

# VERBOTE - NUR EIN KLEINER SCHRITT ZU WENIGER PLASTIKMÜLL

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands  
e. V. (vzbv) zum Entwurf der Verordnung über das Verbot  
des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffpro-  
dukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff

(Einwegkunststoffverbotsverordnung – EWKVerbotsV)

Mai 2020

**Impressum**

*Verbraucherzentrale*

*Bundesverband e.V.*

*Team*

*Mobilität und Reisen*

*Rudi-Dutschke-Straße 17*

*10969 Berlin*

*mobilität@vzbv.de*

# INHALT

<b>I. ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>3</b>
<b>II. VERMEIDEN STATT ERSETZEN</b>	<b>4</b>
<b>III. VERBRAUCHER BRAUCHEN KLARE ORIENTIERUNG (§2)</b>	<b>4</b>
1. Den Begriff Kunststoff eindeutig definieren .....	5
2. Eindeutige Standards für das Konzept der „Einmalverwertung“ .....	6

# I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) begrüßt grundsätzlich den Entwurf zur Einwegkunststoffverbotsverordnung, der in Artikel 5 und 14 der Einwegplastikrichtlinie (EU) 2019/904 (SUP-Richtlinie) die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt umsetzt.

Die Richtlinie (EU) 2019/904 verfolgt gemäß ihrem Art.1 das Ziel, „die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit zu vermeiden und zu vermindern und den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft mit innovativen und nachhaltigen Geschäftsmodellen, Artikeln und Werkstoffen zu fördern, um auf diese Weise auch zum reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts beizutragen“. Die im Artikel 5 der Richtlinie vorgesehenen Verbote sind nur ein Baustein in einem vielfältigen Paket unterschiedlicher Maßnahmen. Verbraucherinnen und Verbraucher<sup>1</sup> haben diese Ankündigung der EU-Kommission seinerzeit begrüßt, wie zahlreiche Befragungen u.a. auch eine des vzbv<sup>2</sup> aus dem Jahre 2018 belegen. Danach sprachen sich 79 Prozent für ein Verbot der Einwegprodukte aus Plastik aus.

Nach Auffassung des vzbv ändert die derzeitige Corona-Pandemie nichts an der Berechtigung dieser Maßnahmen. Da durch die Marktbeschränkungen der vom Verbot betroffenen Produkte keine Beeinträchtigung der Hygieneanforderungen zu erwarten sind. Zumal es für alle Produktverwendungen bereits Mehrweg-Alternativen gibt, zum Beispiel Strohhalme aus Glas oder Metall, Teller und Besteck aus haltbaren Kunststoffen. Mehrweglösungen bieten durch die geltenden Hygieneanforderungen im Lebensmittelbereich Verbrauchern ausreichenden gesundheitlichen Schutz. Das Bundesinstitut für Risikobewertung gibt Entwarnung bei der Frage, ob das Coronavirus über Gegenstände und Lebensmittel übertragen werden kann.<sup>3</sup>

Allerdings muss die Einwegkunststoffverbotsverordnung aus Sicht des vzbv über eine eins zu eins Umsetzung des Artikel 5 und 14 der Einwegplastik-Richtlinie hinausgehen, um deren Zielsetzungen gerecht zu werden und einen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft zu leisten. Vor allen Dingen ist bei den Definitionen der zentralen Begriffe wie Einwegprodukt und Kunststoff besondere Sorgfalt und Weitsicht geboten, um ein Ausweichen auf Produkte zu verhindern, deren bessere Auswirkungen auf die Umwelt nicht wissenschaftlich belegt sind.

••••• **Vermeiden statt ersetzen:** Verbote sind sinnvoll, sie dürfen aber nicht zum Ausweichen in ebenso wenig nachhaltige Verhaltensweisen führen, sondern müssen in ein Gesamtkonzept zur Verringerung von Verpackungsmüll eingebunden sein.

---

<sup>1</sup> Die im Folgenden gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

<sup>2</sup> KantarEmnid im Auftrag des vzbv: Verbraucherbefragung „Kampf gegen den Plastikmüll“, 2018, [https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/09/10/infografiken\\_umfrage\\_plastik\\_002.pdf](https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2018/09/10/infografiken_umfrage_plastik_002.pdf), 07.05.2020

<sup>3</sup> Kann das neuartige Coronavirus über Gegenstände und Lebensmittel übertragen werden? BfR, Abruf am 13.05.2020

- ❖ **Klare Orientierung für Verbraucher schaffen:** Die Verordnung muss durch eindeutige Definitionen der verwendeten Begriffe Schlupflöcher verhindern, die Verbraucher irritieren und die Ziele der EU-Richtlinie verwässern.

## II. VERMEIDEN STATT ERSETZEN

Die Umsetzung der SUP-Richtlinie wird im Wesentlichen durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) und weitere Regelungen der Kreislaufwirtschaft erfolgen. Das Bundesumweltministerium hat hierzu im August 2019 einen Referentenentwurf zum Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG-RE) veröffentlicht, zu dem der vzbv bereits Stellung genommen hat.<sup>4</sup>

Verbote – wie in dem vorliegenden Entwurf zur Einwegkunststoffverbotsverordnung – dürfen grundsätzlich nur die Ultima-Ratio-Lösung sein und müssen sich in ein Gesamtkonzept zur Reduzierung von Einwegkunststoffprodukten und von Verpackungsmüll generell einpassen. Von daher ist es wenig zielführend zuerst die Marktbeschränkungen in der Einwegkunststoffverbotsverordnung zu regeln, ohne ein Konzept zur Umsetzung des gesamten Maßnahmenpaketes der SUP-Richtlinie vorzulegen. Wie in Kapitel III näher ausgeführt wird, sind die Begriffsdefinitionen nicht nur für den vorliegenden Entwurf zentral, sondern für alle Maßnahmen gleichermaßen bedeutend.

Ohne weitere Maßnahmen werden die Verbote lediglich zum Ersatz der Kunststoffe durch andere Materialien führen, solche Marktverschiebungen sind jetzt bereits zu beobachten. Es ist jedoch nicht viel gewonnen, wenn Einwegprodukte aus Kunststoff, die zukünftig in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, aus Holz, Papier oder Aluminium angeboten werden. Im Sinne der SUP-Richtlinie sollte die Abfallvermeidung bei Einwegprodukten immer das vorrangige Ziel sein. Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, die Anreize für müllvermeidende Angebote wie Mehrweglösungen durch Anbieter fördern. Die Reduzierung von Verpackungsmüll ist der großen Mehrheit von Verbrauchern (96 Prozent) ein wichtiges oder sehr wichtiges Anliegen.<sup>5</sup>

### **DIE ERREICHUNG DES ZIELS DER PLASTIKVERMEIDUNG BEDARF EINES STUFENWEISEN VORGEHENS.**

Verbote bestimmter Produkte können zur bloßen Substitution führen und das Ziel konterkarieren.

## III. VERBRAUCHER BRAUCHEN KLARE ORIENTIERUNG (§2)

Der Begriff "Kunststoff" wurde in der Einwegplastikrichtlinie nicht ausreichend definiert, daher hat die EU-Kommission entsprechend Artikel 12 der SUP-Richtlinie angekündigt „Spezifikationen und Leitlinien für Einweg-Kunststofferzeugnisse“ zu veröffentlichen.

---

<sup>4</sup> Kreislaufwirtschaft – Die Weichen richtig stellen, vzbv, 2019

<sup>5</sup> Verbraucher wollen weniger To-Go-Müll, Pressemitteilung des vzbv, 15.11.2018

Ein Entwurf dieser Leitlinien wurde dem vzbv am 5. Mai 2020 übersandt und die Ausführungen dort sind in die Stellungnahme eingeflossen. Für den Erfolg der Marktbeschränkungen ist es zentral, dass eindeutig geklärt ist, was für die Zwecke der Richtlinie als Einweg-Kunststofferzeugnis zu betrachten ist. Das gilt nicht nur für den vorliegenden Entwurf der Einwegkunststoffverbotsverordnung, sondern auch für die noch folgenden Regulierungen zur Umsetzung der Einwegplastikrichtlinie.

Da die Leitlinie lediglich darauf abzielt, den nationalen Behörden und Wirtschaftsakteuren technische und rechtliche Klarstellungen in Bezug auf die Definitionen und Anforderungen zu geben, müssen rechtsverbindliche Definitionen Bestandteil der nationalen Umsetzung der deutschen Einwegplastikrichtlinie sein.

## 1. DEN BEGRIFF KUNSTSTOFF EINDEUTIG DEFINIEREN

In § 2 Absatz 2 wird der Begriff Kunststoffe definiert, auch indem Ausnahmen wie folgt aufgeführt werden: „ausgenommen sind Werkstoffe aus natürlichen Polymeren, die nicht chemisch modifiziert wurden“. Je nachdem, wie dies interpretiert wird, könnten mit dieser Formulierung **Substitutionsschlupflöcher für jede Produktkategorie** geöffnet werden, die unter die Richtlinie fällt. Zu diesem Schluss kommt auch der Entwurf für die Leitlinien zur Einwegkunststoffrichtlinie.<sup>6</sup> Dies wäre für alle unter die Einwegplastikrichtlinie fallenden Maßnahmen relevant, und eben **auch für den vorliegenden Entwurf der Einwegkunststoffverbotsverordnung**.

Wattestäbchen, Gabeln, Messer, Löffel und Esstäbchen aus Kunststoff, Teller, Strohhalme, Getränkeührstäbchen, Ballonstäbchen und einige Arten von Behältern zum Mitnehmen, einschließlich Becher (die alle ab 2021 EU-weit verboten sind) könnten z.B. aus Polyhydroxyalkanoaten (PHAs) hergestellt werden, einer Gruppe von Polymeren, die von Mikroorganismen produziert werden.

Bisher ist es nicht erwiesen, dass diese alternativen Materialien bessere Ergebnisse im Vergleich zu herkömmlichen Kunststoffen bei der Freisetzung in der Umwelt liefern. Obwohl sie möglicherweise Umweltvorteile bieten, wie biologische Abbaubarkeit, ziehen sie doch negative Umweltauswirkungen nach sich.<sup>7</sup>

Hätten Einwegartikel aus solchen Ersatzmaterialien Marktzugang, könnten dadurch Milliarden von Einwegartikeln in die Umwelt gelangen.<sup>8</sup> Eine breite Produktpalette von Feuchttüchern über Strohhalme bis hin zu Einwegtellern und -besteck könnten als 'plastikfrei' etikettiert werden. Bei Verbrauchern aber auch Einzelhändlern würde das Verwirrung stiften und die anvisierten Verhaltensänderungsziele der Richtlinie konterkarieren. Die SUP-Richtlinie würde in ihrer Wirkung massiv beschnitten und das Vertrauen der Verbraucher in die Durchsetzungsfähigkeit der Politik, was den Kampf gegen die Vermüllung der Umwelt betrifft, enttäuscht.

Die Nichtregierungsorganisation, Zero Waste Europe, empfiehlt daher natürliche Polymere als Polymere zu definieren, bei denen die Polymerisation physisch in der Natur

---

<sup>6</sup> Study to support the development of implementing acts and guidance under SUP Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment, May, 2020

<sup>7</sup> Implementierung von Nachhaltigkeitskriterien für die stoffliche Nutzung von Biomasse im Rahmen des Blauen Engel, Umweltbundesamt, 2019

<sup>8</sup> Plastic pollution - we can make things better, Fact sheet European Commission, 2015

stattfindet, nicht in einer industriellen Umgebung, unabhängig davon, ob die Polymerisation das Ergebnis der Aktivität von natürlich vorkommenden Mikroorganismen oder Enzyme ist.<sup>9</sup> Die Möglichkeit dieser Konkretisierung sollte geprüft werden.

### **ES MUSS SICHERGESTELLT WERDEN, DASS DIE VOM GESETZ AUSGENOMMENEN POLYMERE NACHWEISLICH POSITIVE AUSWIRKUNGEN AUF DIE PERSISTENZ IN DER UMWELT AUFWEISEN.**

Bei der Freistellung von Materialien oder Produkten sollte ein restriktiver und vorsorglicher Ansatz verfolgt werden.

## **2. EINDEUTIGE STANDARDS FÜR DAS KONZEPT DER „EINMALVERWERTUNG“**

Das Konzept der "Einmalverwendung" ist von zentraler Bedeutung bei der Bestimmung dessen, was im Kontext der Einwegplastikrichtlinie als Einweg-Kunststoffprodukt zu betrachten ist. Zwar gibt die SUP-Richtlinie in Artikel 3 Absatz 2 Hinweise zur Interpretation. Der Entwurf für die Leitlinien zur Einwegkunststoffrichtlinie konstatiert aber,

es darüber hinaus derzeit keine Standards gibt, die das Konzept der "Einmalverwendung" auf EU-Ebene eindeutig klären würden.

Auch der §2 Absatz 1 des Entwurfs zur Einwegkunststoffverbotsverordnung enthält keine ergänzenden Erläuterungen zur "einmaligen Verwendung", wie sie in der SUP-Richtlinie festgelegt sind. Solche Schlupflöcher werden von einigen Anbietern genutzt.



Abb. 1  
Quelle: Zero Waste Frankreich

In Frankreich wurden bereits typische Einwegprodukte durch die Hersteller als wiederverwendbar (frz. réutilisable) einfach umetikettiert (siehe Abb1). Das Beispiel macht deutlich, dass es erweiternde Kriterien geben muss, die eindeutig festlegen, was unter einem Kunststoff-Produkt zur Einmalverwendung zu verstehen ist. Will man diese Aufgabe nicht den Gerichten nach Inkrafttreten der Verordnung überlassen, bedarf es dazu einer rechtsverbindlichen Definition, die im Rahmen der Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes für alle Produkte gelten muss, die im Rahmen der SUP-Richtlinie bis 2021 reguliert werden müssen.

Kunststoffprodukte zur Mehrfachnutzung müssen den Verbrauchererwartungen entsprechend designt werden, sie müssen spülmaschinenfest und hitzebeständig sein.

### **EINDEUTIGE STANDARDS MÜSSEN DAS KONZEPT DER „EINMALVERWENDUNG“ KLÄREN.**

Verbraucher dürfen nicht durch irreführende Etikettierungen und Produktbeschreibungen über die Qualität und den Verwendungszweck von Produkten getäuscht werden.

<sup>9</sup> Material substitution within the SUP-Directive, Policy Briefing - January 2020, Zero Waste Europe + reloop