

Stellungnahme

Referentenentwurf des BMU für ein Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpa- ckungsgesetz und in anderen Gesetzen

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.

Stand: 4. Dezember 2020

Stand: TT.MM.JJJJ

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Referentenentwurf. Der BDI beschränkt sich in seinen Anmerkungen auf die in Art. 1 dargestellten Änderungen des Verpackungsgesetzes (VerpackG). Wir weisen zudem allgemein darauf hin, dass im Referentenentwurf an zahlreichen Stellen keine 1:1-Umsetzung von europäischem Recht vorgenommen, sondern eine nach europäischem Recht ggf. mögliche Ausgestaltung der Gemeinschaftsregelungen auf nationaler Ebene vorgenommen wird. Wir bitten daher insbesondere in Bezug auf die zahlreichen vorgeschlagenen neuen Nachweis- und Dokumentationspflichten um eine intensive Prüfung im Hinblick auf deren Erforderlichkeit, auch im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand. Es sollte unbedingt vermieden werden, dass die Unternehmen im Wertschöpfungskreislauf durch vermeidbare neue bürokratische Auflagen belastet werden, ohne dass sich dies durch eindeutige europäische Vorgaben begründen lässt.

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**
Mitgliedsverband
BUSINESSEUROPE

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Ansprechpartner
Dr. Claas Oehlmann
T: +493020281606
F: +493020282606

E-Mail:
C.Oehlmann@bdi.eu

Internet
www.bdi.eu

Anmerkungen im Einzelnen

Zu § 3: Begriffsbestimmungen (vgl. Nr. 4b)

§ 3 soll in den neu einzufügenden Absätzen 4a und 4b um Definitionen der Begriffe „Einwegkunststoffverpackung“ und „Einwegkunststofflebensmittelverpackungen“ ergänzt werden. Hierbei handelt es sich um die Umsetzung europäischer Vorgaben. Allerdings erscheint es sinnvoll, die zu der eingefügten Begriffsdefinition der „Einwegkunststoffverpackung“ in der Gesetzesbegründung enthaltenen Ausführungen anzupassen.

Im Einzelnen wird in der Begründung zu dem Begriff der „Einwegkunststoffverpackung“ folgendes ausgeführt: „Insofern führen bereits geringe Mengen an Kunststoff (z. B. in Beschichtungen) dazu, dass eine Verpackung als Einwegkunststoffverpackung anzusehen ist, sofern nach der Definition der enthaltende Kunststoff generell als Hauptstrukturbestandteil von Endprodukten fungieren kann.“ Als äußerst problematisch erscheint hier das Abstellen auf die sehr offene Formulierung „als Hauptstrukturbestandteil von Endprodukten fungieren kann“. Diese Formulierung bedarf einer Präzisierung dahingehend, dass z. B. Verpackungen aus Metall, Glas, Stahl, Papier oder Holz, in denen lediglich eine innen oder außen liegende Beschichtung oder Folie zum Schutz oder zum Erhalt des Füllgutes (innen liegend) oder zur Darstellung von Produktinformationen (außen liegend) nicht als Einwegkunststoffverpackungen i. S. d. Definition in § 3 Nr. 4a (neu) gelten. Nur so wird eine rechtssichere Anwendung der neuen Begriffsbestimmungen auf nationaler Ebene ermöglicht.

Zu § 9 Abs. 1 Satz 1 i. V. m § 9 Abs. 2 Nr. 7: Ausweitung der Registrierungspflicht und der geforderten Angaben (vgl. Nr. 9)

Mit der vorgesehenen Änderung in § 9 Abs. 1 Satz 1 soll die Registrierungspflicht bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) auf sämtliche Verpackungen und damit auf die bislang nicht registrierungspflichtigen nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen, mit Ausnahme der im Einzelnen in § 12 VerpackG aufgeführten Verpackungen, erweitert werden. In der Begründung des Referentenentwurfes wird darauf verwiesen, dass die Ausweitung der Registrierungspflicht der Umsetzung von Art. 8 a Abs. 5 der Richtlinie 2008/98/EG dienen soll.

Wir weisen an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass diese in § 9 VerpackG vorgesehene Änderung keine Umsetzung eines europarechtlichen Erfordernisses darstellt. Art. 8 a Abs. 5 der Richtlinie 2008/98/EG bestimmt allein, dass die Mitgliedstaaten einen geeigneten Überwachungs- und Durchsetzungsrahmen schaffen sollen. Für die nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen ist der geeignete Überwachungs- und Durchsetzungsrahmen umfassend in § 15 VerpackG geregelt. Dies sollte entsprechend der bisherigen und explizit zur Überwachung der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen angelegten Systematik des VerpackG auch so beibehalten werden. Mit der nunmehr vorgesehenen Ausweitung der Registrierungspflicht wird die ursprüngliche Konzeption des VerpackG erstmalig durchbrochen, ohne dass hierfür eine sachliche Notwendigkeit gegeben wäre. Aufgrund dessen und auch unter Berücksichtigung der weitreichenden Folgen bei fehlender Registrierung ist die Ausweitung unverhältnismäßig.

Die durch die vorgeschlagene Änderung ausgelösten Mehrbelastungen durch die Registrierung nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen werden zudem auch nicht durch nationale Erfordernisse oder ein höheres ökologisches Schutzniveau gerechtfertigt.

Zu § 14 Abs. 3 Satz 1 und 2: Informationspflicht der Systeme zu Einwegkunststoffartikel (vgl. Nr. 12)

Mit der Einfügung in § 14 Abs. 3 nach Satz 1 werden die Systeme verpflichtet, über die Auswirkungen der sogenannten Vermüllung auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, sowie über Maßnahmen zur Vermeidung dieser Auswirkungen zu informieren.

Diese Vorschrift soll der Umsetzung von Art. 10 i. V. m. Teil G des Anhangs von Richtlinie 2019/984/EU dienen. Allerdings wird in dieser Form weit über eine 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben hinausgegangen, da sich die vorgesehenen Informationspflichten auf „Einwegkunststoffverpackungen“ nach der Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 4a (neu) VerpackG-E beziehen. Daher geht die Erweiterung der Pflichten der Systeme, auf alle Einwegkunststoffverpackungen insbesondere über die Verfügbarkeit von Mehrwegalternativen zu informieren, über die europarechtlich gebotenen Regelungen mit eindeutigen Bezug zu Teil G des Anhangs der Richtlinie 2019/904/EU hinaus. Sie ist zudem allein deshalb unverhältnismäßig, da die Systeme strukturell nicht für solche Informationsangebote beim Kunden angelegt sind.

Mit dem Wettbewerbsrecht schließlich unvereinbar erscheinen die neu eingeführten Transparenzpflichten für Systeme in § 14 Abs. 3 Satz 5 Nr. 1 bis 3. Informationen über die von den beteiligten Herstellern geleisteten Entgelte stellen die derzeit praktizierte wettbewerbliche Ausgestaltung grundsätzlich in Frage.

Zu § 15 Abs. 3 Satz 3: Erweiterung der Nachweispflichten (vgl. Nr. 13)

Mit dem vorliegenden Referentenentwurf soll die Regelung in § 15 VerpackG dahingehend geändert werden, dass die bislang in § 15 Abs. 3 VerpackG vorgesehene Dokumentationspflicht für zurückgenommene Verpackungen nach § 15 Abs. 1 Satz 1 Nummern 3 und 4 auf sämtliche Verpackungen nach § 15 Abs. 1 Satz 1 und Mehrwegverpackungen ausgeweitet werden. Weite Teile von Industrie und Handel setzen als Teil der Lieferkette Mehrwegverpackungen (z. B. Palettenzwischenlagen, Paletten, Fässer und andere Behältnisse etc.) sowie Einweg-Transportverpackungen (z. B. Schrumpffolien, Kartonzwischenlagen etc.) ein und sind folglich potenziell von den neuen Nachweispflichten betroffen.

Die Rücknahme von Mehrweg-Transport- und sonstigen Industrie-Verpackungen entlang der Lieferkette ist bereits gelebte Praxis in der Industrie. Diese ist Voraussetzung für das Funktionieren eines Mehrweg-Kreislaufs. In herstellernetragenen Systemen und offenen Pools von Mehrweg-Transportverpackungen bringen verschiedene Hersteller Verpackungen einschließlich Mehrwegverpackungen in Umlauf. Diese werden einerseits in relativ homogenen und abgeschlossenen Branchenstrukturen und andererseits von einer Vielzahl an Unternehmen aus unterschiedlichsten Branchen genutzt. Entsprechend der Funktion und der Verpackungsanforderungen bestehen damit sowohl organisierte Rücknahmesysteme als auch freie Kreislaufsysteme. Eine Dokumentation entlang der Lieferkette über die in Verkehr gebrachten sowie zurückgenommenen Verpackungen nach Materialart und Masse ist dann zumutbar, wenn die betroffenen Verpackungen gemeinschaftlich über ein herstellernetragenes System zirkulieren. Sofern es sich aber um freie Mehrweg-Pools handelt, auf die branchenübergreifend und von einer Vielzahl von Unternehmen zurückgegriffen wird, ist die Erbringung eines in Rede stehenden Nachweises nicht darstellbar, da eine zentrale Organisation mit entsprechenden Daten fehlt. Das Vorhandensein von offenen Pools für Transport- und sonstige Industrieverpackungen bedeutet indes nicht, dass diese von weniger Effizienz oder ökologischer Leistungsfähigkeit geprägt wären. Vielmehr

müssen in der wirtschaftlichen Praxis ausreichende Freiheitsgrade für die effiziente Nutzung von Transportverpackungen erhalten bleiben.

Im Falle der Nutzung von Einweg-Transportverpackungen in der Industrie ist es üblich, dass sich Unternehmen in Wertschöpfungskreisläufen mehrerer und möglicherweise wechselnder Lieferanten für Transportverpackungen bedienen. Eine Inanspruchnahme der normierten Rücknahmepflicht nach § 15 Abs. 1 VerpackG ist dabei in der Praxis nicht immer gegeben bzw. auch nicht erforderlich, da die anfallenden Transportverpackungen selbstständig vom Warenempfänger einer Verwertung zugeführt werden. Mit der neuen Nachweis- und Dokumentationspflicht über die Materialart und Masse müsste die Nachweisführung über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen in der Lieferkette erfolgen sowie auf Verlangen der zuständigen Landesbehörde, auf deren Gebiet der Hersteller oder Vertreiber ansässig ist, vorgelegt werden. Eine solche Pflicht erscheint in den Fällen, in den keine herstellernetragenen kollektiven Rücknahmesysteme bestehen, für einzelne Unternehmen nicht umsetzbar bzw. in Bezug auf den entstehenden Aufwand und im Lichte einer in der Gesetzesbegründung nicht dargestellten bestehenden Problemstellung in diesem Bereich als gänzlich unverhältnismäßig, zumal es an der Normierung einer Rückgabepflicht fehlt.

Zu § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23: Ermächtigung der ZSVR zum Erlassen einer Verwaltungsvorschrift zur Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig (vgl. Nr. 23)

Der BDI setzt sich fortlaufend für eine rechtskonforme und flächendeckende Lizenzierung von lizenzierungspflichtigen Verpackungen ein. Denn nur, wenn alle Akteure ihren jeweiligen Pflichten nachkommen, wird ein fairer Wettbewerb und eine ausreichend stabile Finanzierungsbasis für die Entsorgung und möglichst hochwertige Verwertung von Verpackungsabfällen gesichert werden können.

Die ZSVR soll nun zukünftig dazu befugt sein, Verwaltungsvorschriften zur Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig zu erlassen.

In der Praxis gibt es allerdings typischerweise immer Grenzfälle, bei denen industrielle/gewerbliche Verpackungen, wie z. B. Kanister, Flaschen oder Kartons, abhängig vom Verpackungsvolumen und dem Füllgut von der ZSVR im Rahmen des „Kataloges“ als systembeteiligungspflichtig

eingestuft werden, obwohl diese typischerweise nicht bei privaten Haushalten, sondern bei gewerblichen/ industriellen Endverbrauchern anfallen. In der Vergangenheit hat sich allerdings immer wieder gezeigt, dass gerade in den vorgenannten Bereichen teilweise erhebliche Rechtsunsicherheiten bestehen. Daher sollten in solchen Fällen Einzelfallbetrachtungen erfolgen und die Systembeteiligungspflicht nicht anhand eines „Kataloges“ entschieden werden, zumal der Prozess seines Zustandekommens und die zugrunde liegenden Daten nicht frei zugänglich sind und somit für alle Marktakteure nachvollziehbar sind.

Aus diesem Grund ist eine Verwaltungsvorschrift der ZSVR mit einer faktischen Außenwirkung in Form des allgemeinen „Kataloges“ zur Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig grundsätzlich abzulehnen, zumal sich auch die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Vorgehensweise stellen würde.

Zu § 30a: Mindestrezyklatanteil (vgl. Nr. 24)

§ 30 a dient der Umsetzung von Art. 6 Abs. 5 in Verbindung mit Teil F des Anhangs der Richtlinie 2019/904/EU. Dort wird für PET-Flaschen ein Mindestrezyklatanteil von 25 Masseprozent bis 2025 und von 30 Masseprozent für alle Kunststoffflaschen bis 2030 vorgeschrieben. Die Richtlinie sieht vor, dass die Massenbilanz als Durchschnittswert aller in Verkehr gebrachten Flaschen festgehalten werden kann. Von dieser Vorgabe wird im vorliegenden Referentenentwurf abgewichen. Dies wird damit begründet, dass eine bessere Vollziehbarkeit durch den Bezug auf das einzelne Produkt erreicht würde. Dabei ist nicht ersichtlich, wie der Vollzug die Einhaltung der Verpflichtung, den Mindestrezyklatanteil jeder einzelnen in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflasche, einschließlich ihres Verschlusses oder Deckels, überwachen könnte. Wenn die Qualitätsanforderungen an Kunststoffrezyklate erfüllt werden, kann technisch kaum ermittelt werden, ob bei der Produktion einer Kunststoff- bzw. PET-Flasche der vorgeschriebene Rezyklatanteil eingesetzt wurde. Dies ist mithin auch der Anspruch einer qualitativ hochwertigen Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe. Der Güteprüfnachweis könnte daher zum Beispiel, wie in dem Papier „Qualitätssicherung für Kunststoffrezyklate durch Normen“ der Verbände der Kunststoffindustrie sowie des BDE und des BVSE vom 24. Februar 2014 festgehalten, über ein Qualitätsmanagement und die statistische Erhebung des Rezyklateinsatzes erfolgen.

Es ist zudem insgesamt darauf zu achten, dass Deutschland die Pflichten des § 30 a unter Berücksichtigung noch ausstehender delegierter Rechtsakte der Europäischen Kommission und in enger Kooperation mit den anderen Mitgliedstaaten umsetzt. Es ist für die Kreislaufwirtschaft in Deutschland und Europa gerade bei Regelungen zum Rezyklateinsatz, die einen tiefen Eingriff in das Produktdesign bedeuten, essenziell, dass die Einheit des Binnenmarkts sichergestellt wird. Daher ist die nationale Festlegung mit der Begründung einer "besseren Vollziehbarkeit" zu diesem Zeitpunkt nicht nachvollziehbar.

Zu Anlage 2 Nummer 1: Schadstoffhaltige Füllgüter (vgl. Nr. 34)

Der Referentenentwurf sieht vor, die Definition der schadstoffhaltigen Füllgüter an das Selbstbedienungsverbot der aktuellen Chemikalienverbotsverordnung 2017 anzupassen. Die Anpassung wird ausdrücklich begrüßt. Der derzeitige Verweis auf die alte Chemikalienverbotsverordnung (2003, zuletzt geändert 2012) ist bei der Einordnung von Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter in der Praxis nicht umsetzbar, da in den Unternehmen für die Erstellung der Sicherheitsdatenblätter in der Regel nur noch die aktuelle Kennzeichnung der Produkte nach CLP-Verordnung hinterlegt ist. Zudem führt die aktuelle Verknüpfung an die alte Chemikalienverbotsverordnung zu erheblichen Rechtsunsicherheiten für die Unternehmen bei der Einordnung von Verpackungen gemäß § 15 VerpackG.

In die Begründung zum Verpackungsgesetz sollte allerdings ein Hinweis darauf aufgenommen werden, dass diese Änderung lediglich eine Klarstellung ist, da die Chemikalienverbotsverordnung 2017 bereits vor Inkrafttreten des VerpackG geltendes Recht war. Damit könnte auch für den Zeitraum 2019 bis 2021 für Rechtssicherheit gesorgt werden.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner


Abteilung Umwelt, Technik und Nachhaltigkeit
T: 

BDI Dokumentennummer: D 1280