

Stellungnahme der BellandVision GmbH
zum Referentenentwurf eines Gesetzes
zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und
der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, bestimmte Vorgaben aus bereits in Kraft getretenen EU-Richtlinien in deutsches Recht umzusetzen. Durch die Novellierung sollen insbesondere die negativen Einflüsse von Kunststoffen und Mikroplastik auf die Umwelt und die Meere reduziert werden. Mit dem Gesetzentwurf wird eine weitere ökologische Fortentwicklung des Verpackungsgesetzes angestrebt und damit die neuen Vorgaben der EU-Richtlinien möglichst weitgehend „eins zu eins“ in das nationale Recht integriert, was zum Teil sinnvoll und sachgerecht ist. An einigen geplanten Änderungen sieht die BellandVision als System, aber auch aus Sicht von Herstellern und Letztvertriebern Anpassungsbedarf. Neben der nachfolgenden zusammenfassenden Stellungnahme ist die in der Anlage beigefügte ausführliche Kommentierung zu den einzelnen Änderungen zu berücksichtigen.

I. Unterjähriges Inkrafttreten zentraler Gesetzesnormen führt zu Problemen bei der Systembeteiligung und Verwertung von Verpackungen

Vorbehaltlich weniger Ausnahmen sieht der Referentenentwurf das Inkrafttreten der geplanten Gesetzesänderungen zum 3. Juli 2021 vor. Dementgegen sind sämtliche gesetzliche Pflichten der Hersteller (vgl. § 11 Absatz 1 VerpackG; § 15 Abs. 3 S. 4 VerpackG) wie auch der dualen Systeme (vgl. § 17 Abs. 3 VerpackG; § 20 Abs. Nr. 1 VerpackG) auf das gesamte Kalenderjahr ausgerichtet. Um die Pflichtenerfüllungen nach VerpackG für Hersteller und Systeme nicht zu gefährden, muss ein unterjähriges Inkrafttreten (vgl. Artikel 4 Absatz 1 des Referentenentwurfs) vermieden werden.

Die geplanten Gesetzesänderungen implizieren technische (z.B. Softwareumstellungen), organisatorische (z.B. Abverkauf von Produkten mit längerem MHD), infrastrukturelle (z.B. Ausweitung/Einführung von Mehrwegsystemen) und wirtschaftliche Veränderungen (z.B. Finanzierung System) sowohl auf Seiten der Systeme als auch der Hersteller, die angemessene Vorlaufzeiten notwendig machen. Eine ausreichende Übergangsfrist wurde in § 1 Abs. 3 S. 4 VerpackG für die Sammelquoten von bepfandeten Einwegkunststoffgetränkeflaschen (bis 01.01.2025) berücksichtigt. Entsprechend sollten alle in dem Referentenentwurf geplanten Gesetzesänderungen frühestens ab dem 01.01.2023 in Kraft treten.

II. Zu § 7, § 9 und § 15

Ausweitung der Herstellerpflichten zur Registrierung und Selbstkontrolle

- (1) Gem. § 9 Abs. 1 VerpackG sind nicht nur mehr die Hersteller systembeteiligungspflichtiger Verpackungen (§ 7 Abs. 1 S.1 VerpackG) zur Registrierung bei der Zentralen Stelle verpflichtet, sondern sämtliche Hersteller, die Verpackungen erstmals gewerbsmäßig in Verkehr bringen (§ 3 Abs. 14 VerpackG). Unter anderem sind bei der Registrierung Angaben zu den Verpackungsarten zu machen (§ 9 Abs. 2 S. Nr. 7 VerpackG neu).
- (2) Die aktuelle Entwurfsfassung sieht in § 7 Abs. 2 S. 3 VerpackG außerdem vor, dass auch Inverkehrbringer von Serviceverpackungen - unabhängig davon, ob sie die Systembeteiligungspflicht auf den Vorvertreiber delegiert haben - sich bei der Zentralen Stelle registrieren nach § 9 VerpackG müssen.

- (3) Die Letztvertreiber von rücknahmepflichtigen Verpackungen (nach § 15 Abs. 1 S. 1 VerpackG) sind neuerdings dazu verpflichtet Endverbraucher durch geeignete Maßnahmen in angemessenem Umfang über die Rückgabemöglichkeit und deren Sinn und Zweck zu informieren.
- (4) Darüber hinaus sieht §15 Abs.3 S.3 und Abs. 4 vor, dass Hersteller und in der Lieferkette nachfolgende Vertreiber künftig Eigenkontrollmechanismen, falls nicht schon geschehen, etabliert werden müssen.

Diese Verpflichtungen führen im Ergebnis dazu, dass der Aufwand bei den Herstellern und der Zentralen Stelle steigt. Die Kostenumlage der ZSVR betrifft heute nur Systeme und Branchenlösungen. Wenn keine Änderung der Kostenumlage erfolgt, wären alle zusätzlich entstehenden Kosten durch die nach § 7 Absatz 1 verpflichteten Hersteller zu tragen, was nicht dem Verursacherprinzip entspricht.

III. Zu § 14

Neue Informations- und Offenlegungspflichten für Systeme

Die Informationspflichten sollten sich auf die Zuständigkeitsbereiche der dualen Systeme beschränken (vgl. §3 Absatz 16). Das bedeutet die Informationspflicht nur gegenüber privaten Endverbrauchern. Andernfalls müsste die Finanzierung der Kommunikation überarbeitet werden, da sich die Systeme über die Beteiligungsentgelte von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen finanzieren.

Die Beteiligungsentgelte der nach § 7 Abs. 1 Verpflichteten würden für den Fall, dass die Kommunikation z. B. auch hinsichtlich Einweggetränkeverpackungen oder Mehrwegverpackungen oder gar Transport- und Gewerbeverpackungen erfolgen muss, auch die Kosten für diese Verpackungen mit enthalten. Das entspräche nicht dem Verursacherprinzip.

Zudem suggeriert die Kommunikation der Auswirkungen auf die Umwelt, dass Mengen aus dem dualen System im Meer landen. Dies konterkariert sämtliche Kommunikationsbemühungen zur Motivation des Endverbrauchers Verpackungen korrekt zu entsorgen. Die Verpflichtung über die Auswirkungen einer Vermüllung, insbesondere der Meeresumwelt, sowie über die Verfügbarkeit von Mehrwegverpackungen als Alternative zu bestimmten Einwegverpackungen zu informieren - und dafür die Kosten zu tragen - , sollte an die potenziellen Verursacher und nicht an die dualen Systeme adressiert werden.

Die Ergänzung von § 14 Abs. 3 Satz 5 und 6 ist zu streichen:

Die Angabe der Eigentums- und Mitgliederverhältnisse ist weder erforderlich noch ist ein legitimer Zweck erkennbar. Etwaige Publizitätspflichten sind ausreichend in den Vorschriften zu den Handelsregisterangaben geregelt.

Welche Beteiligungsentgelte, in welcher Höhe, mit welchem Vertragspartner vereinbart sind, ist ein Geschäftsgeheimnis, für dessen Veröffentlichung keinerlei legitimer Zweck ersichtlich ist. Was sollte überhaupt veröffentlicht werden? Jeder einzeln vereinbarte Vertragspreis oder ein Durchschnittspreis (Auch dieser fiele in den Bereich der Geschäftsgeheimnisse)? Zudem würde den Wettbewerbern ein unmittelbarer Einblick in die eigene Preisstruktur gewährt und dadurch ein kartellrechtswidriges Preisinformationssystem geschaffen werden.

Wie und nach welchen Kriterien die Auswahlentscheidung erfolgt, ist ein Geschäftsgeheimnis, für dessen Veröffentlichung keinerlei legitimer Zweck ersichtlich ist. Zudem würde den Wettbewerbern ein unmittelbarer Einblick in die eigene Unternehmenspolitik und dadurch ein kartellrechtswidriges Marktinformationssystem geschaffen.

IV. Zu § 18 und § 20

Nachweis der Systeme über ihre finanzielle Leistungsfähigkeit

Die neu eingeführten Anforderungen an den Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit in § 18 Abs. 1a und in § 20 Abs. 5 und 6 sind zu streichen.

Die Vorlage des handelsrechtlichen Jahresabschlusses oder einer Vermögensübersicht ist weder erforderlich, noch ist ein legitimer Zweck erkennbar. Etwaige Publizitätspflichten sind ausreichend in den Vorschriften des HGB und der AO geregelt.

Darüber hinaus kann bis zum 31.03. des Folgejahres ein Jahresabschluss eines Systems noch gar nicht existieren, insbesondere weil die Jahresmengenmeldung nach §20 erst zum 01.06. erfolgt und erst weit später die finalen Marktanteile und somit die Kosten des Vorjahres zur Verfügung stehen.

Diese Informationen, insbesondere die Angaben in Anlage 6, sind immer als Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse einzuordnen. Die Übermittlung an die Zentrale Stelle würde somit einen rechtfertigenden Grund voraussetzen. Dieser ist vorliegend nicht im Ansatz erkennbar.

V. Zu §30a VerpackG

Mindestrezyklatanteil bei bestimmten Einwegkunststoffgetränkeflaschen

Einwegkunststoffgetränkeflaschen, einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel, mit einem Füllvolumen von bis zu 3,0 Litern, die hauptsächlich aus Polyethylenterephthalat bestehen (PET-Einweggetränkeflaschen), dürfen ab dem 1. Januar 2025 nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie jeweils zu mindestens 25 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen. Ab dem 1. Januar 2030 dürfen alle Einwegkunststoffgetränkeflaschen, einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel, mit einem Füllvolumen von bis zu 3,0 Litern nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie jeweils zu mindestens 30 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen.

Ausgenommen von den Bestimmungen zum Mindestrezyklatanteil sind Flaschenkörper aus Glas oder Metall und Einwegkunststoffgetränkeflaschen, die für flüssige Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke verwendet werden.

Eine Definition zum Begriff „Flasche“ bietet das VerpackG nicht. Im Gesetzestext werden lediglich die Begriffe „Kunststoff“ (§3 Abs. 21 VerpackG neu), „Einwegkunststoffverpackungen“ (§3 Abs. 4a VerpackG neu) und „Getränkeverpackungen“ (§3 Abs. 2 VerpackG) bestimmt. Ob unter den Begriff „Flasche“ lediglich Getränkebehälter mit einem schmalen Hals oder Mund fallen, wird nicht weiter konkretisiert. Eine Definition von „Flasche“ ist unbedingt erforderlich.

Die Beschränkung von §30a VerpackG auf den Kunststoff PET birgt darüber hinaus die Gefahr, dass Hersteller weniger PET-Einweggetränkeflaschen in Verkehr bringen und dadurch sowohl die Mengen als auch die Verfügbarkeit von PET-Rezyklat erheblich sinken.

VI. Zu §31 VerpackG

Ausweitung der Pfandpflicht auf nahezu alle Einwegkunststoffgetränkeflaschen und Getränkedosen

Die gesetzlichen Änderungen sehen vor, dass zukünftig (ab 1. Januar 2022) unabhängig vom Getränkeinhalt alle Einwegkunststoffgetränkeflaschen und Getränkedosen mit einem Füllvolumen zwischen 0,1l und 3,0l der Pfandpflicht unterliegen. Dadurch werden dem dualen System erhebliche Mengen entzogen und in das Pfandsystem verschoben. Die Infrastruktur des Pfandsystems ist mit der eingesetzten Sortier- und Verwertungstechnik nicht auf diese Mengen ausgerichtet und die Verschiebung könnte letztlich zu einer Überlastung des Pfandsystems und weniger Recycling führen. Dies läuft den Umweltzielen des Verpackungsgesetzes zuwider. Insbesondere da die Rücknahme und Verwertung nach §15 VerpackG weit aus geringere Anforderungen stellt als die nach §14 VerpackG und §17 VerpackG. Nicht außer Acht zu lassen ist, dass dadurch die Kosten für die duale Erfassung, Sortierung und Verwertung des verbleibenden LVP-Materials steigen werden, was wiederum zu einer Erhöhung der Beteiligungsentgelte für systembeteiligungspflichtige Verpackungen zur Folge haben wird.

Durch die Verlagerung von erheblichen Mengen in das Pfandsystem wird zudem die Erreichung der zum 1. Januar 2022 erhöhten Verwertungsquoten unmöglich. Der vorhandenen Verwertungsinfrastruktur der dualen Systeme werden für die Quotenerreichung erforderliche, qualitativ wertige Mengen entzogen. Im Sammelgemisch verbleiben jedoch unverändert Störstoffe (z.B. Restmüll) und schwerer verwertbare

Materialien. Damit nimmt der relative Anteil an verwertbarem Material im Sammelgemisch ab, was insbesondere die Erreichung der 50%-Quote gefährdet.

Zudem werden die für die Erfassungs- und Verwertungsinfrastruktur der dualen Systeme anfallenden Kosten durch den Mengenentzug nicht äquivalent sinken. Dies bedeutet, dass die dann geringeren im System verbleibenden systembeteiligungspflichtigen Mengen die vollständigen Kosten für den Betrieb des dualen Systems tragen müssen. Für die einzelne systembeteiligungspflichtige Verpackung ist ein wesentlicher Kostenanstieg unvermeidlich, die der Hersteller und letztlich die Bürgerinnen und Bürger zu tragen haben.

Aus Sicht von BellandVision wurde der in diesem Zusammenhang enthält der ermittelte Erfüllungsaufwand nicht alle kostenrelevanten Faktoren und ist somit zu niedrig angesetzt.

Kunststoffrezyklat aus dem Pfandsystem erfüllt aufgrund des sehr homogenen Sammelgemischs aktuell sehr hohe Qualitätsanforderungen (z.B. Lebensmitteltauglichkeit). Die Ausweitung des Pfandsystems insbesondere auf Fruchtsäfte, Fruchtnektare und trinkbare Milcherzeugnisse impliziert in diesem Zusammenhang die Gefahr, dass die Qualität der Rezyklate aufgrund der steigenden Heterogenität des Sammelgemischs derart sinkt, dass sie im industriellen Maßstab keine Anwendungen mehr im Lebensmittelbereich finden. Einwegkunststoffgetränkeflaschen für Fruchtsäfte, Fruchtnektare und trinkbare Milcherzeugnisse weisen häufig unerwünscht Störfaktoren auf, die unmittelbar Einfluss auf die Qualität des PET-Rezyklat haben. Wie dem Mindeststandard für die Bemessung der Recyclingfähigkeit von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zu entnehmen ist, stellen PA-Barrieren und Sleeves aus GPET, OPS oder PVC (Marktvolumen ca. 95%), die häufig in Verpackungen für Milch- und Saftprodukte Anwendung finden, Recyclingunverträglichkeit für den PET-Flaschenstrom dar. Diese können den Verwertungserfolg verhindern. Hinzukommt, dass insbesondere für Milchprodukte opake Flaschen zum Einsatz kommen, die das ansonsten transparente PET-Rezyklat aus dem Pfandsystem dunkler machen und somit die Qualität herabsetzen. Zu den PA-Barrieren in Kunststoffflaschen existieren zwar Alternativen, wie z.B. SiO_x Beschichtungen. Indes ist die Marktdurchdringung von solch recyclingverträglichen Technologien noch zu gering und insbesondere Umstellung für Klein- und Mittelständischen Unternehmen schwer zu tragen. Um den Einsatz von Rezyklat aus dem Pfandsystem nicht zu gefährden, würden Sammelmengen großzügig aussortiert werden. Im Ergebnis würde das dazu führen, dass die Verwertungsquote von Einwegkunststoffgetränkeflaschen zwangsläufig sinkt.

Die Rücknahme von Einwegkunststoffgetränkeflaschen, die Fruchtsäfte, Fruchtnektare und trinkbare Milcherzeugnisse beinhalten, über das Pfandsystems wird außerdem zu Hygieneproblemen führen, da diese Produkte oftmals Rückstände enthalten. Dadurch wäre der Aufbau eines dritten Rücknahmesystems neben den zwei bereits bestehenden Systemen (duales System, Pfandsystem) erforderlich, was zu Kostensteigerungen führen würde.

VII. Zu §33 VerpackG i.V.m. §3 Abs. 4b VerpackG

Verpflichtung der Letztvertreiber (z.B. Einzelhändler, Gastronomiebetriebe) zum Angebot von Mehrwegalternative für bestimmte Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und für Einweggetränkebecher

Gemäß dem neuen §33 VerpackG sollen ab dem 1. Januar 2022 alle Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebechern (z.B. Einzelhändler, Gastronomiebetriebe) dazu verpflichtet werden, am Verkaufsort das jeweilige Produkt alternativ in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten. Das Angebot der Ware in Einwegverpackungen muss dem der Mehrwegverpackungen exakt entsprechen. Zudem darf die Ware einer Mehrwegverpackung nicht durch einen höheren Preis oder schlechteren Angebotskonditionen unattraktiv für den Endverbraucher gemacht werden.

Der Begriff der Einwegkunststofflebensmittelverpackungen wird in §3 Absatz 4b definiert, als Einwegkunststoffverpackungen für Lebensmittel (z.B. Behältnisse wie Boxen mit oder ohne Deckel), die (1) dazu bestimmt sind, unmittelbar vor Ort verzehrt oder zum Verzehr mitgenommen zu werden, (2) in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden und (3) ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können. Nicht unter die Definition fallen Getränkeverpackungen, Getränkebecher, Teller sowie Tüten und Folienverpackungen, wie Wrappers, mit Lebensmittelinhalt.

Mit der weiten Auslegungsmöglichkeit dieser Legaldefinition geht erhebliche Rechtsunsicherheit einher. Daher ist eine klare Definition im Sinne einer To-Go-Verpackung (Verpackungen, die erst beim Letztverreiber befüllt werden) notwendig.

Eine derartige Verpflichtung könnte jedoch zu der Verschwendung von verderblichen Lebensmitteln führen. Ab dem Zeitpunkt des Abverkaufs von Mehrwegalternativen dürfen nach wortlautgetreuer Anwendung von §33 VerpackG keine Produkte in Einwegverpackungen mehr angeboten werden. Darüber hinaus könnte die Beschränkung auf den Werkstoff Kunststoff dazu führen, dass zukünftig alternative Materialien für die Herstellung von To-Go-Verpackungen Anwendung finden, die umwelt- und ökobilanziell im Vergleich zu Kunststoff nachteilig sind.

Die Verpflichtung gem. §33 VerpackG in Verbindung mit §3 Absatz 4b VerpackG stellt einen Eingriff in die unternehmerische Freiheit dar (vgl. Art. 12, 14 GG). So werden beispielsweise kleine Gastronomiebetriebe und kleine Einzelhandelsbetriebe dazu gezwungen einem Mehrwegsystem anzuschließen oder ein eigenes System aufzubauen. Die in § 34 VerpackG berücksichtigte „Erleichterung für kleine Unternehmen“ wird in der Praxis kaum Anwendung finden, da sie auf drei Mitarbeiter und einer Verkaufsfläche von 50 qm beschränkt ist. Für kleine Unternehmen, die nicht unter §34 VerpackG fallen, steht der finanzielle Aufwand in einem ungünstigen Verhältnis zum Unternehmensumsatz.

Ein Inkrafttreten der beschriebenen Verpflichtung zum Angebot von Mehrwegalternativen nach §33 VerpackG bereits ab dem 1. Januar 2022 ist nicht umsetzbar. Daher muss für den Abverkauf von Lagerbeständen eine Übergangsfrist von mind. 12 Monaten gelten. Vor dem Hintergrund der in Punkt I beschriebenen Probleme, die aus dem unterjährigen Inkrafttreten zentraler Gesetznormen resultieren, ist ein Aufschub der Verpflichtung auf den 1. Januar 2023 unausweichlich.

VIII. Zu §35 VerpackG

Berechtigung von Dritten und Bevollmächtigten zur Meldung von Daten an die Zentrale Stelle

Die Zielsetzung und Notwendigkeit des Verpackungsgesetzes besteht nach der Gesetzesbegründung darin, einen funktionierenden Wettbewerb zwischen den Systemen sowie rechtskonformes Verhalten aller betroffenen Marktteilnehmer auf Dauer sicherzustellen. Dementgegen sieht die geplante Gesetzesänderung durch die Streichung in §35 Abs.1 S. 2 VerpackG vor, dass die Meldung der Verpackungsmengen an die Zentrale Stelle als Kontrollbehörde nicht mehr höchstpersönlich durch den Verpflichteten erfolgen muss. Damit kann die System- und Herstellermeldung von demselben Akteur durchgeführt werden, was wiederum die Kontrollmöglichkeiten der Zentrale Stelle erheblich schwächt. Im Umkehrschluss zu der Regelung in § 35 Abs. 2 müssen Dritte keine Haftung übernehmen.

Wie derartige Regelungen zu Zeiten des VerpackV bereits gezeigt haben, führen diese zu erheblichen Unterbeteiligungen am System und damit zur Praxis des „Trittbrettfahrens“. Folglich ist ein lauterer Wettbewerb zwischen den systembeteiligungspflichtigen Hersteller und zwischen den Systemen gefährdet. Eine die Streichung in §35 Abs.1 S. 2 VerpackG darf demzufolge auf keinen Fall erfolgen.

§35 Abs. 2 beinhaltet, dass Hersteller ohne Niederlassung in Deutschland einen Bevollmächtigten mit der Wahrnehmung ihrer Verpflichtungen nach diesem Gesetz, mit Ausnahme der Registrierung nach § 9 VerpackG, beauftragen können. Mit Ausnahme der Registrierungspflicht erfüllen Bevollmächtigte die Aufgaben nach VerpackG im eigenen Namen und können zur belangt werden. Für Dritte nach § 35 Abs. 1 gilt dies hingegen nicht.

Pegnitz, 3. Dezember 2020