

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Erstes Gesetz zur Änderung des Verpackungsgesetzes¹⁾²⁾

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Verpackungsgesetzes

Das Verpackungsgesetz vom 5. Juli 2017 (BGBl. I S. 2234) wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„§ 5

Beschränkungen des Inverkehrbringens“.

- b) Der Wortlaut wird Absatz 1.
 - c) Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Letztvertreibern ist das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen, mit oder ohne Tragegriff, mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern, die dazu bestimmt sind, in der Verkaufsstelle mit Waren gefüllt zu werden, verboten. Satz 1 gilt nicht für Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometern, sofern diese die übrigen Voraussetzungen nach Artikel 3 Nummer 1d der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist, erfüllen.“
2. In § 34 Absatz 1 Nummer 1 wird die Angabe „§ 5 Satz 1“ durch die Wörter „§ 5 Absatz 1 Satz 1 oder Absatz 2 Satz 1“ ersetzt.
3. Die Anlage 3 wird wie folgt geändert:
 - a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

¹⁾ Dieses Gesetz dient der Umsetzung der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist.

²⁾ Notifiziert gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

„Anlage 3 (zu § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2)

Anforderungen, unter denen der in § 5 Absatz 1 Satz 1 festgelegte Schwermetallgrenzwert nicht für Kunststoffkästen und -paletten gilt“.

b) In Nummer 1 wird nach der Angabe „§ 5“ die Angabe „Absatz 1“ eingefügt.

4. Die Anlage 4 wird wie folgt geändert:

a) Die Überschrift wird wie folgt gefasst:

„Anlage 4 (zu § 5 Absatz 1 Satz 2 Nummer 4)

Anforderungen, unter denen der in § 5 Absatz 1 Satz 1 festgelegte Schwermetallgrenzwert nicht für Glasverpackungen gilt“.

b) In den Nummern 1 und 2 Absatz 2 wird jeweils nach der Angabe „§ 5“ die Angabe „Absatz 1“ eingefügt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am... [einsetzen: Datum des ersten Tages des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Derzeit werden in Deutschland pro Jahr und Kopf immer noch ca. 20 leichte Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke zwischen 15 und weniger als 50 Mikrometern, verbraucht. Dies stellt in der Regel eine ineffiziente Ressourcennutzung dar, da leichte Kunststofftragetaschen nach ihrer Nutzung zur erstmaligen Verpackung und dem Transport von Einkäufen seltener wiederverwendet werden als Kunststofftragetaschen aus stärkerem Material. Vor diesem Hintergrund werden leichte Kunststofftragetaschen schneller zu Abfall, was auf ihr geringeres Gewicht zurückgeführt werden kann (vgl. hierzu auch Erwägungsgrund 4 der Richtlinie (EU) 2015/720 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen (ABl. L 115 vom 6.5.2015, S. 11)).

Hinzu kommt, dass das unsachgemäße Wegwerfen („Littering“) von Kunststofftragetaschen zu Umweltbelastungen in der Landschaft und den Gewässern führt.

Zwar konnte durch die „Vereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen“ des Bundesumweltministeriums mit dem Handelsverband Deutschland (HDE) vom 26. April 2016 der Verbrauch von leichten Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke zwischen 15 und weniger als 50 Mikrometern in Deutschland in den letzten Jahren bereits erheblich reduziert werden. So wurden im Jahr 2018 nur noch ca. 20 Stück pro Kopf verbraucht¹ während es im Jahr 2015 noch ca. 68 Stück pro Kopf waren.² Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass der Verbrauch auf der Grundlage dieser Vereinbarung, welche lediglich eine entgeltliche Abgabe vorsieht, noch signifikant unter diesen Wert sinken wird.

Außerdem sind von der freiwilligen Vereinbarung nicht alle Letztvertreiber, die leichte Kunststofftragetaschen in Deutschland in Verkehr bringen, erfasst.

Ziel des Gesetzes ist es daher, die positive Entwicklung aufgrund der o.g. Vereinbarung durch das gesetzliche Verbot konsequent fortzusetzen und eine weitere erhebliche Reduzierung von leichten Kunststofftragetaschen in Deutschland zu erreichen. Mit der gesetzlichen Regelung soll insbesondere erreicht werden, dass auch diejenigen Letztvertreiber, die

¹ GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH, Verbrauch von Tragetaschen in Deutschland (Dezember 2016), S. 40.

² GVM Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung mbH, Verbrauch von Tragetaschen in Deutschland (April 2019), S. 3.

sich bisher nicht an der o. g. Vereinbarung des Bundesumweltministeriums mit dem HDE beteiligt haben, keine leichten Kunststofftragetaschen mehr in Verkehr bringen. Durch das Verbot soll die Ressourceneffizienz in Deutschland weiter verbessert sowie Umweltbelastungen durch Littering vermieden werden. Das Verbot reflektiert damit auch die auf den Umwelt- und Ressourcenschutz bezogene Abfallhierarchie nach § 6 Absatz 1 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, wonach die Vermeidung Vorrang vor den sonstigen Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung hat. Die Regelung dient zugleich der Umsetzung der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 vom 30. Mai 2018 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist. Danach müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen treffen, um eine dauerhafte Verringerung des Verbrauchs an leichten Kunststofftragetaschen in ihrem Hoheitsgebiet zu erreichen (Artikel 4 Absatz 1a Unterabsatz 1 der Richtlinie 94/62/EG).

Die vorgesehene Regelung in § 5 Absatz 2 des Verpackungsgesetzes stellt eine technische Vorschrift im Sinne der Richtlinie (EU) 2015/1535 (sog. Notifizierungsrichtlinie) sowie eine im Rahmen der Richtlinie 94/62/EG geplante Maßnahme (s. Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 94/62/EG) dar und bedarf daher einer Notifizierung bei der Europäischen Kommission.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Das Gesetz enthält eine Ergänzung des Verpackungsgesetzes um ein Verbot des Inverkehrbringens von leichten Kunststofftragetaschen, d. h. Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern, die dafür konzipiert und bestimmt sind, in der Verkaufsstelle gefüllt zu werden.

Ausgenommen von diesem Verbot sind leichte Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometer, die entweder zur Gewährleistung der erforderlichen Hygiene notwendig sind oder als Erstverpackung für lose Lebensmittel vorgesehen sind, sofern dies zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung beiträgt.

Verstöße gegen dieses Verbot stellen eine Ordnungswidrigkeit dar, welche die zuständigen Behörden mit einem Bußgeld ahnden können.

Um eine Abgabe oder einen Abverkauf noch vorhandener leichter Kunststofftragetaschen im Handel zu ermöglichen, ist eine angemessene Übergangsfrist bis zum Inkrafttreten des Verbots vorgesehen.

III. Alternativen

Die in Betracht kommenden Alternativen sind nicht ebenso effektiv wie das gesetzliche Verbot des Inverkehrbringens.

Das gilt zum einen für die bereits bestehende Vereinbarung des Bundesumweltministeriums mit dem HDE zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen. Diese Vereinbarung beruht auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Bei dieser Variante kann daher ein Verzicht auf das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen nicht staatlich durchgesetzt und das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen nicht als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld geahndet werden. Außerdem haben sich an der Vereinbarung nicht alle Vertreter von Kunststofftragetaschen beteiligt, wohingegen das gesetzliche Verbot alle Vertreter gleichermaßen erfasst.

Zum anderen wäre auch eine gesetzliche Pflicht zur Abgabe von leichten Kunststofftragetaschen an den Endverbraucher nur gegen Entgelt nicht ebenso effektiv. Zwar würde ein solches Entgelt bei einer angemessenen Höhe eine gewisse Lenkungswirkung entfalten, jedoch ist davon auszugehen, dass eine gewisse Anzahl von Endverbrauchern zur Zahlung des Entgelts bereit wäre. Damit wäre durch eine Entgeltspflicht nicht die gleiche Verbrauchsreduktion erzielbar wie durch das gesetzliche Verbot des Inverkehrbringens.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 24 (Abfallwirtschaft) und Nummer 1 (Strafrecht) des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Insbesondere ist es aufgrund des Artikels 4 Absatz 1a Unterabsatz 2 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 vom 30. Mai 2018 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist, mit der Regelung zur Freiheit des Inverkehrbringens nach Artikel 18 der Richtlinie 94/62/EG vereinbar. Artikel 4 Absatz 1a Unterabsatz 2 der Richtlinie 94/62/EG lässt zum Zweck der Umsetzung ausdrücklich die Einführung von Marktbeschränkungen unter Abweichung von Artikel 18 der Richtlinie 94/62/EG zu, sofern diese Beschränkungen verhältnismäßig und nicht diskriminierend sind. Dies ist bei dem vorgesehenen Verbot der Fall. Die Regelung ist verhältnismäßig (s. dazu unter B. zu Artikel 1 zu Nummer 1) und auch nicht diskriminierend. Nach

dem Gebot der primärrechtskonformen Auslegung des Sekundärrechts ist Artikel 4 Absatz 1a Unterabsatz 2 der Richtlinie 94/62/EG so auszulegen, dass er nur solche Beschränkungen zulässt, die nicht gegen die besonderen Diskriminierungsverbote der europarechtlichen Grundfreiheiten, vorliegend insbesondere gegen die Warenverkehrsfreiheit nach Artikel 34 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), verstoßen. Hier liegt weder eine offene noch eine versteckte Diskriminierung von EU-Ausländern vor, da die Regelung rechtlich wie faktisch unterschiedslos für In- und Ausländer gilt, die im Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes als Letztvertreiber leichte Kunststofftragetaschen in Verkehr bringen. Das Inverkehrbringensverbot für bestimmte Kunststofftragetaschen stellt jedoch eine Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit nach Artikel 34 AEUV in Form einer Maßnahme gleicher Wirkung dar. Eine Maßnahme gleicher Wirkung ist jede Maßnahme, die unmittelbar, mittelbar, tatsächlich oder potenziell den Binnenhandel behindern kann. Die vorliegende Regelung gilt nur für bestimmte Produkte (leichte Kunststofftragetaschen) und unterbindet deren Abgabe an die Endverbraucher in Deutschland. Die darin liegende produktbezogene Beschränkung der Warenverkehrsfreiheit ist jedoch gerechtfertigt, da das Verbot mit dem Schutz der Umwelt ein über Artikel 36 AEUV als Rechtfertigungsgrund anerkanntes Ziel verfolgt und auch im Übrigen verhältnismäßig ist (zu letzterem s. unter B. zu Artikel 1 zu Nummer 1).

Das Gesetz ist auch mit völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Das Gesetz beinhaltet keine wesentliche Rechts- oder Verwaltungsvereinfachung.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Bundesregierung misst den Erfolg ihrer Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung anhand von bestimmten Indikatoren und darauf bezogenen Zielen, die sich in ihrer Systematik an den globalen Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen orientieren. Das Gesetz dient der nachhaltigen Entwicklung, da es dauerhaft das Inverkehrbringen von leichten Kunststofftragetaschen beschränkt. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund des kurzen Lebenszyklus der meisten leichten Kunststofftragetaschen von besonderer Bedeutung.

Das Gesetz steht in Einklang mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung (Aktualisierung 2018) und fördert die Verwirklichung der darin enthaltenen Ziele.

Im Einzelnen trägt das Gesetz wie folgt zur Verwirklichung der Schlüsselindikatoren der globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs) sowie der Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung als Bestandteile der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung bei:

- Zu SDG 12, Indikatorenbereich 12.1.a: Durch die Verminderung von Kunststoffabfällen infolge des Verbots wird der Konsum umweltverträglicher gestaltet.

- Zu SDG 15, Indikatoren 15.1. und 15.2.: Das Verbot trägt zur Reduzierung von Kunststoffabfällen bei. Es führt damit zu einer Reduktion des unsachgemäßen Wegwerfens von leichten Kunststofftragetaschen und reduziert dadurch Umweltbelastungen der Landschaft und der Gewässer. Dies kommt dem Schutz der Ökosysteme zu Gute und schützt bestehende Lebensräume.

- Zu Prinzip 1: Die Regelung beabsichtigt, dass weniger leichte Kunststofftragetaschen in Verkehr gebracht und entsprechend weniger entsorgt werden müssen bzw. in die Umwelt gelangen. Dadurch werden insbesondere absehbare Belastungen für kommende Generationen vermieden, da eine Reduzierung von Verpackungsabfällen sichergestellt ist.

- Zu Prinzip 3: Die Regelung führt zu einer dauerhaften Reduzierung des Verbrauchs primärer, nicht erneuerbarer Ressourcen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Das Verbot wird voraussichtlich zu einer Mehrbelastung für den Bundeshaushalt führen, deren Höhe jedoch noch nicht bezifferbar ist. Die Mehrbelastung wird voraussichtlich dadurch entstehen, dass der HDE nach der Kündigung der genannten Vereinbarung nicht mehr bei der Erfüllung der Berichtspflichten gemäß Artikel 4 Absatz 1a Unterabsatz 5 der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 vom 30. Mai 2018 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist, mitwirken wird. Mehrbelastungen werden im Bereich des Bundes von den jeweils betroffenen Einzelplänen innerhalb der jeweils geltenden Haushaltsansätze im Rahmen der Aufstellung des jeweiligen Bundeshaushalts finanziell und stellenplanmäßig zu realisieren sein, ohne Präjudiz für künftige Haushaltsverhandlungen.

Für die Länder und Gemeinden sind zusätzliche Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand nicht zu erwarten.

4. Erfüllungsaufwand

a. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Die Bürgerinnen und Bürger sind durch die Regelungen des Gesetzes nicht unmittelbar betroffen, so dass insoweit kein Erfüllungsaufwand entsteht.

b. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Das Verbot verursacht bei der Wirtschaft als Normadressat keinen Erfüllungsaufwand. Daher wird kein Anwendungsfall der „One in, one out“-Regel für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung begründet (siehe Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015).

Es ist davon auszugehen, dass kein quantifizierbarer einmaliger Erfüllungsaufwand durch das Verbot in Form eines Umstellungsaufwandes für die Änderung bereits bestehender Lieferverträge zwischen Lieferanten von leichten Kunststofftragetaschen und Letztvertreibern entsteht. Vielmehr ist zu erwarten, dass die entsprechenden erforderlichen Änderungen betreffend die Menge, die Kosten und das Produktsortiment der abzurufenden Tragetaschen in Rahmenverträgen im Zuge ohnehin möglicher und regelmäßig stattfindender Anpassungen erfolgen können. Im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung wurden hierzu keine weiteren Erkenntnisse gewonnen.

Der Abbau derjenigen leichten Kunststofftragetaschen, die noch in den Lagern der Letztvertreiber vorhanden sind, stellt insoweit keinen Erfüllungsaufwand dar, als dass davon auszugehen ist, dass diese während der Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des Gesetzes abgebaut werden können. Etwaige Regressansprüche der Kunststofftragetaschenwirtschaft gegenüber den Letztvertreibern, die möglicherweise daraus entstehen, dass langjährige Lieferverträge seitens der Letztvertreiber aufgrund der Verbotsregelung nicht weitergeführt werden, können ebenfalls nicht als Erfüllungsaufwand angesehen werden, da sie nicht unmittelbar durch die Befolgung des Verbotes entstehen.

Zukünftig können die Letztvertreiber Verbraucherinnen und Verbrauchern an Stelle von leichten Kunststofftragetaschen andere Tragetaschen oder sonstige Verpackungen zur Verfügung stellen, die in der Anschaffung nicht kostenintensiver als leichte Kunststofftragetaschen sind.

Informationspflichten, die Bürokratiekosten als Teil des Erfüllungsaufwandes verursachen, werden weder geändert noch eingeführt oder gestrichen.

c. Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Der Vollzug des Verbots ist Aufgabe der Länder. Die Ausführungen zum Erfüllungsaufwand für die Verwaltung beruhen auf den Angaben im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung.

Für die Verwaltung auf Landesebene ist nicht davon auszugehen, dass durch die Ergänzung des Verbots nach § 5 Absatz 2 des Verpackungsgesetzes ein erheblicher einmaliger zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand entsteht. Vielmehr ist zu erwarten, dass ggf. erforderliche Auslegungsfragen im Rahmen des Vollzugs der Aufgaben des Verpackungsgesetzes – ohne zusätzlichen Aufwand – miterledigt werden können.

Die Höhe etwaiger zusätzlicher jährlich anfallender Personalkosten für erforderliche anlassbedingte sowie stichprobenartige Kontrollen der Einhaltung der durch die Änderung des Verpackungsgesetzes geschaffenen Regelung und die Durchführung von ggf. erforderlichen Ordnungswidrigkeitenverfahren bei Verstößen kann mangels belastbarer Informationen zur Anzahl der erforderlichen Kontrollen und Verfahren nicht konkret beziffert werden.

Nach teilweiser Auffassung der Länder werden insoweit keine zusätzlichen Kosten anfallen, da die Kontrollen und ggf. erforderlichen Ordnungswidrigkeitenverfahren im Rahmen der Aufgaben des Vollzugs des Verpackungsgesetzes – ohne zusätzlichen Aufwand – miterledigt werden können. Teilweise erwarten die Länder zwar durch das Verbot einen zusätzlichen Erfüllungsaufwand für die Landesverwaltung, können aber keine konkrete Gesamtzahl zur Höhe oder zum Umfang dieses zusätzlichen Erfüllungsaufwands angeben. Andere Länder gehen demgegenüber insoweit von einem zusätzlichen jährlichen Personalaufwand zwischen 90.000 und 100.000 Euro aus. Auf der Grundlage der erfolgten Angaben ist ein durchschnittlicher zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand pro Land in einer Größenordnung von 50.000 Euro und damit ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für die Landesverwaltung insgesamt in einer Größenordnung von 800.000 Euro anzunehmen.

5. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind durch das Gesetz nicht zu erwarten.

Es ist zwar zu erwarten, dass Hersteller derjenigen Kunststofftragetaschen, die von dem Verbot umfasst sind, künftig aufgrund der ausbleibenden Nachfrage nach Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke zwischen 15 und weniger als 50 Mikrometern durch Letztverreiber weniger derartige Kunststofftragetaschen in Deutschland absetzen werden. Allerdings ist gleichzeitig davon auszugehen, dass vor diesem Hintergrund die Nachfrage nach mehrfach wiederverwendbaren alternativen Tragetaschen wie etwa Kunststofftragetaschen mit einer stärkeren Wandstärke steigen wird. Mit Blick auf die anzunehmende große Produktpalette von Tragetaschen betreffend Wandstärken und Materialzusammensetzung der Hersteller sind spürbare negative wirtschaftliche Folgen nicht anzunehmen. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die betroffenen Hersteller ihr Produktsortiment entsprechend umstellen und alternative hochwertigere Tragetaschen absetzen werden, so

dass insoweit Gewinneinbußen ausgeschlossen bzw. allenfalls geringfügig ausfallen werden. Aus der Anhörung der Länder und Verbände haben sich insoweit keine gegenteiligen oder weiterführenden Hinweise ergeben.

Zwar kann nicht ausgeschlossen werden, dass es möglicherweise zu Regressansprüchen der Kunststofftragetaschenwirtschaft gegenüber den Letztvertreibern kommt, die möglicherweise daraus entstehen, dass langjährige Lieferverträge seitens der Letztvertreiber aufgrund der Verbotsregelung nicht weitergeführt werden. Dies erscheint vor dem o. g. Hintergrund jedoch nicht als wahrscheinlich. Auch im Rahmen der Länder- und Verbändeanhörung wurden hierzu keine Angaben gemacht, so dass eine weitere Konkretisierung oder Bezifferung der Höhe möglicher Ansprüche jedenfalls nicht erfolgen kann.

6. Nutzen des Gesetzes

Das Verbot des Inverkehrbringens von leichten Kunststofftragetaschen verbessert die Ressourceneffizienz in Deutschland, da das Inverkehrbringen leichter Kunststofftragetaschen, die nach ihrer Nutzung zur erstmaligen Verpackung und dem Transport von Einkäufen seltener wiederverwendet werden als Kunststofftragetaschen aus stärkerem Material.

Des Weiteren werden in Folge des Verbotes Umweltbelastungen durch das Wegwerfen von leichten Kunststofftragetaschen in die Umwelt („Littering“) vermieden.

Zudem führt das Gesetz zu zeitlichen und monetären Einsparungen der von dem Verbot betroffenen Wirtschaftsteilnehmer. Da leichte Kunststofftragetaschen nicht mehr von Letztvertreibern in den Verkehr gebracht werden dürfen, müssen Letztvertreiber auch keine leichten Kunststofftragetaschen mehr bevorraten und keine Entsorgung der Verpackungen von leichten Kunststofftragetaschen sicherstellen. Des Weiteren werden ggf. auch Kosten für die Lagerung von Vorräten an leichten Kunststofftragetaschen eingespart.

7. Weitere Gesetzesfolgen

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. Das Gesetz trägt dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung. Dies wird insbesondere durch die Regelung für das Inkrafttreten des Gesetzes gewährleistet. Denn insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) haben sich bislang nicht an der o. g. Vereinbarung des Bundesumweltministeriums mit dem HDE beteiligt. Mit der Regelung zum Inkrafttreten erhalten sie ausreichend Zeit, sich auf die neue Regelung einzustellen und

können die Zeit bis zum Inkrafttreten des Verbots nutzen, um noch vorrätige leichte Kunststofftragetaschen in Verkehr zu bringen und noch etwaig vorhandene Bestände an leichten Kunststofftragetaschen abzubauen. Damit wurden die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen ausreichend berücksichtigt; eine Sonderregelung für KMU ist vor diesem Hintergrund entbehrlich.

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.

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 der Regelung des Gesetzes ist nicht vorgesehen.

Im Rahmen der europarechtlich vorgesehenen, jährlichen Berichterstattung der Mitgliedstaaten an die Europäische Kommission nach Artikel 4 Absatz 1a Unterabsatz 5 der Richtlinie 94/62/EG wird in Deutschland der Verbrauch an leichten Kunststofftragetaschen regelmäßig erhoben und so die Effektivität des Verbots überprüft. Eine darüberhinausgehende Evaluierung des Gesetzes ist nicht erforderlich.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Verpackungsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 5 „Beschränkung des Inverkehrbringens“)

Die **Buchstaben a und b** sind redaktionelle Folgeänderungen der unter Buchstabe c ergänzten Regelung.

Buchstabe c fügt einen neuen Absatz 2 an.

Satz 1 verbietet Letztvertreibern das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen, mit oder ohne Tragegriff, mit einer Wandstärke von weniger als 50 Mikrometern, die dazu bestimmt sind, in der Verkaufsstelle mit Waren gefüllt zu werden. Hierbei orientiert sich das Gesetz an der europarechtlichen Vorgabe aus Artikel 3 Nummer 1c der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist. Umfasst von der Regelung sind daher auch bio-basierte und bio-abbaubare Kunststofftragetaschen. Aus dem Regelungsstandort im Verpackungsgesetz, dessen Anwendungsbereich sich nach seinem § 2 Absatz 1 auf Verpackungen beschränkt, folgt, dass das Inverkehrbringen solcher leichten Kunststofftragetaschen nach dieser Regelung nur dann verboten ist, wenn die Kunststofftragetaschen Verpackungen im Sinne des § 3 Absatz 1 des Verpackungsgesetzes darstellen. Das Inverkehrbringen von Kunststofftragetaschen als eigenständige Ware ist damit nicht untersagt, zumal solche Tragetaschen auch nicht zur Befüllung in der Verkaufsstelle bestimmt sind.

Der Begriff des Inverkehrbringens ist in § 3 Absatz 9 des Verpackungsgesetzes definiert. Danach ist das Inverkehrbringen jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe an Dritte im Geltungsbereich des Verpackungsgesetzes mit dem Ziel des Vertriebs, des Verbrauchs oder der Verwendung.

Adressaten des Verbots sind Letztvertreiber im Sinne des § 3 Absatz 13 des Verpackungsgesetzes, d. h. nur diejenigen Vertreiber, die Verpackungen an den Endverbraucher abgeben. Damit wird weder die Herstellung noch das gewerbsmäßige Inverkehrbringen von leichten Kunststofftragetaschen auf anderen Handelsstufen verboten. Dadurch können Hersteller, die beispielsweise in Deutschland für den Markt außerhalb Deutschlands produzieren, ihr Gewerbe fortführen. Auch Vertreiber, die mit leichten Kunststofftragetaschen handeln und diese etwa in Deutschland von Herstellern abnehmen und an einen Markt außerhalb Deutschlands abgeben, schränkt das Verbot nicht in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit ein.

Die Regelung stellt keine Verletzung der Berufs- oder Eigentumsfreiheit (Artikel 12 Absatz 1 bzw. Artikel 14 Absatz 1 des Grundgesetzes) der von dem Verbot betroffenen Wirtschaftsteilnehmer dar. Zwar betrifft das Verbot zum einen die Ausübung der beruflichen Tätigkeit von Letztvertreibern und stellt damit einen Eingriff in die Berufsfreiheit dar. Zum anderen schränkt das Verbot die Nutzungsmöglichkeiten von leichten Kunststofftragetaschen für Letztvertreiber ein und ist mithin auch als rechtfertigungsbedürftige Inhaltsbestimmung des Eigentums zu qualifizieren. Jedoch sind dieser Eingriff bzw. diese Inhaltsbestimmung gerechtfertigt. Das vorgesehene Verbot dient mit der Reduktion des Verbrauchs von leichten

Kunststofftragetaschen dem Umweltschutz und verfolgt damit einen vernünftigen Grund des Allgemeinwohls und ist auch im Übrigen verhältnismäßig. Das Verbot ist zu dem dargestellten Zweck erforderlich. Eine freiwillige Vereinbarung oder andere denkbare Maßnahmen stellen zwar grundsätzlich mildere Mittel dar, erscheinen aber zur Zielerreichung nicht gleich geeignet. Insbesondere mit einer freiwilligen Selbstverpflichtung des Handels kann keine vergleichbar erhebliche Reduzierung des Verbrauchs wie mit dem vorgesehenen Verbot erzielt werden. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sich die mit der o. g. Vereinbarung erzielten Reduktionen zukünftig nicht in gleichem Maße fortsetzen werden. Mit einem gesetzlichen Verbot, das sich an alle Letztvertreiber richtet, kann hingegen eine Reduzierung bis auf null erreicht werden.

Schließlich ist die Regelung auch angemessen, da der beabsichtigte Zweck nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs bzw. der Inhaltsbestimmung steht. So beschränkt sich das Verbot auf leichte Kunststofftragetaschen. Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von 50 Mikrometern oder mehr, die aufgrund ihrer Stabilität herkömmlicherweise auch häufiger verwendet werden, sind nicht von dem Verbot umfasst. Ausgenommen von dem Verbot sind zudem bestimmte Kunststofftragetaschen nach Artikel 3 Nummer 1d der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist. Unter die Ausnahme fallen Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometern, die aus Hygienegründen erforderlich sind oder als Erstverpackungen für lose Lebensmittel vorgesehen sind, sofern dies zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung beiträgt. Sie weisen zudem aufgrund ihrer geringen Wandstärke einen geringeren Kunststoffverbrauch auf und sind schwer durch andere Materialien zu ersetzen. Für die leichten Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von 15 Mikrometern oder mehr stehen dem Handel dagegen noch genügend adäquate Tragetaschen aus anderen Materialien zur Kompensation des Vertriebsverbots für leichte Kunststofftragetaschen zur Verfügung. Darüber hinaus trägt auch die Regelung zum Inkrafttreten des Verbots zur Angemessenheit der Regelung bei. Die vorgesehene Übergangsfrist gibt den von dem Verbot betroffenen Wirtschaftsteilnehmern genügend Zeit, ggf. noch vorrätige leichte Kunststofftragetaschen in Verkehr zu bringen und damit die vorhandenen Restbestände an leichten Kunststofftragetaschen abzubauen. Dies reduziert etwaige negativen Folgen des Eingriffs durch das Verbot.

Auch die bestehende o. g. Vereinbarung zwischen dem Bundesumweltministerium und dem HDE führt nicht zur Unangemessenheit der Regelung. Durch die Vereinbarung wird insbesondere kein schutzwürdiger Vertrauenstatbestand begründet, der zur Unangemessenheit des Verbots führen würde. Vielmehr enthält die Vereinbarung den ausdrücklichen Hinweis,

dass sich das Bundesumweltministerium „frühestens ab dem 01. Januar 2019 weitergehende Initiativen zur Verringerung des Verbrauchs von Einwegtragetaschen vor[behält].“ Durch diese Formulierung ist bereits das Entstehen eines Vertrauenstatbestandes ausgeschlossen. Der in der Vereinbarung verwendete Begriff der Initiative ist weit und umfasst auch das gesetzliche Verbot von leichten Kunststofftragetaschen.

Ausgenommen von dem Verbot sind nach Satz 2 Kunststofftragetaschen nach Artikel 3 Nummer 1d der Richtlinie 94/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle (ABl. L 365 vom 31.12.1994, S. 10), die zuletzt durch die Richtlinie (EU) 2018/852 (ABl. L 150 vom 14.6.2018, S. 141) geändert worden ist. Diese Nummer 1d wurde durch die Richtlinie (EU) 2015/720 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2015 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG betreffend die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen (ABl. L 115 vom 6.5.2015, S. 11) in der Richtlinie 94/62/EG ergänzt. Kunststofftragetaschen im o. g. Sinne sind leichte Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke von weniger als 15 Mikrometern, die aus Hygienegründen erforderlich sind oder als Erstverpackung für lose Lebensmittel vorgesehen sind, sofern dies zur Vermeidung von Lebensmittelverschwendung beiträgt. Hierunter fallen insbesondere die sogenannten „Hemdchenbeutel“ oder „Knotenbeutel“, die im Handel von Verbraucherinnen und Verbrauchern insbesondere für die Verpackung und den Transport von stückweise angebotenem Obst und Gemüse verwendet werden. Mit der Festlegung der Wandstärke auf weniger als 15 Mikrometer für die Ausnahme von der Marktbeschränkung wurde auf europäischer Ebene ein sachgerechter Wert gefunden. Im Übrigen wird durch die weiteren einschränkenden Kriterien sichergestellt, dass nur diejenigen Fälle nicht unter das Verbot des Inverkehrbringens fallen, in denen eine Ausnahme auch tatsächlich erforderlich ist.

Zu Nummer 2 (§ 34 „Ordnungswidrigkeiten“)

Die Änderung regelt, dass auch ein Verstoß gegen das Verbot nach § 5 Absatz 2 Satz 1 eine Ordnungswidrigkeit darstellt, die mit einem Bußgeld geahndet werden kann, und enthält zudem die notwendige Folgeänderung aufgrund der Änderungen in § 5 des Verpackungsgesetzes.

Zu den Nummern 3 und 4 (Anlagen 3 und 4)

Die Änderungen der Inhaltsübersicht sind redaktionelle Folgeänderungen der Änderungen in § 5 des Verpackungsgesetzes.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Danach tritt das Gesetz am ... [einsetzen: Datum des ersten Tages des sechsten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats] in Kraft. Hiermit wird sichergestellt, dass Letztvertreiber während einer Übergangszeit noch vorrätige leichte Kunststofftragetaschen in Verkehr bringen dürfen und damit die Möglichkeit haben, noch etwaig vorhandene Bestände an leichten Kunststofftragetaschen abzubauen.

Dokumentenname:
taschen_191104.docx
Ersteller:
Stand:

04 Gesetzentwurf BReg_Verbot von leichten Kunststofffrage-
BMU
05.11.2019 17:25