



IK Industrievereinigung  
Kunststoffverpackungen e.V.

██████████  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und  
nukleare Sicherheit, WR II 2  
Postfach 12 06 29  
53048 Bonn  
[WR112@bmu.bund.de](mailto:WR112@bmu.bund.de)

7. Mai 2020

**Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine Rechtsverordnung zur  
Umsetzung des europäischen Verbots von bestimmten so genannten Einweg-  
Kunststoffartikeln und von Artikeln aus oxo-abbaubarem Kunststoff  
(Einwegkunststoffverbots-Verordnung – EWKVerbotsV)**

Sehr geehrter Herr ██████████,

vielen Dank für die Möglichkeit, zu dem Referentenentwurf für eine Einweg-  
kunststoffverbots-Verordnung Stellung zu nehmen. Grundsätzlich begrüßen wir den  
Ansatz der Bundesregierung, die Produktverbote in Artikel 5 in Verbindung mit Teil  
B des Anhangs der o.g. Richtlinie 1:1 in deutsches Recht umzusetzen. Unsere  
Anmerkungen beziehen sich daher lediglich auf die Punkte, bei denen der  
Referentenentwurf vom europäischen Recht abweicht. Außerdem korrigieren wir die  
Annahmen bezüglich der betroffenen Menge an EPS-Verpackungen und nehmen zu  
der vorgesehenen Rechtsgrundlage für die Verordnung Stellung. Schließlich  
erscheint uns die rechtliche Beurteilung des europäischen Verbots noch  
ergänzungsbedürftig.

**1. Fehlender Hinweis auf „Vermüllungs-Geneigntheit“ der Produkte**

Im Entwurf für die Rechtsverordnung fehlen die zusätzlichen Abgrenzungskriterien  
des Artikel 12 der Richtlinie für den Begriff „Lebensmittelverpackung“. Damit weicht  
der Entwurf von einer 1:1-Umsetzung ab. Diese Abweichung ist relevant, weil  
gemäß Artikel 12 der Richtlinie bei der Bewertung, für welche Lebensmittel-  
verpackungen die Regelungen Anwendungen finden, neben den Kriterien im  
Anhang *„auch entscheidend [sein soll], ob diese Verpackungen aufgrund ihres  
Volumens oder ihrer Größe – insbesondere [,] wenn es sich um Einzelportionen  
handelt – tendenziell achtlos weggeworfen werden“*. Diese  
Vorgabe gilt auch für Lebensmittelverpackungen und -behälter aus expandiertem  
Polystyrol.

Für den deutschen Markt gibt es erhebliche Zweifel an der „Vermüllungs-  
Geneigntheit“ von Lebensmittelverpackungen aus expandiertem Polystyrol: Als  
Verkaufsverpackungen sind sie – genauso wie Getränkebehälter und  
Getränkebecher aus EPS - systembeteiligungspflichtig und werden nachweislich

IK Industrievereinigung  
Kunststoffverpackungen e.V.  
Bundesverband für  
Kunststoffverpackungen und Folien  
Kaiser-Friedrich-Promenade 43  
61348 Bad Homburg v.d.H.

Tel. (0 61 72) 92 66-01  
Fax (0 61 72) 92 66-70

[www.kunststoffverpackungen.de](http://www.kunststoffverpackungen.de)  
[info@kunststoffverpackungen.de](mailto:info@kunststoffverpackungen.de)

Hauptgeschäftsführer:  
Dr. Martin Engelmann

Geschäftsführerin:  
Mara Hancker

Geschäftsführerin:  
Dr. Isabell Schmidt

entweder einer energetischen Verwertung zugeführt oder über Rücknahmesysteme aus dem Handel oder über Recyclinghöfe werkstofflich rezykliert (siehe Conversio Studie „Aufkommen, Abfallströme und Verwertung von EPS Verpackungsabfällen in Deutschland“ 2019, Anlage).

Das Abwägungskriterium „Vermüllungs-Geneigtheit“ muss auch für die übrigen von der Richtlinie erfassten Verpackungen (z.B. Getränkebehälter und Getränkebecher aus EPS) gelten, um die Verhältnismäßigkeit der Richtlinie selbst (Art. 5 Abs. 4 EU-Vertrag) sowie die Verfassungsmäßigkeit der nationalen Umsetzungsmaßnahmen zu gewährleisten. Ohne dieses Kriterium würden bei nationalen Produktverboten im Rahmen von Artikel 4 und 5 der Richtlinie erhebliche Zweifel bezüglich ihrer Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne bestehen. Beispielsweise würde sich bei Produkten, die eine geringe Wahrscheinlichkeit haben, achtlos in die Umwelt weggeworfen zu werden, die Frage stellen, ob hier nicht weniger belastenden Maßnahmen wie etwa freiwillige Selbstverpflichtungen, Informationspflichten, höhere Bußgelder für das achtlose Wegwerfen und verstärkte Kontrollen genauso geeignet wären.

Dementsprechend sieht auch der Vorschlag des Beraters Ramboll für eine Leitlinie der Kommission zur Auslegung der Richtlinie zusätzliche Kriterien für Getränkebehälter und Getränkebecher im Sinne einer „Vermüllungs-Geneigtheit“ vor (siehe Ramboll et.al., Identifying and describing the products covered by the SUP directive – Part C, S. 31, 33 und 39, Draft, 31 March 2020).

Im Sinne einer europaweit einheitlichen Umsetzung der Richtlinie sprechen wir uns daher dafür aus, die Kriterien des Artikel 12 für Lebensmittelbehälter aus EPS in § 3 Absatz 1 Nr. 7 zu ergänzen. Außerdem sollten sowohl für EPS-Getränkebehälter als auch für Getränkebecher aus EPS in § 3 Absatz 1 Nr. 8 und 9 des Entwurfs ein Hinweis auf die „Vermüllungs-Geneigtheit“ ergänzt werden.

## 2. Verpackungen vs. Behälter

Das Verbot in Artikel 5 der Richtlinie gilt in der offiziellen deutschen Sprachfassung für bestimmte *„Lebensmittelverpackungen aus expandiertem Polystyrol, d.h. Behältnissen wie Boxen (mit und ohne Deckel) für Lebensmittel, die...“* (Teil B des Anhangs, Nr. 7). Verpackungen im Sinne der Richtlinie sind gemäß Artikel 3 Nr. 15 solche der Richtlinie 94/62/EG und entsprechen daher der Definition in § 3 Verpackungsgesetz. Davon weicht der Entwurf für die Rechtsverordnung ab und verbietet bestimmte *„Lebensmittelbehälter aus expandiertem Polystyrol, also Behältnisse, wie Boxen mit und ohne Deckel, für Lebensmittel, die...“* [Hervorhebungen durch d. Verf.]. Tatsächlich weichen sowohl die deutsche wie auch die niederländische Fassung der Richtlinie insoweit von den übrigen Sprachfassungen ab, die überwiegend von „Lebensmittelbehältern“ (z.B. „*food container*“) sprechen. Der Begriff „Verpackungen“ (z.B. „*packaging*“) taucht in der

Richtlinie in anderen Sprachfassungen dagegen lediglich im Zusammenhang mit Artikel 7 sowie zur Beschreibung von Verbundgetränkeverpackungen auf.

Insofern deuten wir die im Referentenentwurf vorgeschlagene Abweichung vom Richtlinienentwurf als einen Versuch, eine einheitliche Auslegung in Europa herzustellen. Keinesfalls darf die Begriffsänderung dazu führen, die zusätzlichen Kriterien in Artikel 12 der Richtlinie zu unterlaufen. Daher sollte in der Begründung zur Verordnung klargestellt werden, dass insoweit keine Ausweitung des Begriffs der Verpackung geplant ist. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der zukünftigen Umsetzung von Artikel 4 der Richtlinie, wo sich das Problem unterschiedlicher Begrifflichkeiten erneut stellen wird.

### **3. Falsche Annahmen zur Zahl der EPS-Einweg-Produkte**

Die Annahmen in dem Entwurf zur Menge der vom Verbot betroffenen EPS-Verpackungen beruhen auf der fehlerhaften Vermutung, dass diese Verpackungen aus in Deutschland hergestelltem EPS produziert werden. Tatsächlich stammen die meisten EPS-Verpackungen auf dem deutschen Markt jedoch aus dem Ausland. Dies gilt insbesondere für die EPS-Verpackungen von Haushalts-/ Elektroklein-geräten und von IT & Unterhaltungselektronik, aber auch für Lebensmittelverpackungen (z.B. Fischboxen) und speziell die vom Verbot betroffenen Verpackungen. In Ermangelung konkreter Zahlen zu den vom Verbot betroffenen Produkten, wäre der richtige Ansatzpunkt daher, die Menge an EPS-Verpackungen zu messen, die in Deutschland als Abfall anfallen. Wie eine aktuelle Untersuchung zeigt, fielen 2018 insgesamt 70.000 Tonnen EPS-Verpackungen als so genannte *Post-Consumer-Abfall* an. Davon fallen 31.000 Tonnen in haushaltsnahen Abfallströmen an und 39.000 Tonnen in industriellen und gewerblichen Abfallströmen (siehe *Conversio, Aufkommen, Abfallströme und Verwertung von EPS Verpackungsabfällen in Deutschland 2019*).

Die *Conversio*-Studie zeigt weiter, dass von den 70.000 Tonnen ca. 19.000 Tonnen EPS-Lebensmittelverpackungen betrafen, weit überwiegend im Bereich der von der Rechtsverordnung nicht erfassten Transportverpackungen. Nach Auskunft aus unserem Mitgliederkreis machen beispielsweise Transportboxen für frischen Fisch circa die Hälfte dieser Abfälle aus. Auch der Rest (also ca. 9.500 Tonnen) besteht nicht nur aus von dem Verbot betroffenen EPS-Lebensmittelbehältern, Getränkebehältern und Getränkebechern, sondern nach unseren Informationen mehrheitlich aus anderen Transportverpackungen, z.B. isolierten Transportboxen für Tiefkühlprodukte (z.B. Fertigtorten), Medikamente etc. Damit dürfte deutlich geworden sein, dass die Menge der vom Verbot betroffenen Produkte weit unterhalb der im Entwurf angenommenen 24.658 Tonnen liegt. Dementsprechend sind auch die Stückzahlen weit niedriger als die geschätzten 274 Millionen je Produktgruppe. Wir bitten daher darum, die Annahmen im Entwurf zu korrigieren.

#### **4. Fehlende Rechtsgrundlage & Verfassungsrechtliche Zweifel**

Rechtsgrundlage für die Verordnung soll § 24 Nr. 4 b) des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sein, der allerdings selbst erst im Entwurf vorliegt. Wir halten es für rechtspolitisch fragwürdig, eine Rechtsverordnung vorzuschlagen, ohne dass die dafür erforderliche Rechtsgrundlage in Kraft getreten ist. Dies gilt umso mehr, als gegen den Entwurf für eine Ausweitung des § 24 Nr. 4 b) KrWG-E erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel bestehen (siehe im Einzelnen das beiliegende Rechtsgutachten von Herrn Kopp-Assenmacher).

Wir halten es daher für angezeigt, mit der Diskussion um eine Rechtsverordnung zur Umsetzung des EU-Verbots zu warten, bis die entsprechende Rechtsgrundlage in Kraft getreten ist. Nur dann wäre es schließlich möglich zu prüfen, ob die Verordnung dem „Inhalt, Zweck und Ausmaß“ (Artikel 80 GG) der Rechtsgrundlage entspricht.

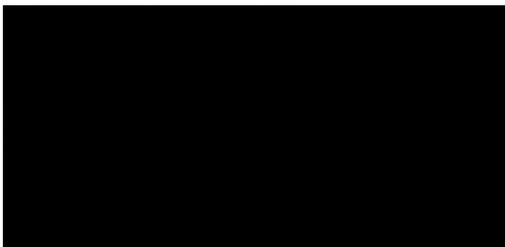
#### **5. Rechtliche Bewertung der Richtlinie**

Schließlich ist die im Referentenentwurf vorgenommene rechtliche Bewertung der Richtlinie aus unserer Sicht unvollständig. Kritische Aspekte wie die Wahl der Rechtsgrundlage sowie mögliche Verstöße gegen das Diskriminierungsverbot, den Bestimmtheitsgrundsatz und das Verhältnismäßigkeitsprinzip bleiben weitgehend ungeprüft. Wir schlagen daher vor, dass die Bundesregierung die Vorgaben der Richtlinie zunächst einer umfassenden kritischen rechtlichen Überprüfung unterzieht und die Ergebnisse im Anschluss im Rahmen der Umsetzung berücksichtigt. Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anmerkungen bei der weiteren Ausgestaltung des Verordnungsentwurfs berücksichtigen würden.

Für Fragen und Anmerkungen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Freundliche Grüße

IK Industrievereinigung  
Kunststoffverpackungen e.V.



Hauptgeschäftsführer und  
Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt)