



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

## Anmerkungen zum VerpackG-E (Artikel 1)

### Zur Begriffsbestimmung von „Einwegkunststoffverpackungen“ – Nr. 4 b): § 3 Absatz 4b Buchstabe a (neu)

Diese Begriffsbestimmung muss noch an die geänderte Sprachfassung der EWKVerbotsV in § 3 Absatz 1 Nummer 7 (Drucksache 19/24440) angepasst werden:

„dazu bestimmt sind, unmittelbar verzehrt zu werden, entweder vor Ort oder als Mitnahme-Gericht“

### Ausweitung der Registrierungspflicht und der geforderten Angaben – Nr. 9 a): § 9 Absatz 1 Satz 1 i.V.m Nr. 9 b) ff): § 9 Absatz 2 Nummer 7 (neu)

Diese Regelung sieht eine Ausweitung der Registrierungspflicht bei der ZSVR nach § 9 VerpackG auf Hersteller von sämtlichen Verpackungen vor. Weiterhin werden zusätzliche Angaben über die Verpackungsarten, die in Verkehr gebracht werden, erforderlich.

Bisher war eine solche Registrierung für Hersteller von nicht-systembeteiligungspflichtigen Verpackungen nicht notwendig. Die Rücknahme von Verpackungen gemäß § 15 Absatz 1 (u.a. Transportverpackungen und Verpackungen, die typischerweise nicht beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen (im Folgenden Industrieverpackungen genannt)) hat bisher gut funktioniert, insbesondere unter dem Einsatz von herstellergeträgten Rücknahmelösungen. Die Registrierungspflicht würde zu einem unverhältnismäßigen bürokratischen Mehraufwand und somit einer (finanziellen) Mehrbelastung der Unternehmen führen. Zudem ergäbe sich kein Mehrwert beim Schutz von Menschen und Umwelt; auch lässt sich keinerlei Beitrag für eine behördliche Lenkungswirkung erkennen.

Zudem sieht das VerpackG eine klare Trennung hinsichtlich der Pflichten und Zuständigkeiten für systembeteiligungspflichtige und nicht-systembeteiligungspflichtige Verpackungen vor, sodass die Ausweitung der Registrierungspflicht einen Systembruch innerhalb des VerpackG darstellen würde. Durch § 15 VerpackG sind bereits ausreichende Überwachungs- und Kontrollmechanismen für nicht-systembeteiligungspflichtige Verpackungen vorhanden.

Weiterhin ist eine Registrierungspflicht laut EU-Recht nicht gefordert.

Aus den genannten Gründen lehnen wir daher eine Ausweitung der Registrierungspflicht und der geforderten Angaben entschieden ab.

### Information über Rückgabemöglichkeit - Nr. 13 a) bb): § 15 Absatz 1 Satz 5 (neu)

Künftig sollen Letztvertreiber von Verpackungen gemäß § 15 Absatz 1 Satz 1 den Endverbraucher über die Rückgabemöglichkeit für Verpackungen und deren Sinn und Zweck informieren. Bisher galt dies nur für Hersteller und Vertreiber von den unter § 15 Absatz 1 Nummer 3 und 4 VerpackG vorgesehenen Verpackungen, künftig soll dies für alle Verpackungen nach § 15 Absatz 1 Satz 1 gelten; d.h. insbesondere für Industrieverpackungen.

In der chemischen Industrie erfolgt bereits auf freiwilliger Basis eine solche Information des industriellen Endverbrauchers über die sehr gut etablierten herstellernetragenen Rücknahmelösungen.

Aus diesem Grund sollte hier von einer weiteren Regulierung abgesehen werden.

### Informationspflicht der Systeme zu Einwegkunststoffartikeln – Nr. 12 b): § 14 Absatz 3 Satz 2 (neu)

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

Da hier Bezug genommen wird auf die in Artikel 10 (Sensibilisierung) und Anhang G der EU-Richtlinie 2019/904 aufgelisteten Einwegkunststoffartikel, ist nicht ersichtlich, warum die Informationspflichten sich auf „Einwegkunststoffverpackungen“ nach der Begriffsbestimmung in § 3 Absatz 4b (neu) des VerpackG-E beziehen sollen. Im gegebenen Sachzusammenhang geht die Erweiterung der Pflichten der Systeme, im Hinblick auf Einwegkunststoffverpackungen insbesondere über die Verfügbarkeit von Mehrwegalternativen zu informieren, über die europarechtlich gebotenen Regelungen zur Sensibilisierung nach Artikel 10 hinaus.

Damit an dieser Stelle der Bezug zu Artikel 10 und Anhang G der Richtlinie EU 2019/904 korrekt hergestellt werden kann, ist die Einfügung in § 14 Absatz 3 nach Satz 1 wie folgt vorzunehmen:

„Im Hinblick auf Einwegkunststoffartikel (im Sinne von Anhang G der EU-Richtlinie 2019/904) müssen die Systeme darüber hinaus über die Auswirkungen einer Vermüllung auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, sowie über Maßnahmen zur Vermeidung dieser Auswirkungen informieren.“

### Erweiterung der Nachweispflichten - Nr. 13 b) aa): § 15 Absatz 3 Satz 3

Künftig soll über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen für alle Verpackungen gemäß § 15 Absatz 1 Satz 1 Nachweis geführt werden.

Bislang galt diese Nachweispflicht nur für systemunverträgliche Verpackungen und für Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter. Den aktuellen Änderungen zufolge wären hiervon nun alle Verpackungen nach § 15 Absatz 1, d.h. u.a. auch Transportverpackungen und "Industrieverpackungen" betroffen.

Diese Nachweispflichten würden zu einem bürokratischen Mehraufwand und somit einer (finanziellen) Mehrbelastung der Unternehmen führen. Zudem ergäbe sich kein Mehrwert beim Schutz von Menschen und Umwelt.

Daher lehnen wir die Erweiterung der Nachweispflichten entschieden ab.

### Mechanismen zur Selbstkontrolle - Nr. 13 b) bb): § 15 Absatz 3 Satz 6 (neu)

Gemäß dieser Regelung sind zur Bewertung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Dokumentation geeignete Mechanismen zur Selbstkontrolle einzurichten.

Dieser Punkt wurde zwar aus EU-Recht überführt, jedoch sehen wir ihn grundsätzlich kritisch, da er einen weitreichenden Eingriff in die unternehmerische Freiheit darstellt.

### Vorhalten finanzieller und organisatorischer Mittel - Nr. 13 c): § 15 Absatz 4 (neu)

Hier werden Hersteller verpflichtet, entsprechende finanzielle und organisatorische Mittel vorzuhalten, um den Pflichten dieser Vorschrift nachzukommen.

Dieser Punkt wurde zwar aus EU-Recht überführt, jedoch sehen wir ihn grundsätzlich kritisch, da er einen weitreichenden Eingriff in die unternehmerische Freiheit darstellt.

### Ermächtigung der ZSVR zum Erlassen einer Verwaltungsvorschrift zur Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig – Nr. 23 g): § 26 Absatz 1 Satz 2 Nummer 23

Gemäß dieser Regelung darf die ZSVR zukünftig Verwaltungsvorschriften zur Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig erlassen.

Es gibt zahlreiche Grenzfälle, bei denen industrielle/gewerbliche Verpackungen, wie z.B. Kanister oder Flaschen, abhängig vom Verpackungsvolumen und dem Füllgut von der ZSVR im Rahmen des „Kataloges“ als systembeteiligungspflichtig eingestuft werden, obwohl diese typischerweise nicht bei privaten Haushaltungen, sondern bei gewerblichen/ industriellen Endverbrauchern anfallen. In solchen Fällen sollten Einzelfallbetrachtungen erfolgen und die Systembeteiligungspflicht nicht anhand eines „Kataloges“ entschieden werden. Aus diesem Grund lehnen wir eine Verwaltungsvorschrift (z.B. in Form des „Kataloges“) zur Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig grundsätzlich ab.

Zudem bestehen bei der geplanten Ausweitung der hoheitlichen Tätigkeiten der Zentralen Stelle auf das Erlassen von Verwaltungsvorschriften sogar verfassungsrechtliche Bedenken. Hierbei handelt es sich u.E. nicht nur um eine Klarstellung, wie in der Begründung des Referentenentwurfs beschrieben. Laut

Begründung im Referentenentwurf wird die Befugnis zum Erlass von norminterpretierenden Verwaltungsvorschriften in Bezug auf die abstrakte Einordnung von Verpackungen als systembeteiligungspflichtig als Klarstellung aufgenommen; eine solche Verwaltungsvorschrift würde nur der Sicherstellung einer einheitlichen Verwaltungspraxis der Zentralen Stelle dienen und nicht Landes- oder andere Bundesbehörden binden. Dies steht im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. § 84 Abs. 2 GG und Art. 86 GG.

Denn die Einordnungsentscheidungen der Zentralen Stelle haben unmittelbare Auswirkungen auf die Befugnisse der Landesbehörden und im Hinblick auf einzelne Ordnungswidrigkeitentatbestände. Weiterhin handelt es sich bei der Einordnung von Verpackungen als „systembeteiligungspflichtig oder nicht“ um Regelungen, die weitreichende Folgen haben und somit einem formellen Gesetz vorbehalten sind und nicht durch Verwaltungsvorschriften geregelt werden können.

Aus den genannten Gründen sollte die vorgesehene Änderung ersatzlos gestrichen werden.

### Beauftragung Dritter – Nr. 29: § 35 (neu)

Durch diese Regelung erfolgt eine Erleichterung bei der Beauftragung Dritter. Fortan dürfen auch die Datenmeldung gemäß § 10 durch beauftragte Dritte erfolgen.

Wir begrüßen die geplante Änderung.

### Monitoring des Mindestrezyklatanteils – Nr. 24: § 30 a (neu)

Mit der Umsetzung von Artikel 6 Absatz 5 in Verbindung mit Teil F des Anhangs der Richtlinie (EU) 2019/904 wird für PET-Flaschen ein Mindestrezyklatgehalt von 25 Masseprozent bis 2025 und von 30 Masseprozent bis 2030 vorgeschrieben. Die EU-Richtlinie sieht vor, dass die Massenbilanz als Durchschnittswert aller in Verkehr gebrachten PET-Flaschen festgehalten wird. Die Bundesregierung begründet ihre Abweichung von dieser Vorgabe mit einer besseren Vollziehbarkeit. 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 sind, kann technisch nicht ermittelt werden, ob bei der Produktion einer PET-Flasche der vorgeschriebene Rezyklatanteil eingesetzt wurde. Der Güteprüfnachweis sollte daher, 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.

Eine nationale Regelung, die vorschreibt, dass der Rezyklatgehalt pro Artikel und nicht als Durchschnitt der Gesamtmenge des auf den Markt gebrachten Produkts gemessen werden muss, steht nicht im Einklang mit der EU-Richtlinie über Einwegkunststoffe und

könnte zudem negative Auswirkungen auf die Erhöhung des Rezyklatgehalts zur Folge haben. Unterschiedliche nationale Ansätze zur Messung des Rezyklatanteils bergen das Risiko, unterschiedliche Anforderungen an die Industrie innerhalb des EU-Binnenmarktes zu schaffen. Dies blockiert Innovationen und verzögert die Entwicklung neuer Recycling-Technologien. Zudem besteht bei einer Messung pro Artikel die Gefahr, dass Massenbilanz-Systeme zur Messung des recycelten Inhalts ausgeschlossen werden. Die Massenbilanz ist jedoch eine wichtige Methode, die die Industrie darin unterstützt, ihre Produktion nachhaltig auszurichten. Die Methode ermöglicht die nachhaltige Beschaffung und Verwertung von Inhaltsstoffen innerhalb komplexer Wertschöpfungsketten.

Wir schlagen vor, den Paragraphen an den Wortlaut des Artikels 6 der Richtlinie 2019/904 wie folgt anzupassen, um den EU-Binnenmarkt durch die Harmonisierung gesetzgeberischer Maßnahmen zu schützen und Innovationen für eine erfolgreiche Kreislaufwirtschaft nicht auszubremesen:

(1) 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 zu mindestens 25 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen, errechnet als Durchschnitt aller in Verkehr gebrachten PET-Flaschen. 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 zu mindestens 30 Masseprozent aus Kunststoffrezyklaten bestehen, errechnet als Durchschnitt aller in Verkehr gebrachten PET-Flaschen.

Folgeänderung in der Begründung nach VerpackG-E: Diese Vorschrift setzt Artikel 6 Absatz 5 in Verbindung mit Teil F des Anhangs der Richtlinie (EU) 2019/904 um.

Streichung des Nachsatzes „, wobei aus Gründen einer besseren Vollziehbarkeit der Mindestrezyklatanteil in Bezug auf jede einzelne in Verkehr gebrachte Einwegkunststoffgetränkeflasche, einschließlich ihres Verschlusses oder Deckels, einzuhalten ist.“

### Schadstoffhaltige Füllgüter – Nr. 34 a): Anlage 2 Nummer 1 (neu)

Hier soll die Definition der schadstoffhaltigen Füllgüter an das Selbstbedienungsverbot der aktuellen Chemikalienverbotsverordnung 2017 geknüpft werden.

Wir begrüßen sehr die Verknüpfung an das aktuell geltende Recht. 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 Systemen zur 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 einer Rechtsunsicherheit für die Unternehmen bei der Einordnung von Verpackungen gemäß § 15 VerpackG.

Aus den genannten Gründen sprechen wir uns für ein früheres Inkrafttreten dieser Korrektur aus, d.h. zum 03. Juli 2021.

In die Begründung sollte zudem aufgenommen werden, dass diese Änderung 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.

Ansprechpartnerin: [REDACTED]  
Abteilung Wissenschaft, Technik und Umwelt  
Bereich Umweltschutz, Anlagensicherheit, Verkehr  
Telefon: [REDACTED]  
E-Mail: [REDACTED]  
Internet: [www.vci.de](http://www.vci.de) · [Twitter](#) · [LinkedIn](#)

Verband der Chemischen Industrie e.V.  
Mainzer Landstraße 55, 60329 Frankfurt

- Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40
- Der VCI ist in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ des Deutschen Bundestags registriert.

*Der VCI vertritt die wirtschaftspolitischen Interessen von rund 1.700 deutschen Chemieunternehmen und deutschen Tochterunternehmen ausländischer Konzerne gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2019 setzte die Branche über 198 Milliarden Euro um und beschäftigte rund 464.000 Mitarbeiter.*