

Referentenentwurf der Bundesregierung¹⁾

Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff

(Einwegkunststoffverbotsverordnung – EWKVerbotsV)

A. Problem und Ziel

Aufgrund seiner hohen Funktionalität und der relativ niedrigen Kosten ist Kunststoff im Alltagsleben immer stärker präsent. Kunststoff spielt zwar eine nützliche Rolle in der Wirtschaft und bietet wesentliche Anwendungen in vielen Branchen, doch seine zunehmende Verwendung in kurzlebigen Produkten, die nicht dazu bestimmt sind, als Produkt längerfristig eingesetzt oder wiederverwendet zu werden, führt dazu, dass die damit einhergehenden Produktions- und Verbrauchsgewohnheiten immer weniger ressourceneffizient sind. Hinzu kommt, dass unsachgemäß entsorgte Einwegkunststoffprodukte in besonderem Maße zu Verschmutzung der Umwelt beitragen und für einen erheblichen Teil der Meeresvermüllung verantwortlich sind.

Auf der Grundlage ihres Aktionsplans zur Kreislaufwirtschaft (COM (2015) 614 final) und ihrer Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft (COM (2018) 28 final) gelangte die Europäische Union daher zu der Überzeugung einige Einwegprodukte aus Kunststoff, für die es bereits geeignete Alternativen gibt, gänzlich zu verbieten. Gleiches gilt für Produkte aus mit Zusatzstoffen versehenen Kunststoffen, die durch Oxidation einen Zerfall des Kunststoffs in Mikropartikel oder einen chemischen Abbau herbeiführen (sog. oxo-abbaubare Kunststoffe). Diese Kunststoffe sind in besonderem Maße dazu geeignet sich in der Umwelt nur zu Mikropartikeln zu zersetzen.

Artikel 5 der Richtlinie 2019/904/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1) enthält die an die EU-Mitgliedstaaten gerichtete Verpflichtung, das Inverkehrbringen von bestimmten in Teil B des Anhangs der genannten Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffprodukten und generell von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff zu verbieten. Die Mitgliedstaaten haben zudem nach Artikel 14 der Richtlinie 2019/904/EU Vorschriften zur Sanktionierung der Verbote zu erlassen. Die Verbots- und Sanktionsvorschriften haben nach Artikel 17 Absatz 1 Unterabsatz 2 Spiegelstrich 1 der Richtlinie 2019/904/EU ab dem 3. Juli 2021 zu gelten.

Ziel dieser Verordnung ist es, die genannten EU-rechtlichen Vorschriften eins zu eins in deutsches Recht umzusetzen. Neben anderen Maßnahmen sollen die Verbote dazu beitragen, Kunststoffe entlang der Wertschöpfungskette nachhaltiger zu bewirtschaften, das Littering von Abfällen zu verringern und die Meeresvermüllung zu bekämpfen. Diese Zielsetzung entspricht in vollem Umfang dem 5-Punkte-Plan des Bundesumweltministeriums für weniger Plastik und mehr Recycling (abrufbar unter www.bmu.de/DL2122) und der Entschließung des Bundesrates zur Reduzierung unnötiger Kunststoffabfälle (BR-Drs. 343/19 (Beschluss)).

¹⁾ Der Entwurf ist noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt.

B. Lösung

Die Umsetzung der EU-rechtlich vorgegebenen Verbote des Inverkehrbringens von Einwegkunststoffprodukten und von allen Produkten aus oxo-abbaubaren Kunststoffen erfolgt im Rahmen einer Rechtsverordnung auf Grundlage des novellierten Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG). Dabei zeichnet das Gesetz mit der Verordnungsermächtigung des § 24 Nummer 4 KrWG diesen Weg bereits vor.

C. Alternativen

Keine. Rechts- und Investitionssicherheit bringt nur eine gesetzliche Regelung des Verbots des Inverkehrbringens. Die nationale Umsetzung der Verbote nach Artikel 5 der Richtlinie 2019/904/EU durch freiwillige Selbstverpflichtungen der Hersteller ist nach Artikel 17 Absatz 3 der Richtlinie 2019/904/EU nicht zulässig.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand für Bund, Länder und Gemeinden sind nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht kein jährlicher Erfüllungsaufwand, sondern lediglich einmaliger Umstellungsaufwand in Höhe von ca. 1,1 Millionen Euro. Es entstehen keine zusätzlichen Bürokratiekosten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Vollzug der Inverkehrbringensverbote ist Aufgabe der Länder. Es ist davon auszugehen, dass für die Verwaltung auf Landesebene durch die Verordnung ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für die Durchführung von Kontrollen und Ordnungswidrigkeitenverfahren entsteht. Dieser wird insgesamt mit 800.000 Euro abgeschätzt.

F. Weitere Kosten

Signifikante Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind durch die Verordnung nicht zu erwarten. Zwar wird die Industrie in den Fällen, in denen keine Mehrweglösungen verfügbar sind, den Kunststoff in den dem Anwendungsbereich der Verordnung unterliegenden Produkten durch andere Materialien ersetzen, so dass es zu höheren Produktionskosten kommen kann. Diese werden mit ca. 29,3 Millionen Euro beziffert. Allerdings hat die erfolgreiche Einführung von Wattestäbchen, Rührstäbchen und Besteck aus Holz bzw. aus Papier statt aus Kunststoff gezeigt, dass es nicht zu einer signifikanten Steigerung der Verbraucherpreise gekommen ist.

Referentenentwurf der Bundesregierung²⁾

Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff

(Einwegkunststoffverbotsverordnung – EWKVerbotsV)³⁾

Vom ...

Auf Grund des § 24 Nummer 4 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes in Verbindung mit § 67 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), von denen § 24 Nummer 4 durch Artikel 1 Nummer 18 des Gesetzes vom [einsetzen: Datum der Ausfertigung des Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union⁴⁾] [einsetzen: Fundstelle im BGBl.] und § 67 durch Artikel 1 Nummer 30 des Gesetzes vom [einsetzen: Datum der Ausfertigung des Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union] [einsetzen: Fundstelle im BGBl.] geändert worden ist, verordnet die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise unter Wahrung der Rechte des Bundestages:

§ 1

Anwendungsbereich

Die Verordnung gilt für das Inverkehrbringen von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubaren Kunststoffen. Die Verordnung gilt unabhängig davon, ob die Produkte als Verpackungen nach § 3 Absatz 1 des Verpackungsgesetzes in Verkehr gebracht werden oder nicht.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Für diese Verordnung gelten die folgenden Begriffsbestimmungen:

1. Einwegkunststoffprodukt:

ein ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehendes Produkt, das nicht konzipiert, entwickelt und in Verkehr gebracht wird, um während seiner Lebensdauer mehrere Produktkreisläufe zu durchlaufen, indem es zur Wiederbefüllung oder Wiederverwendung zu dem ursprünglichen Verwendungszweck an einen Hersteller zurückgegeben wird;

2. Kunststoff:

ein Werkstoff bestehend aus einem Polymer oder mehreren Polymeren nach Artikel 3 Nummer 5 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des

²⁾ Der Entwurf ist noch nicht abschließend unter den Bundesministerien abgestimmt.

³⁾ Diese Verordnung dient der Umsetzung von Artikel 5 und 14 der Richtlinie 2019/904/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1).

⁴⁾ Die betroffenen Vorschriften des KrWG werden derzeit novelliert; der Verordnungsentwurf nimmt bereits Bezug auf den Regierungsentwurf, vgl. BR-Drs. 88/20.

Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. EU L 396 vom 30.12.2006, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2020/171 vom 6. Februar 2020 (ABl. EU L 256 vom 7.2.2020., S. 1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, dem möglicherweise Zusatzstoffe oder andere Stoffe zugesetzt wurden und der als Hauptstrukturbestandteil von Endprodukten fungieren kann; ausgenommen sind Werkstoffe aus natürlichen Polymeren, die nicht chemisch modifiziert wurden;

3. oxo-abbaubarer Kunststoff:

Kunststoff, der Zusatzstoffe enthält, die durch Oxidation einen Zerfall des Kunststoffs in Mikropartikel oder einen chemischen Abbau herbeiführen;

4. Inverkehrbringen:

die Bereitstellung eines Produkts auf dem Markt;

5. Bereitstellung auf dem Markt:

jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, zum Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Markt im Rahmen einer Geschäftstätigkeit.

§ 3

Beschränkungen des Inverkehrbringens

(1) Folgende Einwegkunststoffprodukte dürfen nicht in Verkehr gebracht werden:

1. Wattestäbchen; ausgenommen sind Wattestäbchen, die dem Anwendungsbereich des Medizinproduktegesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. August 2002 (BGBl. I S. 3146), das zuletzt durch Artikel 83 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung unterfallen,
2. Besteck, insbesondere Gabeln, Messer, Löffel und Essstäbchen,
3. Teller,
4. Trinkhalme; ausgenommen sind Trinkhalme, die dem Anwendungsbereich des Medizinproduktegesetzes unterfallen,
5. Rührstäbchen,
6. Luftballonstäbe, die zur Stabilisierung an den Luftballons befestigt werden, einschließlich der jeweiligen Halterungsmechanismen; ausgenommen sind Luftballonstäbe von Luftballons für industrielle oder gewerbliche Verwendungszwecke und Anwendungen, die nicht an Verbraucher abgegeben werden,
7. Lebensmittelbehälter aus expandiertem Polystyrol, also Behältnisse, wie Boxen mit oder ohne Deckel, für Lebensmittel, die
 - a) dazu bestimmt sind, unmittelbar vor Ort verzehrt oder als Mitnahmegesicht mitgenommen zu werden,

- b) in der Regel aus dem Behältnis heraus verzehrt werden und
- c) ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können;

eingeschlossen sind Verpackungen für Fast Food oder andere Speisen zum unmittelbaren Verzehr; ausgenommen sind Getränkebehälter, Teller sowie Tüten und Folienverpackungen, wie Wrappers, mit Lebensmittelinhalt,

- 8. Getränkebehälter aus expandiertem Polystyrol einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel sowie
- 9. Getränkebecher aus expandiertem Polystyrol einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel.

(2) Produkte aus oxo-abbaubarem Kunststoff dürfen nicht in Verkehr gebracht werden.

§ 4

Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrig im Sinne des § 69 Absatz 1 Nummer 8 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 3 ein Produkt in Verkehr bringt.

§ 5

Inkrafttreten

Die Verordnung tritt am 3. Juli 2021 in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung der Verordnung

Ziel der Verordnung ist die rechtssichere eins zu eins-Umsetzung von Artikel 5 der Richtlinie 2019/904/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1). Hiernach haben die EU-Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von bestimmten in Teil B des Anhangs der genannten Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffprodukten und generell von allen Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff zu verbieten. Neben anderen Maßnahmen sollen die Verbote dazu beitragen, Kunststoffe entlang der Wertschöpfungskette nachhaltiger zu bewirtschaften, das Littering von Kunststoffabfällen zu verringern und so die Meeresvermüllung zu bekämpfen. Diese Zielsetzung entspricht in vollem Umfang dem 5-Punkte-Plan des Bundesumweltministeriums für weniger Plastik und mehr Recycling (abrufbar unter www.bmu.de/DL2122) und der Entschließung des Bundesrates zur Reduzierung unnötiger Kunststoffabfälle (BR-Drs. 343/19 (Beschluss)). Das Verbot soll ab dem 3. Juli 2021 gelten. Das Datum ist EU-rechtlich vorgegeben, um zu gewährleisten, dass es nicht zu Beeinträchtigungen des harmonisierten Binnenmarktes kommt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die §§ 1 und 2 enthalten wie in Gesetzen und Verordnungen allgemein üblich den Anwendungsbereich und die für die Zwecke der Verordnung geltenden Begriffsbestimmungen. § 3 stellt die zentrale Vorschrift der Verordnung dar, nämlich das an die Hersteller und alle Vertreiber gerichtete Verbot bestimmte Einwegkunststoffprodukte sowie Produkte aus oxo-abbaubarem Kunststoff in Verkehr zu bringen. Flankiert werden die Inverkehrbringensverbote von der Ordnungswidrigkeitsvorschrift des § 4. Das Inkrafttreten der Verordnung wird durch § 5 festgelegt.

III. Alternativen

Keine. Rechts- und Investitionssicherheit bringt nur eine gesetzliche Regelung des Verbots des Inverkehrbringens. Die nationale Umsetzung der Verbote nach Artikel 5 der Richtlinie 2019/904/EU durch freiwillige Selbstverpflichtungen der Hersteller und Vertreiber ist nach Artikel 17 Absatz 3 der Richtlinie 2019/904/EU nicht zulässig.

IV. Regelungskompetenz

Die Verordnung beruht auf der Verordnungsermächtigung des § 24 Nummer 4 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes.

Das Verbot des Inverkehrbringens von Produkten aus oxo-abbaubaren Kunststoffen beruht auf der Verordnungsermächtigung des § 24 Nummer 4 Buchstabe a KrWG. Hiernach kann der Ordnungsgeber festlegen, dass „bestimmte Erzeugnisse nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn bei der Verwertung oder Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstehenden Abfälle die Freisetzung von Schadstoffen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert werden könnte und die umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann“. Dies ist bei oxo-

abbaubaren Kunststoffen der Fall. Oxo-abbaubaren Kunststoffen werden spezielle Zusatzstoffe hinzugefügt, die bewirken, dass der Kunststoff sich in kurzer Zeit allein auf Grund bestimmter Oxidationsprozesse nur in Mikropartikel zersetzt, nicht aber biologisch abbaut. Die so entstehenden Mikropartikel gelangen über verschiedene Wege in die Umwelt und tragen erheblich zum Eintrag von Mikropartikeln aus Kunststoff in die Umweltmedien Boden und Wasser bei. Zwar wäre es prinzipiell möglich, ein Überwachungsregime zu schaffen, um die Entsorgung dieser Art von Kunststoffen zu kontrollieren. Da Mikropartikel aus Kunststoff aber nicht bzw. nicht mit vertretbarem Aufwand messbar sind, gibt es keine Alternative zu dem Verbot. Die Verordnung folgt dabei den EU-rechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2019/904/EU.

Das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffprodukten beruht auf der Verordnungsermächtigung des § 24 Nummer 4 Buchstabe b KrWG. Hiernach kann der Verordnungsgeber festlegen, dass „bestimmte Erzeugnisse nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn ihre Verwendung in erheblichem Umfang zur Vermüllung der Umwelt beiträgt und dies nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert werden kann.“ Die in § 3 Absatz 1 genannten Einwegkunststoffprodukte sind zum einmaligen Gebrauch konzipiert und gelangen ausweislich der von der EU durchgeführten Untersuchungen zu Strandfunden in großer Zahl durch Littering in die Umwelt. Sie tragen daher in besonderem Maße zur Vermüllung der Umwelt bei. Anderweitige gleichgeeignete Maßnahme, um diese Vermüllung zu unterbinden, sind nicht ersichtlich. Insbesondere reichen Maßnahmen der Aufklärung und der Sanktionierung nicht aus. Die Verordnung folgt dabei den EU-rechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2019/904/EU.

V. Vereinbarkeit mit Europäischem Recht und dem Grundgesetz

Die Inverkehrbringensverbote für bestimmte Einwegkunststoffprodukte sowie von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff stellen rechtfertigungsbedürftige Beschränkungen der EU-Warenverkehrsfreiheit nach Artikel 34 AEUV in der Form einer Maßnahme gleicher Wirkung dar. Allerdings setzt die Verordnung lediglich die Artikel 5 und 14 der Richtlinie 2019/904/EU eins zu eins in deutsches Recht um. Insoweit sind die mit dem Verbot verbundenen produktbezogenen Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit in gleicher Weise gerechtfertigt wie die EU-rechtliche Vorgabe. In diesem Zusammenhang führt die Richtlinie 2019/904/EU in Erwägungsgrund 13 aus, dass die in der Richtlinie enthaltenen Maßnahmen abhängig von Faktoren wie der Verfügbarkeit geeigneter und nachhaltiger Alternativen, der Möglichkeit, Verbrauchsgewohnheiten zu ändern, sowie der Frage, inwieweit die Produkte bereits von geltenden EU-Vorschriften abgedeckt sind, getroffen wurden. Insoweit hat der EU-Richtliniengeber im Hinblick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip bereits eine Abstufung der Maßnahmen zur Verringerung der durch Einwegkunststoffprodukte hervorgerufenen Umweltgefährdungen vorgenommen. Ausweislich des Erwägungsgrundes 15 der Richtlinie 2019/904/EU geht der EU-Richtliniengeber davon aus, dass für die dem Verbot unterfallenden Einwegkunststoffprodukte bereits geeignete, nachhaltigere und preisgünstige Alternativen vorhanden sind und nur ein Verbot die Verwendung dieser Alternativen sowie innovativer anderweitiger Lösungen für nachhaltigere Geschäftsmodelle, Wiederverwendungsalternativen und Ersatzwerkstoffe fördert. Im Hinblick auf das Verbot der oxo-abbaubaren Kunststoffe wird zudem ausgeführt, dass diese sich nicht biologisch abbauen, nicht kompostierbar sind und so zur Verschmutzung der Umwelt durch Mikroplastik führen. Zudem wirkten sich diese Materialien bei einer gemeinsamen Sammlung mit sonstigen Kunststoffen negativ auf das Recycling aus.

Die Regelungen stellen zudem in nationaler Hinsicht einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Berufsfreiheit nach Artikel 12 des Grundgesetzes (GG) dar. Es handelt sich allerdings sowohl bei dem Inverkehrbringensverbot bestimmter Einwegkunststoffprodukte als auch bei dem Inverkehrbringensverbot von Produkten aus oxo-abbaubaren Kunststoffen lediglich um Berufsausübungsregelung, da nicht die Wahl des Berufsbildes des Herstellers betroffen ist, sondern nur die Art und Weise der Herstellung eines Produktes. Nach der

Dreistufenlehre des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 25, 1 (11)) sind Berufsausübungsregelungen als Eingriffe in Artikel 12 GG bereits dann gerechtfertigt, wenn sie durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gedeckt sind. Die Ziele der Verbote, den Eintrag von Kunststoffen in die Umwelt zu vermeiden und Kunststoffe ressourceneffizienter zu bewirtschaften, sind solche Allgemeinwohlbelange. Die Regelungen sind auch verhältnismäßig. Zu betonen ist insoweit, dass die unter § 3 Absatz 1 fallenden Produkte nicht generell verboten sind, sondern nur soweit sie aus Kunststoff hergestellt werden. Für alle dort genannten Produkte gibt es aber bereits Mehrweglösungen oder alternative Einsatzstoffe. Auch das Inverkehrbringensverbot von Produkten aus oxo-abbaubaren Kunststoffen nach § 3 Absatz 2 ist verhältnismäßig. Zwar wird der Einsatz dieser speziellen Kunststoffe generell verboten, jedoch können die Produkte ohne weiteres auch ohne die Zusatzstoffe, die für den Oxo-Abbau verantwortlich sind, hergestellt werden. Auch der Eingriff in das Recht des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs als Teil der Eigentumsfreiheit nach Artikel 14 GG ist gerechtfertigt. Die vorangegangenen Ausführungen zu der Verhältnismäßigkeit der Verbote gelten insoweit entsprechend.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Mit der Verordnung ist keine unmittelbare Rechts- und Verwaltungsvereinfachung verbunden. Allerdings ist durch das zeitgleiche Inkrafttreten der Inverkehrbringensverbote sichergestellt, dass die betroffenen Unternehmen künftig auf eine EU-weit einheitliche Rechtslage beim Inverkehrbringen der betroffenen Einwegkunststoffprodukte vertrauen können.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Verordnung trägt wie folgt zur Verwirklichung der UN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) sowie der Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung als Bestandteile der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Aktualisierung 2018) der Bundesregierung bei:

a) UN-Nachhaltigkeitsziele:

- Zu SDG 6: Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen

Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten

Das Regelungsvorhaben trägt dazu bei, den Eintrag von Kunststoffpartikeln in Gewässer zu vermindern. Ziel der Verordnung ist es, Einwegkunststoffprodukte, die besonders häufig in die Umwelt gelittert werden, zu verbieten. Damit soll bezweckt werden, dass weniger Kunststoffe unkontrolliert in die Umwelt und über verschiedene Wege in Gewässer gelangen.

- Zu SDG 9: Industrie, Innovation und Infrastruktur

Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen

Das Verbot des Inverkehrbringens bestimmter Einwegkunststoffprodukte wird nicht nur die Entwicklung innovativer Produkte aus anderen Materialien als Kunststoffen fördern, sondern mittelfristig auch die Entwicklung innovativer Mehrwegsysteme vorantreiben.

- Zu SDG 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden

Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen

Das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten litteringaffinen Einwegkunststoffprodukten wird mittelfristig zu weniger Verschmutzung durch achtlos weggeworfene Abfälle führen und trägt damit zur Sauberkeit und Nachhaltigkeit insbesondere von Städten bei.

- Zu SDG 12: Nachhaltiger Konsum und Produktion

Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen

Das Verbot von bestimmten Einwegkunststoffprodukten soll die Verbraucherinnen und Verbraucher auch dazu bringen, soweit möglich auf Einwegprodukte zu verzichten und stattdessen die bereits angebotenen und in Zukunft verstärkt zu entwickelnden Mehrwegalternativen zu nutzen. Soweit Mehrwegalternativen nicht sinnvoll oder nicht vorhanden sind, soll zumindest der Verbrauch des unter intensiver Nutzung von Ressourcen hergestellten Kunststoffs vermindert werden. Schließlich soll mit den Verboten das häufig mit dem Konsum einhergehende Littering von Einwegprodukten in die Umwelt insgesamt eingedämmt werden.

- Zu SDG 14: Leben unter Wasser

Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen

Das in der Verordnung geregelte Verbot von bestimmten Einwegkunststoffprodukten soll verhindern, dass achtlos in die Umwelt weggeworfene Kunststoffprodukte über unterschiedliche Wege in Gewässer und schließlich in die Meeresumwelt gelangen. Es fördert damit auch die nachhaltige Nutzung der Meere.

- b) Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung nach der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie:

- Zu Prinzip 1: Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden

Die Verordnung zielt darauf ab, Kunststoffe effizienter und im Sinne der Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen besser zu bewirtschaften. Gleichzeitig soll einer Umweltverschmutzung gerade durch Einwegkunststoffe entgegengetreten werden.

- Zu Prinzip 2: Global Verantwortung wahrnehmen

Gerade auch wegen der globalen Dimension des Problems der Meeresverschmutzung soll die Verordnung einen Beitrag dazu leisten, dass landseitige Kunststoffeinträge in die Meeresumwelt weiter eingegrenzt werden.

- Zu Prinzip 3: Natürliche Lebensgrundlagen erhalten

Im Hinblick auf die schädlichen Auswirkungen von Kunststoffen und Mikroplastik auf die Meeresbiologie soll die Verordnung einen Beitrag leisten, die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft zu erhalten.

- Zu Prinzip 4: Nachhaltiges Wirtschaften stärken

Die Verordnung dient dazu die Ressource „Kunststoff“ nachhaltig zu bewirtschaften, den Ressourcenverbrauch insgesamt zu reduzieren und das Angebot der Wirtschaft an Mehrwegalternativen zu fördern.

- Zu Prinzip 6: Bildung, Wissenschaft und Innovation als Treiber einer nachhaltigen Entwicklung nutzen

Das Verbot des Inverkehrbringens von Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff soll zum einen die Nutzung von innovativen nachhaltigen Mehrwegsystemen stärken und zum anderen die Produktion neuer nachhaltigerer Alternativen zu Kunststoffen fördern.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand für Bund, Länder und Gemeinden sind nicht zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht kein jährlicher Erfüllungsaufwand, sondern lediglich einmaliger Umstellungsaufwand in Höhe von ca. 1,1 Millionen Euro. Es entstehen keine zusätzlichen Bürokratiekosten.

Der einmalige Umstellungsaufwand entsteht daraus, dass die vom Verbot betroffenen Unternehmen gegebenenfalls die Produktion umzustellen müssen. Dies kann die Anschaffung oder die Nachrüstung von Maschinen, Anlagen, Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen bedingen sowie die Kündigung bestehender und den Abschluss neuer Lieferverträge nach sich ziehen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass viele der betroffenen Unternehmen infolge der intensiven Diskussionen nach Veröffentlichung der EU-Kunststoffstrategie und der Verabschiedung der Richtlinie 2019/904/EU ihre Produktion bereits umgestellt haben. Hinzu kommt, dass große Handelsketten Einwegkunststoffprodukte, die unter das Verbot des Artikels 5 der Richtlinie 2019/904/EU fallen, bereits seit längerem ausgelistet haben, so dass die Hersteller schon aus wettbewerblichen Gründen gezwungen waren, die Herstellung entsprechender Produkte einzustellen.

Das Statistische Bundesamt schätzt die Zahl der betroffenen Unternehmen, die die zukünftig verbotenen Produkte noch herstellen, auf 107. Als Umstellungskosten werden pro Fall Sachkosten in Höhe von 10.000 Euro und Personalkosten in Höhe von 325,60 Euro (8 Arbeitsstunden à 40,70 Euro) erwartet.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in h)	Lohnsatz pro h (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten gesamt (in Euro)	Sachkosten gesamt (in Euro)
107	8	40,70	10.000	65.000	2.000.000
Einmaliger Umstellungsaufwand (in Tsd. EUR)				1.083.252	

c) Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Der Vollzug der Inverkehrbringensverbote ist Aufgabe der Länder. Es ist davon auszugehen, dass für die Verwaltung auf Landesebene durch die Verordnung ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für die Durchführung von Kontrollen und Ordnungswidrigkeitenverfahren entsteht. In der Höhe ist der Aufwand nur schwer abschätzbar, da nicht absehbar ist, wie viele Verwaltungsverfahren bzw. Bußgeldverfahren zur Durchsetzung des Verbots in der Praxis notwendig werden. Allerdings dürfte der Aufwand der Länder zum Vollzug der Inverkehrbringensverbote nach dieser Verordnung vergleichbar sein mit dem Aufwand für den Vollzug des Inverkehrbringensverbot von leichten Kunststofftragetaschen gemäß § 5 Absatz 2 VerpackG (vgl. dazu BT-Drs. 19/16503, S. 12 f).

Insoweit wird der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung mit insgesamt 800.000 Euro abgeschätzt.

5. Weitere Kosten

Signifikante Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind durch die Verordnung nicht zu erwarten. Zwar wird die Industrie in den Fällen, in denen keine Mehrweglösungen verfügbar sind, den Kunststoff in den dem Anwendungsbereich der Verordnung unterliegenden Produkten durch andere Materialien ersetzen, so dass es zu höheren Produktionskosten kommen kann. Diese werden mit ca. 29,3 Millionen Euro pro Jahr beziffert. Allerdings hat die erfolgreiche Einführung von Wattestäbchen, Rührstäbchen und Besteck aus Holz bzw. aus Papier statt aus Kunststoff gezeigt, dass es nicht zu einer signifikanten Steigerung der Verbraucherpreise gekommen ist.

Im Einzelnen:

Indirekt kann sich aus dem Verbot Mehraufwand für die betroffene Wirtschaft ergeben, da in den Fällen, in denen Mehrweglösungen von Produkten aus Kunststoff nicht in Betracht kommen andere Stoffe für die Herstellung verwendet werden müssen, die gegebenenfalls in der Beschaffung teurer sind als Kunststoff. Der Mehraufwand berechnet sich daher aus der Anzahl der hergestellten Gegenstände (Fallzahl) und den Mehrkosten pro Gegenstand bei der Produktion (Mehrkosten pro Fall).

a) Herleitung der Fallzahlen

Da keine konkreten Fallzahlen zu den in Deutschland in Verkehr gebrachten Einzelprodukten vorliegen, mussten vom Statistischen Bundesamt bestimmte Annahmen getroffen werden. Zunächst wurde geprüft, wie hoch die allgemeine Kunststoffproduktion in Deutschland ist. Als Richtwerte galten dabei die im Geschäftsbericht 2018 von Plastic Europe veröffentlichten Zahlen. Relevant für diese Schätzung sind dabei die Höhe der Kunststoffproduktion in Deutschland insgesamt (19,3 Millionen Tonnen), dem davon abzuziehenden Export (13,3 Millionen Tonnen) sowie dem hinzukommenden Import (10,4 Millionen Tonnen). Aus diesen Angaben resultiert zum einen, dass jährlich in Deutschland etwa 16,4 Mio. Tonnen Kunststoff in Umlauf gebracht werden und zum anderen ermöglichen diese Zahlen eine prozentuale Abschätzung des Handelsstroms. So sind etwa 37 % des in Deutschland in Umlauf gebrachten Kunststoffs auch tatsächlich auf Produktionen in Deutschland zurückzuführen (6 Millionen Tonnen / 16,4 Mio. Tonnen x 100 Prozent).

aa) Besteck, Trinkhalme, Rührstäbchen

Für die weitere Herleitung der Fallzahlen wurde für Besteck, Teller, Trinkhalme und Rührstäbchen die vom Naturschutzbund Deutschland (NABU) herausgegebene Broschüre „Einweggeschirr und To-Go Verpackungen, Abfallaufkommen in Deutschland 1994 bis 2017“ herangezogen, die auf Daten beruht, welche die Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) erhoben hat. Hiernach fielen im Jahr 2017 in Deutschland 346.419 Tonnen an Abfall für Einweggeschirr und To-Go-Verpackungen an. Laut dieser Tabelle entfielen davon auf Einwegbesteck aus Kunststoff (z.B. Eislöffel, Essstäbchen, Rührstäbchen und Strohalme) Abfallmengen in Höhe von 6.611 Tonnen. Anhand der zuvor hergeleiteten Annahme sind 37% davon aus deutscher Produktion (also ca. 2.446 Tonnen).

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die genannten Zahlen aus 2017 stammen und damit schon über drei Jahre alt sind. Insoweit ist davon auszugehen, dass im Zuge der durch die EU-Kunststoffstrategie ausgelöste Diskussion zu Einwegkunststoffprodukten und insbesondere nach der Verabschiedung der Richtlinie 2019/904/EU (siehe dazu auch die Ausführungen unter aaa)) eine Vielzahl von Unternehmen bereits auf die Herstellung von Mehrwegprodukten bzw. Produkten aus anderen Stoffen als Kunststoffen umgestiegen sind. Es wird daher abgeschätzt, dass sich die Masse des noch eingesetzten Kunststoffs bis zur

Verabschiedung der Verordnung im Bundeskabinett auf die Hälfte (also auf ca.1.223 Tonnen) reduziert hat.

Um von der Gesamtmasse des für die genannten Einwegprodukte eingesetzten Kunststoffs auf die Anzahl der in Verkehr gebrachten Produkte zu schließen, hat das Statistische Bundesamt unter der Annahme, dass gleich viel Besteck, Strohalme und Rührstäbchen in Verkehr gebracht werden und dass ein Besteck ca. 6 g, ein Trinkhalm ca. 2 g und ein Rührstäbchen ebenfalls ca. 2 g wiegt, zunächst auf die Anteile der einzelnen Produkte am insgesamt verbrauchten Kunststoff geschlossen (Besteck: $6/10 \times 1.223 \text{ Tonnen} = 733,8 \text{ Tonnen}$; Trinkhalme $2/10 \times 1223 \text{ Tonnen} = 244,6 \text{ Tonnen}$; Rührstäbchen $2/10 \times 1223 \text{ Tonnen} = 244,6 \text{ Tonnen}$). Schließlich konnte so die Anzahl der Produkte ermittelt werden und zwar 366.900.000 insgesamt und jeweils 122.300.000 (Besteck: 733.800.000 g / 6 g; Trinkhalme: 244.600.000 g / 2 g, Rührstäbchen 244.600.000 g / 2 g).

bb) Teller

Der Rechenweg für Teller ist identisch. Laut der oben genannten Broschüre des NABU betrug die Masse der Abfälle an Einwegtellerkunststofftellern, -schalen und -tablets im Jahr 2017 etwa 15.912 Tonnen. Die durch deutsche Unternehmen in Verkehr gebrachten 37 Prozent entsprechen etwa 5.887 Tonnen. Wie oben ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Zahlen aus der Broschüre 2017 stammen und sich seitdem schätzungsweise um die Hälfte reduziert hat. Insofern ist von einer Masse des noch eingesetzten Kunststoffs in Höhe von etwa 2943,5 Tonnen auszugehen. Mit der Annahme, dass ein solcher Teller in etwa 50 Gramm wiegt, ergibt sich für die Teller eine jährliche Fallzahl von 58.870.000.

cc) Lebensmittelbehälter, Getränkebehälter und Getränkebecher aus expandiertem Polystyrol

Für die oben genannten Produkte aus expandiertem Polystyrol (EPS) galt als Datengrundlage die Datenbank „Genesis“ des Statistischen Bundesamtes. Laut dieser werden jährlich in Deutschland 493.136 Tonnen EPS hergestellt. Aufgrund der weitreichenden Anwendungsbereiche von EPS im Baubereich und der sonstigen Industrie nimmt das Statistische Bundesamt an, dass nur ca. 5 Prozent für die Produktion aller oben genannten Einwegprodukte eingesetzt wird (also ca. 24.656,8 Tonnen). Weiter nimmt das Statistische Bundesamt an, dass jeweils ein Drittel dieses EPS auf die einzelnen oben genannten Einwegprodukte zurückgeht, die Produkte mit 30 Gramm etwa gleich schwer sind und insgesamt in Deutschland auf den Markt gebracht werden. Somit werden in Deutschland jeweils etwa 274.000.000 Lebensmittelbehälter, Getränkebehälter und Getränkebecher aus EPS in Verkehr gebracht.

dd) Wattestäbchen und Luftballonstäbe

Das Statistische Bundesamt konnte keine Daten zur Anzahl der in Deutschland in Verkehr gebrachten Wattestäbchen und Luftballonstäben aus Kunststoff ermitteln und schätzt die Anzahl auf etwa 500.000.000 Wattestäbchen und 50.000.000 Luftballonstäbe. Die Schätzungen scheinen plausibel, weil viele der Hersteller ihre Produktion bereits auf entsprechende Ersatzprodukte umgestellt haben und gerade bei Wattestäbchen schon seit längerem Alternativen aus anderen Materialien als Kunststoffen auf dem Markt sind.

ee) Produkte aus oxo-abbaubarem Kunststoff

Das Statistische Bundesamt konnte keine Daten zum Einsatz von oxo-abbaubaren Kunststoffen in Deutschland und zu Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff ermitteln. Auch nach Recherchen des Bundesumweltministeriums spielt der Einsatz von oxo-abbaubaren Kunststoffen in Deutschland kaum eine Rolle.

Im Verpackungsbereich hat diese Art von Kunststoffen sich nicht durchsetzen können. Dies deckt sich mit der folgenden Aussage der Industrievereinigung Kunststoffverpackungen

e.V. in dem Papier „Fragen & Antworten zu so genannten „oxo-abbaubaren“ Kunststoffen“: „Die Fragmentierung von Produkten aus „oxo-abbaubaren“ Kunststoffen ist aus ökologischer Sicht nicht mit der stofflichen und energetischen Verwertung und der Bioabbaubarkeit vergleichbar. Generell ist der IK-Arbeitskreis der Auffassung, dass die Fragmentierung von Kunststoffen keine Lösung des Litter-Problems (achtloses Wegwerfen von gebrauchten Verpackungen in die Landschaft) darstellt.“

Ein anderer Einsatzbereich von oxo-abbaubaren Kunststoffen sind die in der Landwirtschaft zur Abdeckung des Bodens eingesetzten Mulchfolien, die im Anschluss an die Verwendung untergepflügt werden. Da in Deutschland nach der Bioabfallverordnung zu diesem Zweck aber keine oxo-abbaubare, sondern nur biologisch abbaubare Folien eingesetzt werden dürfen, spielt die Verwendung von oxo-abbaubaren Kunststoffen in diesem Zusammenhang ebenfalls keine Rolle.

b) Herleitung der Kosten pro Fall

Für die Ermittlung der Mehrkosten pro Fall hat das Statistische Bundesamt vereinfacht angenommen, dass die Produktionskosten den Verkaufspreisen entsprechen, so dass ein Unterschied in den Verkaufspreisen bei den Produkten mit und ohne Kunststoff gleichermaßen den Unterschied in den Herstellungskosten widerspiegelt. Um zu einem statistisch aussagekräftigen Ergebnis zu kommen wurden die Verkaufspreise von Produkten jeweils unterschiedlicher Hersteller miteinander verglichen und der Unterschied durch Mittelwertbildung kalkuliert. Hiernach ergibt sich folgender Kostenunterschied pro Einzelprodukt: Wattestäbchen 0,01 Euro, Besteck 0,025 Euro, Teller 0,05 Euro, Trinkhalme 0,01 Euro, Rührstäbchen 0,001 Euro, Luftballonstäbe 0,01 Euro und Lebensmittelbehälter, Getränkebehälter und Getränkebecher aus expandiertem Polystyrol jeweils 0,02 Euro.

c) Ergebnis

Produkt	Fallzahl	Kosten pro Fall (in Euro)	Kosten (in Euro)
Wattestäbchen	500.000.000	0,010	5.000.000
Besteck	122.300.000	0,025	3.058.000
Teller	58.870.000	0,050	2.944.000
Trinkhalme	122.300.000	0,010	1.223.000
Rührstäbchen	122.300.000	0,001	122.000
Luftballonstäbe	50.000.000	0,010	500.000
Lebensmittelbehälter aus EPS	274.000.000	0,020	5.480.000
Getränkebehälter aus EPS	274.000.000	0,020	5.480.000
Getränkebecher aus EPS	274.000.000	0,020	5.480.000
Produkte aus oxo-abbaubaren Kunststoffen	0	0	0
Kosten (gesamt)			29.287.000

6. Weitere Regelungsfolgen

a) Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen

Entsprechend dem Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test) vom 30. Dezember 2015 wurde geprüft, ob weniger belastende Regelungsalternativen oder Unterstützungsmaßnahmen möglich sind. Allerdings lässt das umzusetzende EU-Recht keine Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen zu, so dass diesbezügliche nationale Sonderregelungen nicht in

Betracht kommen. Vielmehr geht der EU-Richtliniengeber davon aus, dass nur ein vollständiges Inverkehrbringensverbot zur Erreichung der angestrebten Ziele führt.

Mit der Regelung zum Inkrafttreten (Stichtag 3. Juli 2021) erhalten allerdings alle betroffenen Unternehmen ausreichend Zeit, sich auf die neue Regelung einzustellen. So hat eine Vielzahl der Unternehmen die Zeit seit Verabschiedung der Richtlinie 2019/904/EU bereits dazu genutzt, etwaig vorhandene Warenbestände an zukünftig verbotenen Kunststoffprodukten abzubauen und die Produktion sukzessive auf Mehrwegprodukte oder Ersatzmaterialien umzustellen. Die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen sind daher im Rahmen dieser Verordnung ausreichend berücksichtigt.

b) Gleichstellungspolitische Relevanzprüfung

Im Zuge der gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorzunehmenden Relevanzprüfung sind durch das Gesetz unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen. Die zukünftig verbotenen Produkte werden von Männern und Frauen gleichermaßen genutzt.

c) Demographie-Check

Von dem Vorhaben sind keine demographischen Auswirkungen – unter anderem auf die Geburtenentwicklung, Altersstruktur, Zuwanderung, regionale Verteilung der Bevölkerung oder das Generationenverhältnis – zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung kommt nicht in Betracht, da die Inverkehrbringensverbote nach Artikel 5 der Richtlinie 2019/904/EU dauerhaft gelten.

Die Europäische Kommission wird nach Artikel 15 der Richtlinie 2019/904/EU bis zum 3. Juli 2027 eine Bewertung der Richtlinie vorlegen. Aufbauend auf diesem Bericht und den bis dahin gesammelten Erfahrungen auf nationaler Ebene wird die Bundesregierung bis zum 31. Dezember 2028 die Verordnung im Hinblick auf die Wirksamkeit der Inverkehrbringensverbote und die Aufnahme weiterer Einwegprodukte evaluieren.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu § 1 (Anwendungsbereich)

Die Vorschrift regelt den Anwendungsbereich der Verordnung. Dieser ist nach Satz 1 begrenzt auf das Inverkehrbringen bestimmter in § 3 genannter Einwegkunststoffprodukte sowie im Allgemeinen auf Produkte aus oxo-abbaubaren Kunststoffen. Satz 2 stellt klar, dass die Verordnung sowohl für Verpackungen als auch für Nicht-Verpackungen gilt und damit die Umsetzung von Artikel 5 der Richtlinie 2019/904/EU vollständig abbildet. Hintergrund für die Klarstellung ist, dass die meisten der in § 3 Absatz 1 genannten Einwegkunststoffprodukte je nach Beschaffenheit und Verwendung auch Verpackungen im Sinne des § 3 Absatz 1 des Verpackungsgesetzes (VerpackG) sein können. Auch das Verbot von oxo-abbaubaren Kunststoffen nach § 3 Absatz 2 gilt unabhängig davon, ob es sich bei dem Gegenstand um eine Verpackung handelt oder nicht.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Die Vorschrift enthält die für die Verordnung geltenden Begriffsbestimmungen, die mit kleineren redaktionellen Anpassungen aus der Richtlinie 2019/904/EU übernommen worden sind.

Nummer 1 bestimmt den zentralen Begriff des „Einwegkunststoffprodukts“ (vgl. Artikel 3 Nummer 2 der Richtlinie 2019/904/EU). Hierbei kommt es zunächst darauf an, dass dieses ganz oder teilweise aus Kunststoff besteht. Damit wird klargestellt, dass das Inverkehrbringen der genannten Produkte nicht generell verboten ist, sondern nur dann, wenn das Produkt aus Kunststoff hergestellt ist. Dies eröffnet die Möglichkeit, dass die betroffene Wirtschaft andere Stoffe zur Herstellung einsetzen kann, die bei einer nicht sachgerechten Entsorgung weniger schädliche Wirkungen für die Umwelt nach sich ziehen.

Während der Kunststoffbegriff in Nummer 2 weiter definiert wird, enthält die Vorschrift eine nähere Beschreibung des Einwegbegriffs. Hierbei handelt es sich allerdings um eine Negativdefinition, da letztlich nicht der Begriff „Einweg“, sondern der Gegenbegriff „Mehrweg“ beschrieben wird. So soll es zentral darauf ankommen, dass ein Produkt während seiner Lebensdauer mehrere Produktkreisläufe durchläuft, indem es zur Wiederbefüllung oder Wiederverwendung zu dem ursprünglichen Verwendungszweck an einen Hersteller zurückgegeben wird. Das bedeutet, es muss sich um ein Produkt handeln, das bestimmungsgemäß in der Produktphase, das heißt ohne zwischendurch zu Abfall zu werden, mehrfach verwendet wird. Auch die Art der Verwendung spielt eine Rolle, da es um eine Verwendung zu „demselben Zweck“ gehen muss für den das Produkt hergestellt worden ist. So ist eine Kunststoffbox zum Transport und der Aufbewahrung von Lebensmitteln nur dann ein Mehrwegbehältnis, wenn die Box dazu bestimmt ist, von einem Hersteller bzw. Vertreiber erneut mit Lebensmitteln befüllt zu werden. Andere Verwendungszwecke, z.B. zur Aufbewahrung anderer Produkte, spielen also keine Rolle.

Die Europäische Kommission veröffentlicht nach Artikel 12 Satz 2 der Richtlinie 2019/904/EU bis zum 3. Juli 2020 in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Leitlinien zur Auslegung des Begriffs „Einwegkunststoffprodukt“. Diese Leitlinien sollen u.a. Beispiele dafür enthalten, was als Einwegkunststoffprodukt im Sinne der Richtlinie gilt. Die Leitlinien werden den Mitgliedstaaten bei einem einheitlichen Vollzug der Regelungen helfen (siehe dazu auch Erwägungsgrund 12 der Richtlinie 2019/904/EU).

Nummer 2 definiert den Begriff „Kunststoffe“ (vgl. Artikel 3 Nummer 2 der Richtlinie 2019/904/EU) als Werkstoff, der aus einem Polymer oder mehreren Polymeren besteht und als Hauptstrukturbestandteil von Endprodukten fungieren kann. Für den Polymerbegriff gilt die Definition des Artikel 3 Nummer 5 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006. Hiernach ist ein Polymer ein Stoff, der aus Molekülen besteht, die durch eine Kette einer oder mehrerer Arten von Monomereinheiten gekennzeichnet sind. Diese Moleküle müssen innerhalb eines bestimmten Molekulargewichtsbereichs liegen, wobei die Unterschiede beim Molekulargewicht im Wesentlichen auf die Unterschiede in der Zahl der Monomereinheiten zurückzuführen sind. Ein Polymer enthält nach der Definition zum einen eine einfache Gewichtsmehrheit von Molekülen mit mindestens drei Monomereinheiten, die zumindest mit einer weiteren Monomereinheit bzw. einem sonstigen Reaktanten eine kovalente Bindung eingegangen sind und zum anderen weniger als eine einfache Gewichtsmehrheit von Molekülen mit demselben Molekulargewicht. Nach der EU-rechtlich vorgegebenen Begriffsbestimmung ist es für die Einordnung eines Werkstoffs als Kunststoff ohne Bedeutung, wenn ihm Zusatzstoffe oder andere Stoffe zugesetzt werden. Ausgenommen von der Definition sind allerdings Werkstoffe, die aus natürlichen Polymeren bestehen, die nicht chemisch modifiziert wurden.

Weiterhin soll nach Erwägungsgrund 11 der Richtlinie 2019/904/EU die gegenüber dem Chemikalienrecht angepasste Definition des Begriffs „Kunststoff“ auch polymerbasierte Kautschukartikel sowie biobasierte und biologisch abbaubare Kunststoffe einschließen und zwar unabhängig davon, ob sie aus Biomasse gewonnen werden und ob sie sich mit der Zeit zersetzen.

Nummer 3 enthält die Definition für „oxo-abbaubaren Kunststoff“ (vgl. Artikel 3 Nummer 3 der Richtlinie 2019/904/EU). Dieser unterfällt als „Kunststoff“ auch der allgemeinen Kunststoffdefinition der Nummer 2. Allerdings werden diesem Kunststoff spezielle Zusatzstoffe hinzugefügt, die bewirken, dass der Kunststoff in kurzer Zeit allein auf Grund der Oxidation in Mikropartikel zerfällt, die sich nicht oder nur sehr langsam weiter zersetzen. Zu unterscheiden sind „oxo-abbaubare Kunststoffe“ insofern von sogenannten „biologisch abbaubaren Kunststoffen“, die zwar auch fragmentieren, aber sich letztlich durch einen biologischen Prozess vollständig in ihre ursprünglichen Bestandteile abbauen sollen. Aufgrund der bestimmungsgemäßen Fragmentierung von oxo-abbaubaren Kunststoffen zu Mikroplastik und den damit verbundenen erheblichen Umweltgefahren wird ihre Verwendung in Produkten generell verboten, unabhängig davon, ob es sich bei den Produkten um Einweg- oder Mehrwegprodukte handelt.

Nummer 4 beschreibt den zentralen Begriff des Inverkehrbringens (vgl. Artikel 3 Nummer 6 der Richtlinie 2019/904/EU) und zwar als Bereitstellung eines Produktes auf dem Markt. Die Definition der Richtlinie 2019/904/EU geht dabei davon aus, dass nicht erst die Abgabe an einen privaten oder gewerblichen Endverbraucher verboten ist, sondern bereits die erste Abgabe an einen Dritten. Die Vorschrift übernimmt den Begriff des „Inverkehrbringens“ aus dem EU-Recht, beugt aber durch die Streichung des Begriffs „erstmalig“ dem Missverständnis vor, dass nach einer illegalen ersten Abgabe weitere Abgaben an Dritte erlaubt wären.

Nummer 5 bestimmt das Bereitstellen auf dem Markt (vgl. Artikel 3 Nummer 7 der Richtlinie 2019/904/EU) als Kernelement des Inverkehrbringens nach Nummer 4. Die Vorschrift erfasst die Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, zum Verbrauch oder zur Verwendung. Da es kaum andere Zwecke für das Inverkehrbringen geben wird, ist letztlich jegliche Abgabe an Dritte erfasst. Unerheblich ist es nach der Definition auch, ob die Abgabe an Dritte entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt. Sie muss allerdings im Rahmen irgendeiner Geschäftstätigkeit geschehen, so dass die Abgabe von Privat zu Privat nicht umfasst ist. Entsprechend dem räumlichen Anwendungsbereich der Verordnung ist das Inverkehrbringen im Bundesgebiet gemeint.

Zu § 3 (Beschränkungen des Inverkehrbringens)

Die Vorschrift bildet die zentrale Regelung der Inverkehrbringensverbote und setzt Artikel 5 der Richtlinie 2019/94/EU in deutsches Recht um. Der Systematik des EU-Rechts folgend ist sie in zwei Absätze unterteilt, wobei Absatz 1 die Einwegkunststoffprodukte betrifft und Absatz 2 die oxo-abbaubaren Kunststoffe. Die relevanten Begriffsbestimmungen sind in § 2 enthalten.

Absatz 1 enthält eine Auflistung verschiedener Einwegprodukte, die heute noch ganz oder zum Teil aus Kunststoff hergestellt werden. Wichtig ist insoweit, dass das Inverkehrbringensverbot nur dann gilt, wenn die Produkte als Einwegprodukte konzipiert sind und ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen.

„Wattestäbchen“ sind unterschiedlich lange Stäbe, die an einer oder an beiden Seiten mit Watte umwickelt sind und beispielsweise zum Schminken und zur Reinigung insbesondere aber nicht ausschließlich von Körperteilen eingesetzt werden. Ausgenommen sind Wattestäbchen, die dem Anwendungsbereich des Medizinproduktegesetzes unterfallen, welches die in der Richtlinie 2019/94/EU genannte Richtlinie 90/385/EWG des Rates vom 20. Juni 1990 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über aktive implantierbare medizinische Geräte (ABl. L 189 vom 20.7.1990, S. 17) und die Richtlinie 93/42/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Medizinprodukte (ABl. L 169 vom 12.7.1993, S. 1) in deutsches Recht umsetzen.

Der Begriff „Teller“ ist weit gefasst und umfasst jegliches Essgeschirr, auf welchem Speisen vor dem und für den Verzehr angerichtet werden.

Mit „Besteck“ sind alle Werkzeuge gemeint, die zur Nahrungsaufnahme verwendet werden. Hierzu gehören auch aber nicht nur Gabeln, Messer, Löffel und Essstäbchen (siehe die „insbesondere“-Aufzählung).

„Trinkhalme“ (auch Getränkehalme, Trinkrohre oder Strohhalme genannt) sind Hohlkörper mit denen sich Flüssigkeiten ansaugen lassen, um diese zu trinken. Für Trinkhalme gilt die gleiche Ausnahme für Medizinprodukte wie für die oben genannten Wattestäbchen.

Als „Rührstäbchen“ werden spezielle zum Umrühren von Getränken (Kalt- oder Warmgetränken) konzipierte Stäbe bezeichnet.

Der Begriff „Luftballonstäbe“ wird letztlich durch die Norm selber definiert. Hiernach dienen Luftballonstäbe zur Stabilisierung an den Ballons. Luftballons können damit festgehalten oder befestigt werden. Deshalb ist es folgerichtig, dass die Halterungsmechanismen ebenfalls von der Norm umfasst sind. Ausgenommen sind Luftballonstäbe nur dann, wenn sie an speziell für industrielle oder sonstige gewerbliche Verwendungszwecke und Anwendungen hergestellten Luftballons befestigt sind. Dabei stellt der Einschub „die nicht an Verbraucher abgegeben werden“ klar, dass die Ausnahme nicht für Luftballons gilt, die sowohl zu gewerblichen bzw. industriellen als auch zu privaten Zwecken genutzt werden.

Der Begriff „Lebensmittelbehälter“ aus expandiertem Polystyrol umfasst Behältnisse zur Aufbewahrung von Lebensmitteln. Dabei wird bewusst vom Wortlaut der deutschen Übersetzung der Richtlinie 2019/904/EU abgewichen und sich an den übrigen Sprachfassungen orientiert. In der deutschen Sprachfassung heißt es „Lebensmittelverpackung“. Dies könnte zu dem Missverständnis führen, dass es sich ausschließlich um Verpackungen im Sinne des § 3 Absatz 1 VerpackG handelt. Ein derart einengendes Verständnis würde aber nicht der Richtlinie 2019/904/EU entsprechen. Ziel der Richtlinie ist es, die Auswirkung bestimmter Einwegkunststoffprodukte auf die Umwelt insgesamt zu reduzieren, unabhängig davon, ob die Produkte als Verpackungen in Verkehr gebracht werden oder nicht. Diese Auslegung deckt sich auch mit den anderen Sprachfassungen der Richtlinie 2019/904/EU (im Englischen: „food containers“ und nicht „food packaging“; im Französischen: „récipients pour aliments“ und nicht „emballage pour aliments“).

Polystyrol (PS) ist ein transparenter, geschäumt weißer, amorpher oder teilkristalliner Thermoplast. Expandiertes Polystyrol (EPS) ist vor allem unter dem Handelsnamen „Styropor“ bekannt. Zur Herstellung wird ein Granulat in eine Form gefüllt und in heißem Wasserdampf aufgeschäumt. Die Partikel des Granulats verkleben, aber verschmelzen meist nicht völlig miteinander. Das kugelförmige, geschäumte Granulat ist im Endprodukt häufig erkennbar und mitunter lässt sich sogar ein einzelnes Korn abtrennen. Aufgrund seiner Wasserbeständigkeit und gleichzeitig wärmeisolierenden Wirkung wird das EPS häufig zur Aufnahme warmer Speisen und Getränke benutzt.

„Getränkebecher“ und „Getränkebehälter“ aus expandiertem Polystyrol, sind zur Aufbewahrung von Getränken bestimmte Behältnisse. Auch das Inverkehrbringen von Deckeln und Verschlüssen für solche Behältnisse ist vom Verbot umfasst.

Absatz 2 regelt das Verbot des Inverkehrbringens von Produkten aus oxo-abbaubaren Kunststoffen. Das Verbot ist nicht an die Eigenschaft eines Produktes als Einwegprodukt geknüpft, sondern gilt generell für alle Produkte aus oxo-abbaubaren Kunststoffen. Der Begriff der oxo-abbaubaren Kunststoffe ist in § 2 Nummer 3 legaldefiniert.

Zu § 4 (Ordnungswidrigkeit)

Die Vorschrift setzt Artikel 14 der Richtlinie 2019/904/EU um. Hiernach haben die Mitgliedstaaten Vorschriften über Sanktionen bei Verstößen gegen die in der Richtlinie enthaltenen Vorschriften zu erlassen. Hierzu gehören auch die Inverkehrbringensverbote des Artikels 5 der Richtlinie 2019/904/EU. Die Sanktionen müssen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein“.

Die Bußgeldbewehrung nach dieser Vorschrift folgt daher den Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Die Verordnungsermächtigung des § 24 Nummer 4 ist Teil des Bußgeldblanketts des § 69 Absatz 1 Nummer 8 KrWG. Damit gilt für Verstöße gegen die Inverkehrbringensverbote nach § 3 gemäß § 69 Absatz 3 KrWG ein Bußgeldrahmen von bis zu einhunderttausend Euro. Zusätzlich kann nach § 70 KrWG die Einziehung angeordnet werden.

Zu § 5 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten der Verordnung. Dieses ist festgelegt auf den 3. Juli 2021. Das festgelegte Datum entspricht der zwingenden EU-rechtlichen Vorgabe des Artikels 17 Absatz 1 Unterabsatz 2 Spiegelstrich 1 der Richtlinie 2019/904/EU. Aufgrund ihrer Binnenmarktrelevanz sollen die nationalen Inverkehrbringensverbote EU-weit gleichzeitig in Kraft treten. Dies ist auch der Grund, warum die Verbote nicht wie gewöhnlich zu Beginn eines Monats in Kraft treten können.