung erbringen. Der Branchenlösungsbetreiber hat also doppelte Kosten: Die der Verwertung der Getränkeverpackungen im Rahmen der Branchenlösung und die gegenleistungslosen Entgelte an die dualen Systeme.

Hinzu kommt, dass die Massenanteile von pfandfreien Einweggetränkeverpackungen, die in der Branchenlösung verwertet werden, zwar die Lizenzmengen der dualen Systeme erhöhen, diesen aber bei der Erfüllung ihrer Verwertungsquoten fehlen. Somit erhöht das Verbot, pfandfreie Einweggetränkeverpackungen in Branchenlösungen einzubringen, den Druck auf duale Systeme bei der Erfüllung ihrer Verwertungsquoten.

Aus diesen Gründen halten wir die Streichung des § 8 Abs. 1 letzter Satz für geboten. Wenn in einer Branchenlösung die erforderlichen Verwertungsquoten erfüllt werden, sollten Sie auch angerechnet werden dürfen.

Hinweisen möchten wir auch auf die Änderung im Entwurf der M37 der LAGA auf Seite 7. Darin heißt es: „Auch den privaten Endverbrauchern vergleichbare Anfallstellen, wie beispielsweise Krankenhäuser, haben einen Anspruch auf eine Entsorgung durch duale Systeme „in ausreichender“ Weise“.

Vergleichbare Anfallstellen benötigen sehr oft aus hygienischen oder logistischen Gründen eine häufigere Entsorgung durch duale Systeme als den typischen haushaltsüblichen Rhythmus (alle zwei oder gar vier Wochen). Teilweise verweigern die jeweiligen Entsorger der dualen Systeme die Entsorgung in ausreichender Weise. Verpackungen in gleichgestellten Anfallstellen, die nicht in ausreichender Weise von dualen Systemen entsorgt werden, sind gezwungen, die Verpackungen auf eigene Kosten zu entsorgen. Sollte sich diese Praxis nicht ändern, fehlen aus diesen Bereichen Lizenzmengen, die zur Erfüllung der neuen, ambitionierten Verwertungsquoten benötigt werden.

4. Erhöhung von Verwertungsquoten

Wir begrüßen grundsätzlich eine Weiterentwicklung der ökologischen Anforderungen an das Verpackungsrecycling, da die bestehenden Verwertungsziele der VerpackV regelmäßig übertroffen werden und keinen Anreiz mehr für ökologischen Fortschritt bieten.

Die deutlich angehobenen Recyclingquoten in § 16 Abs. 2 VerpackG sind jedoch äußerst ambitioniert. Die Recyclingquote für **Kunststoffverpackungen** soll von 36 Prozent auf 63 Prozent steigen. Dies setzt aus unserer Sicht erhebliche Investitionen in moderne Sortiertechnologien und Technologien zum Recycling von Mischkunststoffen voraus.

Bei **Verbundverpackungen** sieht der Entwurf ein Verwertungsziel von 80 Prozent vor. Bei Verbundverpackungen ist insbesondere das Recycling der Hauptmaterialkomponente sicherzustellen, soweit nicht das Recycling einer anderen Materialkomponente den Zielen der Kreislaufwirtschaft besser entspricht. In der Praxis werden die Anteile der Verbundverpackungen in den Hauptmaterialien über Sortiergutachten bestimmt. Papierverbunde finden sich in der Fraktion PPK aus LVP sowie in der Papiertonne. Papierverbunde nehmen durch die gemeinsame Erfassung mit Leichtverpackungen im Gelben Sack Feuchtigkeit und Verschmutzung auf und werden in der Regel von den dualen Systemen nur soweit einer Verwertung zugeführt ,

wie es zur Erfüllung der Verwertungsquoten erforderlich ist. Die Mengen an PPK Verbunden in der Papiertonne könnten wiederum durch Stichproben ermittelt werden. Die Verbundquote ist folglich in starkem Maße durch Stichproben und Gutachtertätigkeiten geprägt, deren Fehlerbandbreiten sich leicht aufsummieren können.

Ein Verwertungsziel von 80 Prozent erscheint uns überambitioniert und technisch nicht erreichbar. Wir plädieren für eine deutliche Absenkung.

Hinzu kommt, dass im Entwurf zum VerpackG die Definition von Verbunden neu geregelt wurde. In § 3 Abs. 6 heißt es nun: „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.“

In unseren Recherchen haben wir bislang keine Verpackung aus unterschiedlichen Materialien gefunden, die gemeinsam in ein solches marktfähiges Recyclat überführt werden könnte. Das Merkmal der „händischen Trennbarkeit“ wurde gestrichen, so dass Verpackungen aus unterschiedlichen Materialien, die händisch trennbar sind, nunmehr unter Verbundverpackungen fallen. Beides würde dazu führen, dass die Menge an Verbundverpackungen drastisch ansteigt, und damit auch die Komplexität der Mengen- und Quotenberechnung.

Der Wegfall der händischen Trennbarkeit führt zu erheblicher Rechtsunsicherheit. Je nach dem, ob das 95/5-Kriterium erfüllt ist oder nicht, könnte auch ein Joghurtbecher mit Aluminiumdeckel ein Verbund sein. Faltschachteln mit Sichtfenstern aus Kunststoff würden ebenfalls in die Verbundkategorie fallen, selbst wenn die Verbraucher die Sichtfenster abtrennen und die Materialien Kunststoff und Karton getrennt entsorgt würden. Die Beispiele ließen sich nahtlos fortsetzen.

Von daher plädieren wir dafür, dass Kriterium der händischen Trennbarkeit wieder aufzunehmen.

Bisher gab es wenig Probleme bei der Erreichung der Verwertungsziele, nicht zuletzt deshalb, da die von dualen Systemen gesammelte Menge meist doppelt so groß war, wie die lizenzierte Menge. Die Quotenerfüllung durch duale Systeme könnte paradoxerweise gerade dann gefährdet sein, wenn mit der erfolgreichen Beseitigung von rechtlichen Grauzonen sowie der Rückführung von Teil- oder Totalverweigerern in die dualen Systeme als Folge des VerpackG die Menge der in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen annähernd der Lizenzmenge entspräche.

Beispiel: Die neue Verwertungsquote bei Glas beträgt 90 Prozent. Entspräche die in Verkehr gebrachte Menge der Lizenzmenge, müssten 90 Prozent der Glasverpackungen von dualen Systemen erfasst und vollständig einer Verwertung zugeführt werden. De facto ist dies unmöglich zu erreichen, weil deutlich mehr als 10 Prozent der Menge die dualen Systeme gar nicht erreichen.

Es gibt verschiedene Gründe, warum lizenzierte Verkaufsverpackungen nicht durch duale Systeme erfasst werden; beispielsweise:

- Verkaufsverpackungen werden von Verbrauchern in den Restmüll gegeben. Dies ist häufig in Ballungsräumen der Fall oder überall dort, wo aufgrund beengter Wohnverhältnisse die Verbraucher von einer gesonderten Sammlung von Verkaufsverpackungen absehen. Ferner werden Verkaufsverpackungen häufig in den Restmüll gegeben, um Geruchsbildung im Gelben Sack zu verhindern.
- Verkaufsverpackungen, die bei gleichgestellten Anfallstellen anfallen und bei dualen Systemen beteiligt sind, werden von den Anfallstellen häufig auf eigene Kosten entsorgt, weil sich Entsorger von dualen Systemen weigern, die Anfallstellen bedarfsgerecht zu entsorgen. Eine angebotene Entsorgung im haushaltüblichen Rhythmus ist für viele gleichgestellte Anfallstellen wegen der hygienischen Probleme keine Option.
- pfandfreie Einweggetränkeverpackungen, die in Branchenlösungen anfallen, müssen bei dualen Systemen beteiligt werden, erreichen die dualen Systeme aber in der Regel gar nicht und können daher keinen Beitrag zur Erfüllung der Verwertungsquoten leisten (siehe auch Punkt 3.dieser Stellungnahme).

Dieses Szenario würde bedeuten, dass duale Systeme auf „intelligente Fehlwürfe“ von stoffgleichen Nichtverpackungen, auf hohe Gehalte an Feuchtigkeit und Verschmutzungen der erfassten Verpackungen und/oder auf nicht von privaten Endverbrauchern stammenden Gewerbemengen angewiesen wären, um die Quoten erfüllen zu können.

Aus den genannten Gründen empfehlen wir, die Höhe der Recyclingquoten noch einmal zu überdenken. Auf die in § 16 Abs. 3 VerpackG vorgesehene Dynamisierung, wonach die Verwertungsquoten drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes um jeweils 5 Prozentpunkte ansteigen, sollte verzichtet werden, um zunächst die Erfahrungen mit den neuen Quoten auswerten zu können.

Für Rückfragen und einen weiteren Austausch stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Thorsten Plutta
(Geschäftsführer)