

# Stellungnahme

## Referentenentwurf des BMU zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen

### Über den DRV

Der DRV vertritt die Interessen der genossenschaftlich orientierten Unternehmen der deutschen Agrar- und Ernährungswirtschaft. Als wichtiges Glied der Wertschöpfungskette Lebensmittel erzielen die 1.984 DRV-Mitgliedsunternehmen in der Erzeugung, im Handel und in der Verarbeitung von pflanzlichen und tierischen Erzeugnissen mit rund 92.000 Mitarbeitern einen Umsatz von 64,9 Mrd. Euro. Landwirte, Gärtner und Winzer sind die Mitglieder und damit Eigentümer der Genossenschaften.

### Über die BVEO

Seit 1970 ist die Bundesvereinigung der Erzeugerorganisationen Obst und Gemüse e.V. (BVEO) der nationale Zusammenschluss von Erzeugerorganisationen und Einzelunternehmen für Obst und Gemüse. Unter dem gemeinsamen Dach haben die Mitglieder wichtige Kompetenzen gebündelt, um ihr gemeinsames Know-how für die hohen Qualitätsstandards von deutschem Obst und Gemüse einzusetzen. Neben der Organisation von Messe- und Kongressauftritten vertritt der Verband vor allem die politischen Interessen seiner Mitglieder und steuert die PR- und Marketingmaßnahmen.

### Einleitung

Mit dem vorgelegten Referentenentwurf sollen die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/904 (Einwegkunststoff-Richtlinie) und der Richtlinie 2008/98/EG (Abfallrahmenrichtlinie) in deutsches Recht umgesetzt werden. Zudem wurden verschiedene Aktualisierungen, Anpassungen und Präzisierungen des bestehenden Verpackungsgesetzes vorgenommen, mit dem Ziel, den Vollzug des Verpackungsgesetzes zu vereinfachen und zu verbessern. Mit dem Gesetzesentwurf sollen die neuen Vorgaben des Unionsrechts in deutsches Recht umgesetzt werden.

Wir bedanken uns an dieser Stelle für die Möglichkeit der Stellungnahme.

## Stellungnahme

### Anmerkungen

Der Referentenentwurf strebt eine Verbesserung des Ressourcenmanagements und der Ressourceneffizienz in Deutschland an, was der DRV und die BVEO prinzipiell begrüßen. Allerdings ergeben sich zur Umsetzung einige Anmerkungen, die im Folgenden chronologisch aufgeführt werden.

#### 1. Erweiterung der Definition von Einwegkunststoffverpackungen (§ 3 Abs. 4a)

In § 3 Abs. 4a, werden Einwegkunststoffverpackungen als Einwegverpackungen definiert, die ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen. Hier ist eine Klarstellung des Begriffs „teilweise“ dringend erforderlich. Da ansonsten schon Verpackungen mit geringster Kunststoffmenge, z.B. in Form von Klebetiketten unter diese Kategorie fallen. Wir gehen davon aus, dass dies nicht im Sinne des Gesetzgebers ist. Zudem beinhaltet die Einwegkunststoff-Richtlinie in Art. 3 Nr. 2 bereits eine klarstellende Ergänzung, da dort normiert ist, dass von dem Begriff des Einwegkunststoffartikels solch ein Artikel, der „nicht konzipiert, entwickelt und in Verkehr gebracht wird, um während seiner Lebensdauer mehrere Produktkreisläufe zu durchlaufen, indem er zur Wiederauffüllung oder Wiederverwendung zum ursprünglichen Verwendungszweck an einen Hersteller zurückgegeben wird“ nicht erfasst wird.

#### Abweichung der „eins zu eins“-Umsetzung (§ 3 Abs. 4b)

Der Entwurf übernimmt grundsätzlich die Definition von „Einwegkunststofflebensmittelverpackungen“ aus dem Anhang der Einweg-Kunststoffrichtlinie: Erfasst sind demnach „Behältnisse wie Boxen mit oder ohne Deckel, für Lebensmittel, die a) dazu bestimmt sind, unmittelbar vor Ort verzehrt oder zum Verzehr mitgenommen zu werden, b) in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden und c) ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können; Keine Einwegkunststofflebensmittelverpackungen in diesem Sinne sind Getränkeverpackungen, Getränkebecher, Teller sowie Tüten und Folienverpackungen, wie Wrappers, mit Lebensmittelinhalt.“ Ein Verweis in der Definition auf Serviceverpackungen, wie es die EWKVerbotsV vorsieht, sollte zur Klarstellung aufgeführt werden. Der Entwurf verzichtet zudem auf das zusätzliche Kriterium der „Vermüllungs-Geneignetheit“ aus Artikel 12 Einweg-Kunststoffrichtlinie. Hier besteht die Gefahr einer strengeren Interpretation als in den anderen EU-Mitgliedstaaten.

#### Systembeteiligungspflichtige Verpackungen und vergleichbare Anfallstellen (§ 3 Abs. 8 und 11)

Durch die zusätzliche Formulierung des § 3 Abs. 11 entstehen Rechtsunsicherheiten im Hinblick auf die klaren Definitionen des § 3 Abs. 8 für systembeteiligungspflichtige und nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen. Um diese Rechtsunsicherheiten aufzulösen sprechen wir uns für folgende Ergänzung in § 3 Abs. 11 aus: „und es sich um Verpackungen handelt, die nach Gebrauch typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen.“ Nur durch diese Klarstellung wird erreicht, dass auch tatsächlich ausschließlich die typische beim Endverbraucher anfallende Verpackung als systempflichtig eingestuft wird, was auch Sinn und Zweck des Gesetzes ist.

#### 2. Ausweitung der Registrierungspflicht (§ 9 Registrierung)

Mit der vorgesehenen Änderung in § 9 Abs. 1 Satz 1 wird eine Registrierungspflicht auf sämtliche Verpackungen, unabhängig von der Systembeteiligungspflicht der einzelnen Verpackungsarten, und nur mit Ausnahme der im Einzelnen in § 12 Verpackungsgesetz aufgeführten Verpackungen, eingeführt. 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. Eine Erweiterung ist aber nach unserer Lesart nicht erforderlich. Es sollen lediglich geeignete Überwachungs- und Durchsetzungsregelungen geschaffen werden. Die sehen wir in § 15 Verpackungsgesetz bereits geregelt. Die beabsichtigte Ausweitung der Registrierungspflicht auf nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen ist mit dem ursprünglich angedachten Sinn und Zweck der im Rahmen des

## Stellungnahme

Verpackungsgesetzes neu eingeführten Registrierungspflicht unseres Erachtens nicht zu vereinbaren. Im Verpackungsgesetz ist eine klare Trennung hinsichtlich der Zuständigkeiten für die systembeteiligungspflichtigen und nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen geregelt.

Besonders für unsere kleineren Genossenschaften und Erzeugerorganisationen führt eine entsprechende Ausweitung der Registrierungspflicht zu hohen ungerechtfertigten bürokratischen Mehraufwendungen.

### **3. Veröffentlichung von Daten der Hersteller (§ 14)**

Der DRV und die BVEO begrüßen die Pflichten der dualen Systeme zu mehr Transparenz. In § 14 Abs. 3 wird ergänzt, dass die Systeme unter Wahrung der Geschäftsgeheimnisse die von den beteiligten Herstellern geleisteten Entgelte je in Verkehr gebrachter systembeteiligungspflichtiger Verpackung oder je Masseinheit an systembeteiligungspflichtigen Verpackungen auf ihren Internetseiten veröffentlichen und regelmäßig aktualisieren müssen. Die Systeme werden dabei verpflichtet, das Vorliegen von Geschäftsgeheimnissen nachvollziehbar zu begründen und diese Begründung schriftlich oder elektronisch der Zentralen Stelle vorzulegen. Hier sei darauf hinzuweisen, dass die Offenlegung dieser Daten nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit hinsichtlich der Eingriffsintensität und des Nutzens erfolgen muss.

### **4. Überprüfung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Systeme (§ 18)**

Die Erweiterung des § 18 Satz 1 Nr. 4 bezüglich der Anforderungen an die finanzielle Leistungsfähigkeit der dualen Systeme bei der Genehmigung der zuständigen Landesbehörde und nach § 20 Abs.6 durch die Zentrale Stelle wird, aufgrund der höheren Vertragssicherheit zwischen den dualen Systemen und unserer Mitglieder, begrüßt.

### **5. Erlass von Verwaltungsvorschriften durch die Zentrale Stelle (§ 26)**

Aus unserer Sicht ist die in § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 vorgesehene Ausweitung der hoheitlichen Tätigkeiten der Zentralen Stelle verfassungsrechtlich bedenklich. Entgegen den Ausführungen in der Begründung des Referentenentwurfes handelt es sich hier nicht um eine reine Klarstellung. Vielmehr wird die Zentrale Stelle zum Erlass von normeninterpretierenden Verwaltungsvorschriften in Bezug auf die abstrakte Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungspflichtig befugt, an die auch Landesbehörden – zumindest mittelbar – gebunden sind. Materielle Entscheidungen des Bundes – hier vertreten durch die Zentrale Stelle als beliehene Behörde – fungieren damit gleich einem Präjudiz oder einer rechtlichen Rahmenvorgabe für den in die Hände der Landesbehörden gelegten Verwaltungsvollzug. Dies widerspricht unseres Erachtens nach Artikel 84 Abs. 2 GG, wonach das Delegieren des Erlasses von Verwaltungsvorschriften auf einzelne Bundesministerien oder auf eine beliehene Behörde nicht zulässig ist. Aus den genannten Gründen ist die vorgesehene Änderung in § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23 ersatzlos zu streichen.

### **6. Mindestrezyklatanteil (§ 30a)**

In § 30a ist eine in den nächsten 10 Jahren schrittweise Anhebung des Mindestrezyklatanteils bei Einwegkunststoffgetränkeflaschen vorgesehen. Dies ist im Hinblick auf Milchprodukte problematisch, denn die technische Machbarkeit der Verwendung von Rezyklaten in Verpackungen für Milchprodukte ist noch nicht abschließend wissenschaftlich belegt. In der Regel enthalten diese Verpackungen fetthaltige Rückstände, welche für einen erneuten Einsatz zwingend zu entfernen sind.

Derzeit läuft eine im Auftrag der EU-Kommission von Eunomia, einem britischen Research- und Consulting-Unternehmen durchgeführte wissenschaftliche Untersuchung, in deren Rahmen technische Fragen zur Verwendung

## Stellungnahme

von Rezyklaten in Verpackungsmaterialien untersucht werden. Die Ergebnisse werden zum Ende 2022 erwartet. Bevor also eine Regelung zur Mindestrezyklatquote auf Milchprodukte ausgeweitet wird, sollten unbedingt die Ergebnisse dieser Untersuchung abgewartet werden.

### 7. Erweiterte Pfandpflicht (§ 31)

In der bisher geltenden Fassung des Verpackungsgesetzes sind unter § 31 Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen Milch und Milchmischgetränke mit einem Milchanteil von mindestens 50 Prozent sowie sonstige trinkbare Milcherzeugnisse, insbesondere Joghurt und Kefir; von der Pfandpflicht ausgenommen.

Im Referentenentwurf soll nun der § 31 Abs. 4 Nummer 7 um den Passus „ausgenommen Einwegkunststoffgetränkeflaschen und Getränkedosen,“ erweitert werden.

Dies birgt für unsere Molkereien folgende Herausforderungen:

#### Hygienische Probleme bei der Rücknahme

Anders als bei anderen Getränkeflaschen, stellen sich bei Molkereiprodukten bei der Pfandrücknahme größere hygienische Probleme dar. Die derzeit gängige Pfandrücknahme über Automaten würde zu mikrobiologischen Problemen im Lebensmitteleinzelhandel führen. Geruchsbildung durch Anhaftungen von Rückständen der zerdrückten Getränkeflaschen wären die Folge. Ebenso könnte die längere Aufbewahrung der Flaschen in den Haushalten ungewollte hygienische Konsequenzen und Gefahren nach sich ziehen.

#### Auslistung der Molkereien mit PET-Getränkeflaschen durch den Lebensmitteleinzelhandel

Der Anteil der Einwegkunststoffflaschen im Milchmarkt liegt bei ca. 15 Prozent. Vor allem Spezialmilchen (Weidemilch, Heumilch, Alpenmilch) werden häufiger in diesen Gebinden abgefüllt, also Milchen, die höheren Standards entsprechen. Eine kurzfristigste Umstellung ist für die Molkereien nicht realisierbar und zudem mit erheblichen Kosten verbunden. Dies hätte zwangsläufig zur Folge, dass sich der Lebensmitteleinzelhandel nach Alternativen umsehen würde und den Unternehmen Auslistungen drohten.

#### Entsorgung über die dualen Systeme

Die derzeit gängige Praxis der Entsorgung der Haushalte über den Gelben Sack/Gelbe Tonne läuft unseres Wissens nach reibungslos. Die Verbraucher werden zudem auf den Molkereiprodukten über die Zusammensetzung der Verpackung und über das richtige Recycling der Verpackung informiert. Umweltverschmutzungen durch Milchflaschen sind uns nicht bekannt. Diese können nur im größeren Umfang bei unsachgerechter Entsorgung durch die Entsorger selbst entstehen.

Unter den genannten Gesichtspunkten sollte, vor der Einführung von Mehrwegverpackungen im Milchbereich, zunächst überprüft werden, ob eine ökologische Vorteilhaftigkeit von diesen Mehrwegverpackungen gegeben ist.

### 8. Mehrwegalternativen für bestimmte Einwegkunststoffverpackungen (§ 33)

Mit der vorgesehenen Erweiterung werden Letztverreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebechern verpflichtet Lebensmittel und Getränke am Ort des Inverkehrbringens ohne höhere Preise oder schlechtere Konditionen jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten. Im Gesetzesentwurf fehlt eine Klarstellung, für welche Lebensmittelverpackungen eine Mehrwegalternative erforderlich wird. Auch in der Definition nach § 3 Abs. 4a-c fehlt die Trennschärfe von Lebensmittelverpackungen, die im To-Go-Bereich eingesetzt werden und

## Stellungnahme

Lebensmittelverpackungen, die auch im Einzelhandel erhältlich sind, wie beispielsweise ein Joghurtbecher. Klarheit würden durch die von uns unter Punkt 1 und 2 dieser Stellungnahme aufgeführten Kriterien schaffen.

### **9. Beauftragung Dritter (§ 35)**

Mit den Ergänzungen in § 35 Abs. 2 können für die Mengenmeldungen von Herstellern an die Zentrale Stelle auch Dritte beauftragt werden, so dass nur noch die Registrierung gem. § 9 „höchst persönlich“ erfolgen muss. Wir begrüßen die Rückkehr zu diesem praxistauglichen Verfahren ausdrücklich.

### **10. Änderung Anlage 2**

Die vorgesehene Anpassung an die geltende Chemikalien-Verbotsverordnung in Anlage 2 Nr. 1 wird ebenfalls ausdrücklich begrüßt. Es wäre hilfreich, wenn in der Begründung ergänzend darauf verwiesen werden könnte, dass es sich insoweit um eine klarstellende Anpassung handelt, damit auch für den Zeitraum 2019 bis 2021 für Rechtssicherheit gesorgt werden könnte.

### **Abschließende Bemerkungen**

Aus unserer Sicht ist der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft im Referentenentwurf zu niedrig angesetzt. Insbesondere aufgrund der höheren bürokratischen Anforderungen, die durch die Registrierungspflicht nicht systempflichtiger Verpackungen und den Erfüllungsaufwendungen gemäß den §§ 31 und 33 entstehen sowie durch die umfangreichen Informationspflichten wird der Erfüllungsaufwand nach unserer Auffassung über den im Referentenentwurf bezifferten Kosten liegen

Die Änderungen des Verpackungsgesetzes werden in vielen Punkten weitreichende Änderungen für die Hersteller zur Folge haben. Aus diesem Grund sehen wir die Umsetzungsphase bis zum 1. Januar 2022 als zu kurz gesetzt.

Zuletzt möchten wir anmerken, dass die Kommentierungsfrist für die Verbände bei diesen umfangreichen vorgeschlagenen Änderungen des Verpackungsgesetzes unverhältnismäßig kurz ist. Für eine sachgerechte Prüfung hätte es eine umfassende Abfrage bei unseren Mitgliedsunternehmen bedurft.