

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

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Robert Schumann-Platz 3

53175 Bonn

14. Mai 2020

Per E-Mail

PRO-S-PACK Stellungnahme zum Referentenentwurf Einwegkunststoffverbotsverordnung

Sehr geehrter Herr [REDACTED], sehr geehrter Herr [REDACTED]

vielen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zum Referentenentwurf zur „Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff“ (Einwegkunststoffverbotsverordnung) vom 17.4.2020.

Unsere Anmerkungen:

Mit dem Entwurf der Einwegkunststoffverbotsverordnung setzt die Bundesregierung durch Art. 5 die Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, im englischen kurz „Single Use Plastics Directive“, hier im weiteren „SUPD“, eins zu eins um.

Weitere Teile mit noch deutlich komplexeren Regelungsinhalten werden folgen, vor allem Art. 4 SUPD (Verbrauchsminderung) und Art. 8 SUPD (erweiterte Herstellerverantwortung) sind hier zu nennen. Umso wichtiger ist es für die Wirtschaft, dass im Lichte der noch kommenden Umsetzungsschritte bereits in diesem ersten Teil der Umsetzung rechtssichere und deutungsscharfe Begriffe und Definitionen vorliegen, um Investitions- und Planungssicherheit zu garantieren.

Definition „Hersteller“

Zunächst möchten wir anmerken, dass der Begriff „Hersteller“ nach Artikel 3 Ziff. 11 SUPD nicht in die Begriffsbestimmungen des § 2 EWKVerbotsV übernommen wurde. Es ist daher nicht ersichtlich, ob der Begriff aus der SUPD oder die Definition aus § 3 Abs. 14 Verpackungsgesetz gelten soll. Dies sollte aus unserer Sicht noch geklärt werden.

Definition „Kunststoff“

Es ist uns bekannt, dass auf EU-Ebene vom Beratungsunternehmen Ramboll ein erster Entwurf zu Leitlinien („Guidelines“) hinsichtlich der Definition von Kunststoff und Einwegkunststoffprodukten erarbeitet wurde. Kunststoff ist laut SUPD und entsprechend § 2 Ziff. 2 EWKVerbotsV definiert als Werkstoff aus einem oder mehreren Polymeren, wobei auch Kunststoffe aus natürlichen, „chemisch modifizierten“ Polymeren unter die Definition von Kunststoff fallen. Da der Leitlinienentwurf einen Schwellenwert für Kunststoffbestandteile ablehnt, würden selbst Papierprodukte mit kleinsten Anteilen von chemisch modifizierten natürlichen Polymeren nach der Ramboll-Definition unter dem Begriff „Einwegkunststoffprodukt“ subsumiert werden.

Natürliche Polymere finden sich überall in der belebten Natur in Form von Polysacchariden (z.B. Zellulose, Baumwolle und Stärke), Polypeptiden (z.B. Wolle, Seide und Haut), Polynukleotiden (z.B. DNA und RNA), Fetten und Wachsen (z.B. Bienen- und Carnaubawachs) und anderen (z.B. Gummi und Lignin). Sie fungieren als Strukturkomponenten, Energiespeicher, Biokatalysatoren und Informationsspeicher. Aus ihnen sind alle komplexeren Lebensformen aufgebaut. Die gezielte Gewinnung und Weiterverarbeitung vieler dieser natürlichen Polymere stellt die Rohstoffbasis für ganze Wirtschaftszweige dar. Je nach Verwendungszweck können natürliche Polymere in ihrer ursprünglichen, wie auch in spezifisch modifizierter Form, eingesetzt werden. Keine der Formen macht aus natürlichen Polymeren Kunststoffe.

Würde man die Definition natürlicher Polymere gemäß SUPD auf andere Lebensbereiche anwenden, fielen normale Alltagsprodukte, wie z.B. Tapetenkleister, registrierte Lebensmittelzusatzstoffe auf Stärke- und Zellulosebasis, gefärbte Wolle und Seide, Lederprodukte und aus gehärteten Ölen hergestellte Wachse genauso unter die SUPD-Kunststoffdefinition wie moderne mRNA-Impfstoffe gegen Corona. Bei all diesen Produkten handelt es sich nicht um Kunststoffe. Die Folgen beträfen jeden Lebensbereich, wären unabsehbar und unverhältnismäßig, können in ihrer Auswirkung so nicht gewollt worden sein und müssen daher unbedingt vermieden werden.

In der gesamten Wertschöpfungskette besteht die große Sorge, dass auch ganz klassische Produkte, wie z.B. mit einem Stärkestrich veredelte Papiere aufgrund der SUPD-spezifischen Auslegungs- und Definitionsversuche künftig als „Plastikprodukte“ gelten könnten.

Während Kunststoff im Text der SUPD als Polymer definiert wird, der als Hauptstrukturbestandteil von Produkten fungieren kann, wird im Leitlinienentwurf jeder Gegenstand als „Kunststoff“ definiert, der eine notwendige Funktion für den Artikel erfüllt. Als Beispiel für eine solche Funktion wird die Dichtungsfunktion polymerhaltiger Beschichtungen für Teller und Becher genannt. Das Problem: Der Begriff „Funktion“ taucht im Text der SUPD nicht auf. Eine Leitlinie kann als normerläuternde oder normkonkretisierende Quelle nur dann als rechtlich zulässig angesehen werden, soweit sie sich an den Wortsinn der rechtlichen Vorschrift hält. Dies ist hier nicht der Fall. Eine „Funktion“ ist keine „Struktur“. Der Leitlinienentwurf erzeugt also in höchstem Maße Rechtsunsicherheit und bedarf dringend der Überarbeitung. Aus unserer Sicht ist dies nach Artikel 191 i.V.m. 192 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union nur im Gesetzgebungsverfahren unter Beteiligung des Europäischen Parlaments und des Rats möglich, nicht aber allein durch Leitlinien der Kommission.

Die Begrifflichkeit „hauptsächliche strukturelle Komponente“ bringt eine Hierarchisierung der Produktkomponenten zum Ausdruck. Der Entwurf der Leitlinien misst dem Wort „Haupt“ allerdings kein Gewicht bei. Es handelt sich jedoch um ein entscheidendes Vergleichswort in der Richtlinie, das nicht außer Acht gelassen werden darf. Eine solche „Hierarchie der Komponenten“ findet sich bisher fast ausschließlich bei der Entsorgung und Recyclingfähigkeit von Verpackungen. Hier ist die „hauptsächliche strukturelle Komponente“ jenes Material, das im Standard-Recyclingprozess der Altpapier-Aufbereitung wiederverwertet wird.

Die Nutzung dieser Begriffserläuterung bei gleichzeitiger Definierung eines Schwellenwertes für einen zulässigen Höchstwert für Polymere würde eine Konvergenz zwischen SUPD und Packaging and Packaging Waste Directive (PPWD) sicherstellen und garantieren, dass nicht im Worst Case sämtliche papier- und faserbasierten Produkte in den Geltungsbereich der SUPD fallen. Daher schlagen wir einen Schwellenwert vor, wie er derzeit bei der Umsetzung der SUPD in Frankreich im Gespräch ist, dort mit einem Schwellenwert des Kunststoffanteils von 10 bis 15 Prozent. Genutzt wird ein solcher Schwellenwert bereits in der Abgrenzung zwischen Papierverpackungen und Verbundverpackungen im Verpackungsgesetz („95-5-Regel“).

Definition „Teller“

Laut amtlicher Begründung der EWKVerbotsV ist der Begriff Teller „weit gefasst und umfasst jegliches Essgeschirr, auf welchem Speisen vor dem und für den Verzehr angerichtet werden“. In den Bereichen Systemgastronomie, Handel, Imbiss, Außer-Haus-Verpflegung und Gemeinschaftsverpflegung werden zahlreiche Verpackungen eingesetzt, oft auch innovativer Natur, deren Subsumtion unter der Begriff „Teller“ nicht eindeutig ist.

Auch ist der Begriff „Teller“ nicht aus dem Text der SUPD übernommen worden. Um aber europaweit einheitliche Verbotstatbestände zu schaffen, empfehlen wir,

im Rahmen von Guidelines auf eine europaweit einheitliche Auslegung zu drängen, um einen Flickenteppich von europaweit abweichenden Verbotdefinitionen zu verhindern.

Ökologische Auswirkungen des Leitlinienentwurfs

Wie oben dargestellt ist der Leitlinienentwurf von Ramboll sowohl aus rechtlicher, als auch aus praktischer Sicht untauglich. Zugleich würde dessen Umsetzung zu ökologischen Fehlsteuerungen führen, die mit Sicherheit nicht im Interesse der Bundesregierung sind.

Zum Schutz gegen Fette und Flüssigkeiten sind Pappteller mit einer polymerhaltigen Barrierschicht versehen. Nach der Ramboll-Definition würden sie somit nach § 3 EWKVerbotsV unter die Verbote fallen. Fallen sowohl Kunststoff- als auch Papierteller unter das Verkehrsverbot, wäre die Auswahl im Einwegbereich auf wenige Materialien beschränkt. Naturmaterialien sind nicht in jedem Fall geeignet und in der nachgefragten Menge auch gar nicht lieferbar.

De facto würden Papierteller häufig durch Teller aus Aluminium ersetzt. Der Ersatz von Papiertellern durch Teller aus dem Primärrohstoff Aluminium ist ökobilanziell kontraproduktiv und weder von der Politik noch von der Wirtschaft gegenüber Verbraucherinnen und Verbrauchern vermittelbar. Zudem sind auch Aluminiumprodukte teilweise beschichtet - nicht zuletzt, um den unerwünschten Übergang von Aluminium auf Lebensmittel zu gewährleisten - und würden in diesem Fall wiederum unter das Verkehrsverbot der Richtlinie fallen.

Die SUPD führt in Erwägungsgrund 13 aus, dass die in der Richtlinie enthaltenen Maßnahmen abhängig von Faktoren wie der Verfügbarkeit geeigneter und nachhaltiger Alternativen ... getroffen worden seien. Im Lichte des vorliegenden Leitlinienentwurfs ist festzustellen, dass dieses Nachhaltigkeitsversprechen nicht eingehalten wird. Zwar gibt es Mehrwegalternativen, diese sind jedoch aus hygienischen und betriebsbedingten Gründen nicht immer nutzbar und ökologisch auch nicht zwingend vorteilhaft.

Wir möchten darauf hinweisen, dass der in der Begründung zur EWKVerbotsV die Kosten der Wirtschaft für den Fall berechnet wurden, dass nur Kunststoffprodukte in den Geltungsbereich der EKVerordnung fallen. Würden hingegen die Wirkungen des von Ramboll erarbeiteten Leitlinienentwurf einbezogen, würden die Kosten und weitere Auswirkungen der Wirtschaft wesentlich dramatischer ausfallen, als in der Begründung geschildert. Auf die Einbeziehung von Papierverpackungen in den Geltungsbereich der EKVerbotsV sollte daher sowohl aufgrund der unerwünschten ökologisch nachteiligen Lenkungswirkung als auch aufgrund der daraus resultierenden, durch Leitlinien nicht heilbaren Rechtsunsicherheit verzichtet werden.

Hygieneaspekte

Im Lichte der Covid-19 Pandemie möchten wir ausdrücklich darauf hinweisen, dass Hygieneaspekte überall in der Gesellschaft, sei es bei Verbraucherinnen und Verbrauchern, bei Gastronomie und Hotellerie oder in der Gemeinschaftsverpflegung, wieder eine deutlich gestiegene Bedeutung erlangt haben. Auch und gerade in Zeiten der Corona-Pandemie leisten Serviceverpackungen einen wichtigen Beitrag zum Schutz vor Infektionen. Die meisten Menschen stecken sich über Tröpfcheninfektionen mit Sars-CoV-2 an. Durch Husten und Niesen werden die Viren über die Schleimhäute der Nase, des Mundes und auch der Augen übertragen (1).

Für das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 zeigen erste Laboruntersuchungen einer amerikanischen Arbeitsgruppe, dass es nach starker Kontamination bis zu 3 Stunden als Aerosol, bis zu 4 Stunden auf Kupferoberflächen, bis zu 24 Stunden auf Karton und bis zu 3 Tagen auf Edelstahl und Kunststoff infektiös bleiben kann (2). Da Coronaviren auf trockenen Oberflächen nicht besonders stabil sind, erfolgt die Inaktivierung im getrockneten Zustand in der Regel innerhalb von Stunden (3). Übertragungen über Oberflächen, die kurz zuvor mit Viren durch direktes Niesen oder Husten einer infizierten Person kontaminiert wurden, sind jedoch als sog. Schmierinfektionen denkbar. Es gibt derzeit noch keine Fälle, bei denen nachgewiesen ist, dass sich Menschen auf diesem Weg mit dem neuartigen Coronavirus infiziert haben (2). Da zwischen der Infizierung über kontaminierte Gegenstände und dem Auftreten von Symptomen im Mittel etwa 5-6 Tage vergehen (1), dürfte ein solcher Nachweis kaum zu erbringen sein. Für eine Servicekraft, die einen kundeneigenen Mehrwegbecher entgegennimmt, der kurz zuvor durch direktes Niesen oder Husten eines infizierten Kunden kontaminiert wurde, besteht daher das Risiko, durch unbedachten Kontakt der Hände mit den Schleimhäuten von Mund und Nase selbst infiziert zu werden.

Fazit: Die bislang ausschließlich unter dem Aspekt Abfallvermeidung betrachtete Verwendung von Mehrwegbehältnissen für Getränke oder Snacks kann heute nicht mehr ohne Berücksichtigung ihres Hygienrisikos gesehen werden.

Europäische Hersteller von Serviceverpackungen, davon viele auch aus Deutschland, sichern während des Shutdowns die Versorgung von Bürgerinnen und Bürgern mit Verpackungen für Speisen und Getränke zum Mitnehmen. Verbote und Marktbeschränkungen dürfen nicht dazu führen, dass europäische Produktionskapazitäten unter die Rentabilitätsschwelle sinken und in die Insolvenz getrieben werden. Die Versorgung mit hygienischen Einwegverpackungen hinge dann bei künftigen Krisen von unsicheren Lieferwegen aus Asien ab.

Aus unserer Sicht sind die derzeit in Brüssel laufenden Gespräche zwischen der Kommission und den Mitgliedsstaaten über Leitlinien äußerst wichtig. Wir möchten Sie daher bitten, unsere Bedenken bei diesen Abstimmungen zu berücksichtigen. Innovationen und Investitionsentscheidungen brauchen klare Vorgaben und Planungssicherheit.

Über PRO-S-PACK

Der Verband PRO-S-PACK vertritt branchen- und materialübergreifend die Verpackungskette von Food-Service Verpackungen:

- Vertreiber von Verpackungen für Speisen und Getränke aus den Hauptbereichen Systemgastronomie, Handel, Imbiss, Automatenverpflegung, Außer-Haus-Verpflegung und Gemeinschaftsverpflegung;
- Hersteller von Verpackungen aus Papier, Pappe, Karton, Kunststoffen und biologisch abbaubaren Werkstoffen;
- Rohstoffproduzenten für Serviceverpackungen.

Unsere Mitgliedsunternehmen beschäftigen in Deutschland mehr als 75.000 Mitarbeiter in über 3.000 Betrieben und erwirtschaften einen Umsatz von 13 Milliarden Euro.

Für Fragen stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.
Mit freundlichen Grüßen



(Geschäftsführer)

Quellen:

- (1) RKI – Robert Koch Institut
https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html
Stand 07.05.2020, abgerufen am 14.05.2020
- (2) BfR - Bundesinstitut für Risikobewertung
https://www.bfr.bund.de/de/kann_das_neuartige_coronavirus_ueber_lebensmittel_und_gegenstaende_uebertragen_werden_-244062.htmlgegenstaende_uebertragen_werden_-244062.html
Stand 30.04.2020, abgerufen am 14.05.2020
- (3) LMVD – Lebensmittelverband Deutschland, Eckpunktepapier, Downloadlink:
<https://www.lebensmittelverband.de/de/verband/positionen/20200331-eckpunkte-zum-corona-infektionsschutz-hygiene-bei-abgabe-von-lebensmitteln>
Stand 07.04.2020, abgerufen am 14.05.2020