

PRO-S-PACK e. V. • Am Boden 24 • 35460 Staufenberg

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Herrn [REDACTED]

Leiter des Referats WR II 5

Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen, Wertstoffrückgewinnung

Robert-Schuman-Platz 3

53175 Bonn

Per E-Mail: WR115@bmu.bund.de

03. Dezember 2020

Stellungnahme der PRO-S-PACK Arbeitsgemeinschaft für Serviceverpackungen e.V. zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen

Sehr geehrter Herr [REDACTED],

zu dem vorgelegten Entwurf nehmen wir für die Regelungen zu § 33f. VerpackG-Neu wie folgt Stellung:

Zu § 33 Abs. 1 – Regelung ausschließlich für Einwegkunststoffgetränkebecher, 1:1 Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/904

Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einwegkunststoffgetränkebechern sind ab dem 1. Januar 2022 verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten. Die Letztvertreiber dürfen dabei die Verkaufseinheit aus Ware und Mehrwegverpackung nicht zu einem höheren Preis oder zu schlechteren Konditionen anbieten als die Verkaufseinheit aus der gleichen Ware und einer Einwegverpackung.

Begründung

Wir setzen uns für die Wahrung eines einheitlichen Binnenmarktes und damit für eine 1:1 Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/904 ein. Nach § 33 Abs. 1 Satz 1 VerpackG-Neu sollen Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern ab dem 01.01.2022 verpflichtet sein, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten. Hierzu stellt der Entwurf der

Gesetzesbegründung nochmals klar, dass im Unterschied zu Einwegkunststofflebensmittelverpackungen die Pflicht zum Angebot von Mehrwegverpackungen bei Einweggetränkebechern nicht (nur) auf solche Einweggetränkebecher beschränkt ist, die ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen sondern alle Einweggetränkebecher umfasst. Damit geht der Entwurf des § 33 VerpackG-Neu über die Umsetzungspflichten des Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2019/904 hinaus. Diese besondere Regelung soll aus Sicht des Gesetzgebers jedoch sachgerecht sein, da es im Bereich der Einweggetränkebecher bereits verschiedene etablierte Mehrwegsysteme geben soll, die in Anspruch genommen werden können. Außerdem will der Gesetzgeber ausweislich seiner Begründung „ein Ausweichen auf andere, in ökologischer Hinsicht ebenfalls problematische Einweggetränkebecher“ ausschließen.

Damit schließt der Gesetzgeber mit dieser Regelung aber nicht nur das Ausweichen auf „ökologisch problematische Einweggetränkebecher“ aus, sondern grundsätzlich jedes Ausweichen auf eine andere Lösung als Mehrwegalternativen! Der Gesetzgeber versperrt sich jeglicher Technologieoffenheit und Fortschritts im Bereich der Einweggetränkebecher. Keine andere, in ökologischer Hinsicht gegebenenfalls sogar bessere Lösung könnte von der Pflicht des § 33 VerpackG-Neu befreien. Damit bestehen auch keine Anreize auf Seiten der betroffenen Verpackungsindustrie oder auf Seiten der Gastronomie in Technologien zur ökologischen Verbesserung zu investieren und zu forschen, der Status Quo wird eingefroren.

Schon die in der Begründung aufgenommene Annahme, dass Einweggetränkebecher in ökologischer Hinsicht problematisch seien, lässt sich aus ökologischer Sicht aus der vom Umweltbundesamt durchgeführten Studie: „Untersuchung der ökologischen Bedeutung von Einweggetränkebechern im Außer-Haus-Verzehr und mögliche Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs“ nicht herleiten. Vielmehr hängt die ökologische Vorteilhaftigkeit der jeweiligen Verpackungsart von verschiedenen Faktoren wie etwa der Nutzung von Grünstrom beim Spülen oder der Umlaufhäufigkeit von Mehrwegbechern in Pool-Systemen ab.

Gerade im Bereich der Getränkebecher lässt sich aber beispielsweise mit einer Branchenlösung gemäß § 8 VerpackG in der Systemgastronomie ein geschlossener Kreislauf mit hochwertigem werkstofflichem Recycling abbilden. Dabei wird im besten Sinne der Produktverantwortung bereits bei der Entwicklung der Getränkebecher auf umweltfreundliche Materialien großen Wert gelegt und diese Materialien werden sodann, sortenrein, im Rahmen der Branchenlösung nahezu vollständig zurückgewonnen. In der oben zitierten Studie des Umweltbundesamts wurde bereits indiziert, dass eine Zuführung der Einwegbecher zu einem Recyclingprozess durch eine damit einhergehende werkstoffliche Verwertung und der Ersatz von Kunststoffdeckeln durch Papierdeckel zu einer deutlichen Verbesserung der ökobilanziellen Bewertung der Einwegbecher führen wird. Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzentwurf des § 33 VerpackG-Neu auch in sich, mithin in der Systematik des aktuellen Verpackungsgesetzes inkonsequent. Er bricht mit der in § 8 VerpackG angelegten Möglichkeit zur Eigeninitiative und Verbesserung durch eine betroffene Branche.

Nach alledem würde sich deshalb eine gesetzliche Verpflichtung zum Angebot von Mehrweggetränkebechern, wie sie im Entwurf des § 33 VerpackG-Neu vorgesehen ist, als ein unverhältnismäßiger Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) der betroffenen Unternehmen darstellen. Die Gesetzesbegründung lässt bereits offen, ob es sich bei dieser Pflicht überhaupt um ein geeignetes Mittel zur Erreichung der gesetzlichen Ziele handelt. Jedenfalls aber verweigert sich der Gesetzgeber mit der ausnahmslosen Verpflichtung zum Angebot von Mehrwegverpackungen jeglichem gleich geeigneten, aus Sicht der betroffenen Unternehmen aber milderem Mittel. Selbst wenn eine neue Ökobilanz die ökologische Vorteilhaftigkeit des Einwegpapierbechers im in Teilen der Systemgastronomie bereits eingeführten Recyclingpfad mit werkstofflichem Recycling unter Verwendung von Deckeln aus Papier in ökologischer Hinsicht sogar bessere Effekte zeigt als ein Mehrwegsystem, könnten die Unternehmen gleichwohl nicht von ihrer Pflicht zum Angebot eines Mehrwegsystems frei werden. Selbiges gilt für sämtliche weiteren technische Innovationen, an der die Industrie bereits arbeitet. So hat die Industrie im Lichte des bisherigen Umsetzungsstands der Richtlinie (EU) 2019/904 erhebliche Beträge in die Entwicklung kunststofffreier Becher investiert. Diese Innovationskosten wurden aufgrund einer beabsichtigten Lenkungswirkung der Richtlinie (EU) 2019/904 ausgelöst und laufen nun durch die Aufgabe der 1:1 Umsetzung ins Leere. Die Wirtschaft braucht bei der verpackungsbezogenen Gesetzgebung mehr Verlässlichkeit, ansonsten werden Innovationen ausbleiben.

Um generell ökologische Fehlsteuerungen zu vermeiden, regen wir an, für die weitere Entwicklung der Gesetzgebung hinsichtlich von Mehrwegalternativen die Ergebnisse vergleichender Ökobilanzen zu berücksichtigen. So kann sichergestellt werden, dass Mehrwegverpackungen nur gefördert werden, wenn sie gegenüber der Einwegalternative einen ökologischen Vorteil bieten. Analog zu den Regelungen des Pflichtpfands für Einweggetränkeverpackungen im VerpackG sollten Mehrwegverpackungen und ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen gleichermaßen gefördert werden. Wir empfehlen, entsprechende Regelungen und Leitlinien zu entwickeln.

Da der Gesetzgeber, wie oben dargestellt, bei der Verpflichtung zum Angebot von Mehrweggetränkeverpackungen bei (allen) Einweggetränkebechern über die Pflicht aus der Richtlinie hinausgeht, nimmt er insoweit ein eigenes gesetzgeberisches Ermessen wahr. Dabei muss sich sein gesetzgeberisches Handeln uneingeschränkt an den Grundrechten der Betroffenen messen lassen.

Zu § 33 Abs. 1 – Verlängerte Umsetzungsfristen, Begrenzung auf vom Letztvertreiber befüllte Einwegverpackungen, Begrenzung der Preisgleichheit zwischen Einweg und Mehrweg auf kundeneigene Mehrwegbehältnisse

Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen sind ab dem 01. Juli 2024 und von Einwegkunststoffgetränkebechern ab dem 1. Januar 2023 verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten. Satz 1 findet nur für solche Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einwegkunststoffgetränkebechern Anwendung, die erst vom Letztvertreiber befüllt werden. Die Letztvertreiber dürfen dabei die Verkaufseinheit aus Ware und von Endverbrauchern zur Verfügung gestellten Mehrwegbehältnissen nicht zu einem höheren Preis oder zu schlechteren Konditionen anbieten als die Verkaufseinheit aus der gleichen Ware und einer Einwegverpackung.

Begründung

Verlängerung der Umsetzungsfristen

Eine verpflichtende Vorhaltung von Mehrwegverpackungen bereits zum 01.01.2022 ist nicht umsetzbar. Das Jahr 2022 sollte als Basisjahr genutzt werden, in dem die Datenbasis für eine Messung der Verbrauchsminderung zum 31.12.2025 gelegt wird. Die Umsetzung sollte in zwei Stufen geschehen. Zunächst sollte ab 01.01.2023 die Verpflichtung zur Vorhaltung von Einwegkunststoffgetränkebechern gelten. Hier bestehen bereits einige wenige etablierte Mehrwegpfandsysteme. Ab 01.07.2024 sollte dann das verpflichtende Mehrwegangebot auf Einwegkunststofflebensmittelverpackungen erweitern werden. Für eine spätere Umsetzung als im Entwurf vorgesehen sprechen eine Vielzahl von Fakten, von denen im Folgenden nur eine Auswahl wiedergegeben wird:

- Für den Einsatz von Mehrwegverpackungen müssen rechtssichere und belastbare Hygienekonzepte erarbeitet, umgesetzt und durch Schulungen an das Personal weitergegeben und erprobt werden.
- Vielfach sind Spülkapazitäten für Angebot und Rücknahme von Mehrwegalternativen nicht vorhanden. Ein Umbau auf die Ausgabe und Rücknahme eines alternativen, also zusätzlichen, Mehrwegangebots stellt die Branche vor enorme Herausforderungen. In der Systemgastronomie fängt dies bei der Beschaffung für eine Vielzahl von Restaurants an (Koordinierung, Ein- und Umbau der Restaurants) und geht bis zur Schulung der Mitarbeiter bezüglich der Weitergabe der hohen Anforderungen an einen hygienisch einwandfrei ablaufenden Ausgabeprozess und vor allem Rücknahmeprozess.
- Besonders in Innenstadtlagen ist das Platzangebot sehr beschränkt, vor allem in der Küche. Umbaumaßnahmen sind hier sehr komplex und fordert daher einen erheblichen Zeitaufwand.
- Ein alternatives Mehrwegangebot beeinflusst alle Abläufe im Restaurant. Jahrelang gelernte und verinnerlichte Abläufe ändern sich.
- Auch die Analyse und ggf. Anpassung (Austausch / Umbau) der Kapazitäten der Fettabscheider (das sind in den Boden Eingebaute mehrere m³ große Abscheidevorrichtungen die das Abwasser vorreinigen) aufgrund des erhöhten Spülaufkommens in den Restaurant bedarf eines enormen zeitlichen und finanziellen Aufwands.

- Da die Hinweispflicht nach § 33 Abs. 3 Abs. 2 Satz 2 auch für den Fall digitaler Bestellmöglichkeiten gilt, muss ein enormer Programmieraufwand für Bestellterminals und Apps geleistet werden. Bezüglich der Kassensprogrammierung kann dies durchaus zur Verdoppelung bis zur Vervierfachung der Datensätze führen.
- Auch das Abbilden der korrekten Steuersätze bei alternativem Mehrwegangebot ist in der üblichen Abrechnungsweise ein größerer Aufwand, als im Entwurf angenommen.

Diese Aufzählungen gibt nur einen Teil des zeitlichen und monetären Aufwandes wieder, der von der Gastronomie zur Umsetzung des verpflichtenden Mehrwegangebotes betrieben werden muss. Im Lichte der wirtschaftlichen Auswirkungen der Covid-19 Pandemie stellt dies die Branche vor enorme Herausforderungen, die nur mit Hilfe der oben geforderten zeitlichen Streckungen bei der Umsetzung zumutbar und zu umsetzbar sind.

Fehlende Mehrwegalternativen - Begrenzung von Satz 1 auf vom Letztvertreiber befüllte Verpackungen

Wir weisen darauf hin, dass es für bestimmte, von Gastronomie, Hotellerie oder Handel genutzte Einwegkunststofflebensmittelverpackungen weder eine Alternative in Form kunststofffreier Einwegverpackungen noch in Form von Mehrwegverpackungen gibt. Dies gilt bspw. für Portionsschälchen für Ketchup, Mayonnaise, Senf, Honig oder Marmelade. Erschwerend kommt die Begrifflichkeit der „gleichen Ware“ hinzu, wonach laut Begründungstext „das Angebot der Ware in einer Einwegverpackung dem Angebot der Ware in einer Mehrwegverpackung exakt entsprechen“ müsse. Insbesondere im to-go Bereich können wir uns derzeit nicht vorstellen, wie man die im obigen Beispiel genannten Portionsschälchen mit Ketchup oder Marmelade durch entsprechende Mehrwegverpackungen ersetzen kann, die nach dem Kriterium der „gleichen Ware“ dem Einweg-Portionsschälchen exakt entsprechen. Findet, wie von uns empfohlen, die Verpflichtung aus § 33 Abs. 1 Satz 1 VerpackG-Neu ausschließlich für solche Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einwegkunststoffgetränkebechern Anwendung, die erst beim Letztvertreiber befüllt werden, würde dieses erhebliche Umsetzungshemmnis ausgeräumt.

Begrenzung der Preisgleichheit zwischen Einweg und Mehrweg auf kundeneigene Mehrwegbehältnisse

In Mehrwegverpackungen abgefüllte Speisen und Getränke sind aufgrund der zusätzlichen Kosten etwa für Reinigung, Energie für die Warmwasseraufbereitung, Spülmittel, Transport zu Spülzentren und zusätzlichen Personalkosten teurer als in Einwegverpackungen abgefüllte Speisen und Getränke. Die Verpflichtung aus Satz 2, in Mehrwegverpackungen befüllte Waren zum gleichen Preis oder günstiger anzubieten als in Einwegverpackungen befüllte führt dazu, dass Speisen und Getränke entweder dauerhaft unter dem Einkaufspreis abgegeben oder die Kosten auf andere Produkte quergewälzt werden müssen. Erhalten Verbraucher die Waren in Mehrwegverpackungen zum gleichen Preis wie für Einwegverpackungen, entsteht ein Anreiz, die Mehrwegverpackung faktisch wie eine Einwegverpackungen zu benutzen und unmittelbar nach Verzehr der Speisen und Getränke wegzuwerfen. Das Littering von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebechern würde dann durch das Littering von überwiegend aus Kunststoffen bestehenden und im Vergleich zu Einwegverpackungen deutlich ressourcenintensiveren Mehrwegverpackungen ersetzt. Diese klare ökologische Fehlsteuerung würde darüber

hinaus dazu führen, dass die deutlich ressourcenintensiveren Mehrwegverpackungen niemals die für eine ökologische Vorteilhaftigkeit notwendigen Umlaufzahlen erreichen würden.

Um einen Anreiz zur Rückgabe zu entfalten müssten die Mehrwegverpackungen ausreichend hoch bepfandet werden. Ein zu hoher Pfandbetrag würde aber wiederum eine laut Gesetzesbegründung „schlechtere Kondition“ im Vergleich zu in Einwegverpackungen bedeuten und wäre laut § 33 unzulässig.

Sollten künftig Mehrwegsysteme deutlich häufiger genutzt werden als bisher, würde auch ein Pfandclearing unumgänglich. Um lange Warteschlangen bei der Rücknahme zu verhindern, die Mehrwegverpackungen unattraktiv machen würden, müsste eine professionelle automatengestützte Rücknahme analog zum System der Deutschen Pfandgesellschaft (DPG) bei Einweggetränkeverpackungen errichtet werden. Die durch die Corona-Pandemie wirtschaftlich schwer angeschlagene Gastronomie ist die Errichtung eines solchen Systems auf keinen Fall zuzumuten, zumal die sehr hohen Fixkosten eines solchen System durch erheblich weniger Verpackungen getragen werden müssten als beim System für Einweggetränkeverpackungen. In Laufe der Covid 19-Pandemie ist die ohnehin geringe Nutzung von Mehrwegbehältnissen noch weiter zurückgegangen, da die Verbraucher aufgrund von Hygienegründen Einwegverpackungen präferieren. Das veränderte Verbraucherverhalten hinsichtlich Hygienebedenken, unbeschadet davon, ob begründet oder nicht, lässt daran zweifeln, dass ein solches Pfandsystem jemals zu wirtschaftlich vertretbaren Kosten betrieben werden könnte.

Da ein solches Pfandsystem nicht zumutbar ist, empfehlen wir, die verpflichtenden Preisgleichheit zwischen mit Ware befüllten Einwegverpackungen und mit Ware befüllten vom Kunden mitgebrachten Mehrwegbehältnissen zu begrenzen, zumal die oben angesprochene Littering-Problematik bei Mehrwegverpackungen auf kundeneigene Gefäßen nicht zutrifft. Diese Endverbraucher wollen ja ihr mitgebrachtes Mehrwegbehältnis erneut verwenden und haben im Gegensatz zu Nutzern von Mehrwegverpackungen, die zum gleichen Preis wie mit Ware befüllte Einwegverpackungen angeboten werden, keinerlei Anreiz zum „littern“.

zu § 34 Abs. 1 – Erleichterung für kleine Unternehmen

(1) Sofern Letztvertreiber nach § 33 Absatz 1 insgesamt nicht mehr als drei Mitarbeiter beschäftigen ~~und~~ oder ihre Verkaufsfläche 50 Quadratmeter nicht überschreitet **oder ihre Waren durch Automaten anbieten**, können sie die Pflicht nach § 33 Absatz 1 Satz 1 auch erfüllen, indem sie dem Endverbraucher anbieten, ihm die Waren in von diesem zur Verfügung gestellten Mehrwegbehältnissen abzufüllen; im Falle einer Lieferung von Waren gelten als Verkaufsfläche zusätzlich alle Lager- und Versandflächen. § 33 Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.

Begründung

Die Erleichterung für kleine Unternehmen wird an das Merkmal des Vorliegens einer Verkaufsfläche von nicht mehr als 50 Quadratmetern UND nicht mehr als drei Mitarbeitern geknüpft. Die meisten Kleinbetriebe im Bereich Imbiss und Gastronomie haben trotz geringer Verkaufsfläche mehr als drei Mitarbeiter. Dies liegt nicht zuletzt auch an vielen Teilzeit- und geringfügig Beschäftigten. Die Zielgruppe der Regelung, die kleinen Unternehmen, würde ganz überwiegend nicht in den Genuss dieser Erleichterung kommen.

In § 34 Abs.1, Erleichterung für Betreiber von Vending-Automaten

Begründung

Die für Kleinunternehmen vorgesehene Erleichterung bedarf einer Klarstellung in Bezug auf Automaten. Verkaufsautomaten verfügen nicht über Personal und nur über eine sehr kleine Verkaufsfläche.

Mit unserem Vorschlag würde klargestellt, dass es bei Verkaufsautomaten weder auf die Zahl der Mitarbeiter des Betreibers noch auf die gesamte Raumfläche der Umgebung des Automaten ankommt. Darüber hinaus verweisen wir auf die Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Vending-Automatenwirtschaft e.V.

Mit freundlichen Grüßen





Geschäftsführer