

Stellungnahme

zum Referentenentwurf des BMUB für ein Gesetz zur Fortentwicklung der haushaltsnahen Getrennterfassung von wertstoffhaltigen Abfällen (VerpackG)

Die Stellungnahme beruht auf dem Referentenentwurf Stand 10.08.2016

Berlin, den 05.09.2016

Allgemeine Anmerkungen

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH), in dem die 53 Handwerkskammern und 48 Zentralfachverbände des Handwerks sowie wirtschaftliche und wissenschaftliche Einrichtungen des Handwerks in Deutschland zusammengeschlossen sind, vertritt die Interessen von mehr als 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit über 5 Millionen Beschäftigten, rund 400.000 Auszubildenden und einem Jahresumsatz von mehr als 500 Mrd. Euro.

Mit den nachfolgenden Anmerkungen nimmt der ZDH Stellung zum übermittelten VerpackG-E und bittet um Berücksichtigung im weiteren Verfahren.

Alle Regelungsinhalte müssen sich daran messen lassen, dass für die Betriebe bei der Erreichung der Ziele dieses Gesetzes keine unnötigen zusätzlichen Kosten und bürokratischen Belastungen entstehen. Dies ist an einigen Stellen gelungen, an anderen wurde dieser Gradmesser jedoch verfehlt.

Positiv ist die Gleichstellung der Betriebe, die haushaltsübliche Sammelbehälter verwenden, mit privaten Haushalten, die eine deutliche Entlastung darstellt. Ähnlich verhält es sich bei der Ausnahme von der Systembeteiligungspflicht für Inverkehrbringer von mit Ware befüllten Serviceverpackungen.

Negativ sind die Pflichten zur Registrierung und Anzeige bei Unterschreitung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Mengenschwellen. Für die kleinen und mittleren Handwerksbetriebe, welche die vorgesehenen Schwellen i. d. R. unterschreiten werden, stellen diese einen merklichen und z. T. unnötigen zusätzlichen Aufwand dar. Eine regelrechte Abwälzung von Kosten auf kleine und mittlere Unternehmen stellt die Mög-

lichkeit der Verreiber dar, abweichende Vereinbarungen über den Ort der Rückgabe und die Kosten der Entsorgung von Verpackungen treffen zu können. Die Kennzeichnungspflicht beim Verkauf von Getränken in Ein- und Mehrwegverpackungen bedeutet lediglich zusätzlichen Aufwand, lässt allerdings nicht erwarten, dass hierdurch der Anteil der Einweggetränkeverpackungen am gesamten Getränkeverpackungsaufkommen zu-rückgehen wird.

Der vorgelegte Gesetzentwurf in der derzeitigen Form würde somit für das Handwerk in einigen wichtigen Punkten zusätzliche Belastungen mit sich bringen.

Zu den Regelungen im Einzelnen

Zu § 1: Abfallwirtschaftliche Ziele:

Nach § 1 Abs. 4 kann für die Berechnung der Recyclingquote nur solches Material berücksichtigt werden, welches durch Recycling wieder zu Kunststoff wird. Diese Regelung berücksichtigt jedoch nicht, dass Kunststoffe durch Pyrolyse oder andere Verfahren zu Syntheseölen aufgearbeitet werden könnten. Solche Syntheseöle könnten – bei vielseitiger Verwendungsmöglichkeit – ebenfalls als Ausgangsstoffe für eine weitere stoffliche Verwertung eingesetzt werden. Auch wenn sich Pyrolyseverfahren bislang nicht großtechnisch durchsetzen konnten und Versuche zur katalytischen Zerlegung von Kunststoffen bislang nicht erfolgreich waren, würden weitere verfahrenstechnische Entwicklungen in diese Richtung (F&E) durch die neue gesetzliche Vorgabe behindert.

Zu § 3: Begriffsbestimmungen:

Die in § 3 Abs. 2 Nr. 3 erfolgte Klarstellung im Vergleich zur VerpackV, dass Transportverpackungen "nicht zur Weitergabe an den Endverbraucher" gedacht sind, wird begrüßt. Somit ist insbesondere im Lebensmittelbereich eine rechtssichere Abgrenzung zu kennzeichnungspflichtigen Fertigpackungen möglich.

Allerdings bitten wir hier um Prüfung, die vorgesehene Ausnahmeregelung für Container auch auf Europaletten zu erweitern, die z. B. für die Lieferung von Mehl an den Lebensmitteleinzelhandel bzw. an Großhändler genutzt werden. Bei unveränderter Übernahme des Wortlautes wären auch Europaletten aus Holz als Transportverpackungen zu werten. Mangels einer Pfandregelung in diesem Bereich können diese auch nicht als Mehrwegverpackungen deklariert werden.

Der § 3 Abs. 9 legt eine Systembeteiligungspflicht für mit Ware befüllte Verkaufs- und Umverpackungen fest, die beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen. Wünschenswert wäre die Einführung einer Systembeteiligungspflicht der Hersteller für alle Verpackungen, unabhängig davon, ob die Verpackung beim privaten Endkunden anfällt oder beim Handwerksbetrieb. Damit wäre die Kostenzuordnung klar geregelt, und die Möglichkeiten der Hersteller, die Entsorgungskosten auf die Handwerksbetriebe abzuwälzen, würden deutlich eingeschränkt. Zudem könnte durch eine ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte die Motivation der Hersteller zur umweltfreundlicheren Gestaltung der Transportverpackungen erhöht werden.

Zu begrüßen ist die in § 3 Abs. 12 vorgesehene Gleichstellung von privaten Haushaltungen und Handwerksbetrieben, die ihre Abfälle mittels haushaltsüblicher Umleerbehälter im haushaltsüblichen Sammelrhythmus entsorgen.

Zu § 5: Stoffbeschränkungen:

In unseren Anmerkungen zum § 3 Abs. 2 Nr. 3 haben wir bereits auf die Notwendigkeit zur Erweiterung der Ausnahmeregelung auf Europaletten hingewiesen. In diesem Zusammenhang ebenso problematisch ist die aus § 5 resultierende Grenzwertuntersuchung bei Europaletten, die mit hohem Aufwand und Kosten verbunden ist. Wenn Europaletten nicht in die Ausnahmeregelungen des § 3 Abs. 2 Nr. 3 aufgenommen werden, sollte es zumindest im § 5 eine Ausnahmeregelungen geben, um diese Transportverpackungen von der Grenzwertuntersuchung zu befreien.

Zu § 6: Kennzeichnung:

Zu begrüßen wäre es, wenn die Kennzeichnung zur Identifizierung des Materials wieder verpflichtend eingeführt würde. Eine wachsende Zahl von Handwerksbetrieben vertreibt ihre Erzeugnisse über das Internet und benutzt für den Versand z. T. auch gebrauchte Verpackungen. Ohne Kennzeichnungspflicht kann für diese Verpackungen nicht nachvollzogen und im Bedarfsfall nicht nachgewiesen werden, ob für diese Verpackungen bereits eine Systemgebühr entrichtet wurde. Letztendlich sind die Betriebe dadurch dazu gezwungen, ausschließlich neue Verpackungen zu verwenden. Eine Kennzeichnungspflicht würde hier für mehr Transparenz sorgen und einen Beitrag zur Reduzierung des Verpackungsabfalls leisten.

Zu § 7 Abs. 2: Systembeteiligungspflicht:

Die in § 7 Abs. 2 festgelegten Ausnahmeregelungen für die Inverkehrbringer von mit Ware befüllten Serviceverpackungen von der Systembeteiligung wird ausdrücklich begrüßt.

Zu § 9: Registrierung

Die Registrierungspflicht für Hersteller systembeteiligungspflichtiger Verpackungen wird in § 9 Abs. 1 genauso ausgestaltet wie in der bisherigen Verpackungsverordnung. Neu ist lediglich, dass das Register zukünftig von der Zentralen Stelle geführt wird.

Nach den bisherigen Erfahrungen der Registerstellen der IHK-Organisation sind aktuell nur rund 10 Prozent der registrierten Unternehmen zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung verpflichtet, weil sie die in § 11 Abs. 5 festgelegten Mengenschwellen überschreiten. Diese 10 Prozent der registrierten Unternehmen bringen ca. 84 Prozent der gesamten Verpackungstonnage in Verkehr. Auf die restlichen 90 Prozent der registrierten Unternehmen entfallen dementsprechend nur 16 Prozent der in Verkehr gebrachten Verpackungstonnage.

Aufgrund dieser untergeordneten Bedeutung der Unternehmen, welche die festgelegten Mengenschwellen unterschreiten, schlagen wir die generelle Befreiung dieser Unternehmen von der Registerpflicht vor. Nach unserer Auffassung wäre die Zielsetzung des Gesetzes durch diese Befreiung nicht gefährdet. Zumindest aber sollten den Betrieben eine Registrierung ohne qualifizierte elektronische Unterschrift ermöglicht werden. Nur wenige Handwerksbetriebe verfügen bislang über eine qualifizierte elektronische Signatur. Das Beschaffen von Signaturkarte und Lesegerät würde eine unnötige Kostenbelastung der Betriebe bedeuten.

Zu § 11: Vollständigkeitserklärung:

Die in § 11 Abs. 2 festgelegte Ausnahmeregelung für die Inverkehrbringer von mit Ware befüllten Serviceverpackungen von der Pflicht zur Erstellung einer Erklärung über sämtliche im Laufe eines Kalenderjahres in Verkehr gebrach-

te Verkaufs- und Umverpackungen wird ausdrücklich begrüßt.

Außerhalb von Serviceverpackungen enthält § 11 Abs. 5 Kleinmengenregelungen, innerhalb derer Betriebe von der Abgabe der Vollständigkeitserklärung befreit sind. Die darin genannten Mengenschwellen (80.000 kg Glas, 50.000 kg PPK und 30.000 kg sonstige Materialien) sind deckungsgleich mit den bisherigen Mengen aus der Verpackungsverordnung.

Die genannten Mengen dürften für den überwiegenden Teil der Handwerksbetriebe ausreichend sein. Eine Belastung für die Betriebe stellt jedoch die Pflicht zur Anzeige bei Unterschreitung der Mengenschwellen gegenüber der Zentralen Stelle dar. Ein Fleischer, der kleinere Mengen Wurstkonserven herstellt, wäre z. B. hiervon betroffen. Diese Anzeigepflicht bei Unterschreitung der Mengenschwellen sollte entfallen, was im Übrigen die Bestrebungen der Bundesregierung zur Entlastung der KMU von Bürokratiepflichten unterstützen würde. In keinem Fall darf es aber dazu kommen, dass die Anzeige der Unterschreitung der Mengenschwellen in gleicher Weise wie die Vollständigkeitserklärung mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen werden muss. Wie bereits erwähnt verfügen bislang nur wenige Handwerksbetriebe über eine qualifizierte elektronische Signatur. Sie würden durch die Anschaffung von Signaturkarte und Lesegerät mit unnötigen zusätzlichen Kosten belastet werden.

Zu § 15 Abs. 1: Pflichten der Hersteller und Vertreiber zur Rücknahme und Verwendung:

Die in § 15 Abs. 1 getroffenen Regelungen dürften in der Praxis dazu führen, dass kaum nachgehalten werden kann, wer in welcher Form für die Entsorgung von Verpackungen gezahlt hat. Zudem besteht die Gefahr, dass Entsorgungsgebühren insbesondere den Handwerksbetrie-

ben mehrfach und in kaum nachvollziehbarer Höhe in Rechnung gestellt werden.

Beispielhaft sei hier die Situation von handwerklichen Mühlenbetrieben dargestellt, die Verpackungen kaufen, diese mit ihren Produkten (Mehl) befüllen und an den Lebensmitteleinzelhandel oder den Großhändler liefern.

Der Großhändler wiederum konfektioniert die Ware weiter oder verkauft sie direkt an Handwerksbetriebe. Die tatsächliche Verpackungsmenge, die vom Großhändler zurückgenommen wird, ist in der Praxis nicht zu ermitteln, weshalb dieser dem Mühlenbetrieb eine pauschale Erfassungs- und Entsorgungsgebühr in Rechnung stellen wird. Gleichzeitig wird der Mühlenbetrieb jedoch auch vom Hersteller der Verpackung in die Pflicht genommen, der ebenfalls Systemgebühren verlangen wird.

Kritisch ist für diese Betriebe außerdem, dass die bisher in der Verpackungsverordnung vorgesehene Lizenzgebühr für Verpackungen nicht mehr vorgesehen ist. Dadurch wird nunmehr auch der Lebensmitteleinzelhandel den Mühlenbetrieben Entsorgungskosten in Rechnung stellen.

Zur Vermeidung der aufgeführten unangemessenen Kostenpflichten sollte deshalb festgelegt werden, dass die Rücknahmepflicht beim Vertrieber entfällt, wenn der Hersteller für alle seine vertriebenen Verpackungsmaterialien und Nicht-Verpackungsmaterialien Lizenzen gemäß § 7 erworben oder sich einer Branchenlösung angeschlossen hat.

§ 15 Abs. 1 legt ebenso fest, dass zwischen Vertreibern sowie zwischen Vertreibern und Endverbrauchern mit Ausnahme der privaten Haushaltungen abweichende Vereinbarungen über den Ort der Rückgabe und die Kostenregelung getroffen werden können. Solche Verein-

barungen sind bereits bisher aufgrund der derzeit geltenden Verpackungsverordnung möglich (§ 7 Abs. 1 und § 8 Abs. 1). In der Praxis führte dies bisher dazu, dass die marktstarken Hersteller und Vertrieber den Ort der Rückgabe und die Kostenregelung über ihre AGBs den KMU vorgeben. KMU haben aufgrund ihrer geringen Verhandlungsstärke aber selbst nur eingeschränkte Möglichkeiten, die Folgen an die eigenen Vertragspartner weiterzugeben. Für die große Kundengruppe der privaten Haushaltungen wird dies sogar explizit ausgeschlossen. Diese Sachlage widerspricht im Übrigen auch dem europäischen Grundgedanken zum Schutz der KMU gegenüber marktstarken Herstellern "think-small-first".

Eine Entlastung der KMU wäre möglich, wenn zukünftig alle privaten Endverbraucher – nicht allein private Haushaltungen – von dieser Regelung ausgenommen würden. Zumindest sollte aber eine De-Minimis-Regelung im § 15 VerpackG festgelegt werden. Als Befreiungskriterium schlagen wir eine Abgrenzung nach der Beschäftigtenzahl vor, die alle Betriebe mit bis zu 50 Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) von der Regelung ausnimmt.

Zu § 16 Abs. 2: Anforderungen an die Verwertung:

Die hier festgelegten Regelungen bedeuten eine deutliche Erhöhung der Verwertungsquoten gegenüber der bisherigen Verpackungsverordnung. Insbesondere bei Kunststoffen soll die Quote für die werkstoffliche Verwertung drastisch von 36 auf 63 Prozent steigen. Diese Festlegung übersteigt nach derzeitigem Stand die Vorgaben aus dem Kommissionsentwurf für eine Neufassung der EU-Verpackungsverordnung, die bis zum 31.12.2025 eine Verwertungsquote von 55 Prozent vorsieht. Die Erhöhung der Verwertungsquoten sollte analog zu den Vorschlägen der EU-Kommission erfolgen. Eine darüber

hinausgehende nationale Regelung führt – im Vergleich zur EU-Regelung – zu nochmals höheren Kostensteigerungen, die letztendlich von Verbrauchern und Unternehmen getragen werden müssen.

Zu § 24 ff: Zentrale Stelle:

Die Einrichtung einer Zentralen Stelle kann dazu beitragen, dass Rücknahmesystem insgesamt transparenter auszugestalten und den Missbrauch beim Verpackungsrecycling zu reduzieren. Ob die Zentrale Stelle letztlich die Erreichung der abfallwirtschaftlichen Ziele fördern kann, bleibt allerdings abzuwarten und wird von ihrer konkreten Ausgestaltung abhängen.

Unsere Erfahrungen mit der gemeinsamen Stelle Elektroaltgeräte (EAR), an welche die Zentrale Stelle angelehnt zu sein scheint, lassen einen hohen bürokratischen Aufwand für die Betriebe befürchten. Unklar bleiben die konkrete Finanzierung und die mit der Einrichtung einer Zentralen Stelle einhergehende zusätzliche Kostenbelastung für die Hersteller. Ebenso offen bleibt, wie die Kontrolle hinsichtlich der abzugebenden Meldungen erfolgen soll, die z. B. bei der EAR auch nicht wirklich funktioniert.

Bei der Besetzung des Kuratoriums und des Verwaltungsrats der Zentralen Stelle ist in § 28 Abs.1 und Abs. 4 derzeit nur davon die Rede, dass acht bzw. zehn Vertreter der Hersteller den Gremien angehören sollen. Unklar bleibt, welche Organisationen/Verbände diese Funktion letztendlich ausfüllen sollen. Angesichts des großen Betroffenenkreises des VerpackG muss dabei aber unbedingt sichergestellt werden, dass die entsandten Vertreter die deutsche Wirtschaft in ihrer ganzen Bandbreite abbilden. Von den Freien Berufen über das Handwerk bis hin zur Industrie.

Zu § 32: Hinweispflichten:

Die in § 32 Abs. 1 und 2 angedachte Kennzeichnungspflicht beim Verkauf von Getränken in Einweg- und Mehrwegverpackungen stellt vor allem eine zusätzliche bürokratische Belastung für die Betriebe des Lebensmittelhandwerks dar. Sie wird allerdings kaum dazu beitragen, das abfallwirtschaftliche Ziel der Reduzierung des Verkaufs von Getränken in Mehrwegbehältnissen zu erreichen. Nach unserer Auffassung ist nicht zu erwarten, dass die Verbraucher aufgrund dieses Hinweises verstärkt Getränke in Mehrwegbehältnissen nachfragen werden. Aufgrund des absehbar geringen abfallwirtschaftlichen Nutzens und der im Lebensmittelhandwerk anfallenden Kosten bei der Umsetzung lehnen wir diese Regelung dementsprechend ab. Zielführender erscheint es, die Anzahl der Einwegverpackungen, die in den Verkauf gelangen, über eine entsprechende Regulierung der Getränkeabfüller zu reduzieren.

./.