

Stellungnahme

Referentenentwurf eines ersten Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen

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

Die Stellungnahme basiert auf dem Referentenentwurf Stand 19.11.2020, der uns am 19.11.2020 vom BMU zugeleitet wurde.

Berlin, 2.12.2020

Stellungnahme zum Entwurf eines ersten Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen

Allgemeine Anmerkungen

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V. (ZDH), in dem die 53 Handwerkskammern und 49 Zentralfachverbände des Handwerks sowie wirtschaftliche und wissenschaftliche Einrichtungen des Handwerks in Deutschland zusammengeschlossen sind, vertritt die Interessen von mehr als 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit über 5 Millionen Beschäftigten, rund 400.000 Auszubildenden und einem Jahresumsatz von mehr als 600 Mrd. Euro.

Mit den nachfolgenden Anmerkungen nimmt der ZDH Stellung zum übermittelten Entwurf eines ersten Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen.

Zu den Regelungen im Einzelnen

Zu Nr. 7

Laut Entwurf sollen Hersteller nach § 7 (2) Satz 3 verpflichtet werden, sich gemäß § 9 zu registrieren, auch wenn diese ausschließlich Serviceverpackungen nach § 3 Absatz 1 Nr. 1 a) nutzen. Zum jetzigen Zeitpunkt können Inverkehrbringer von Serviceverpackungen die Pflichten nach §§ 9 bis 11 auf den Vorvertreiber übertragen. Laut Begründung ist eine Transparenzlücke entstanden, weil Unternehmen, die von der Möglichkeit Gebrauch machen, nicht im Register gemeldet sind. Das Bundesumweltministerium geht außerdem davon aus, dass durch die neu eingefügte

einmalige Registrierung für kleine und mittlere Unternehmen keine übermäßige Belastung entsteht.

Die Pflicht trifft Unternehmen, die bereits systembeteiligte Verpackungsmaterialien verwenden, wie z. B. vermehrt im Lebensmittelhandwerk.

Die Ausweitung der Registrierungspflicht auf Unternehmen, die ausschließlich Serviceverpackungen verwenden, erachten wir aus folgenden Gründen als kritisch.

Die Registrierung der verwendeten Verpackungsmaterialien und die Zahlung der anfallenden Kosten der Entsorgung sind über die bereits erbrachte Systembeteiligung durch den Lieferanten (Vorvertreiber) gesichert, so dass ein Abgabenausfall nicht zu befürchten ist.

Darüber hinaus ist die Datenerhebung zur Erfüllung der Vorgaben des VerpackG auf der Ebene der Vorvertreiber von bereits systembeteiligten Serviceverpackungen ebenso möglich. Eine zu schließende Transparenzlücke besteht daher nicht.

An dieser Stelle ist außerdem darauf hinzuweisen, dass die Möglichkeit der Pflichtübertragung geschaffen wurde, um kleine und mittlere Unternehmen von unnötiger Bürokratielast zu befreien.

Bereits durch die Auslegung des Begriffs der räumlichen Nähe in Verbindung mit Serviceverpackungen wurde die Definition von Service-

verpackung aber derart eng ausgelegt, dass sie in der Praxis wenig Tauglichkeit bewiesen hat. Damit kleine und mittlere Betriebe tatsächlich entlastet werden, sollte daher nicht nur keine weitere Pflicht eingeführt, sondern die Definition erheblich ausgeweitet werden, sodass auch für Handwerksbetriebe die Möglichkeit besteht, ausschließlich Serviceverpackungen zu nutzen und die Systembeteiligungspflicht auf den Vorvertreiber zu übertragen.

Zusätzlich muss erwähnt werden, dass nicht die Bürokratielast, welche aus einer einzelnen Regelung, wie der Registrierungspflicht, bei der Erhebung neuer Lasten zu betrachten ist, sondern das Konglomerat aus den bereits bestehenden Regelungen und der Neuen. Die Last, die den Handwerksbetrieben bereits jetzt aufgetragen wird, stößt an die Kapazitätsgrenzen der Betriebe, sodass von weiteren nicht unbedingt notwendigen Regelungen abzusehen ist.

Zu Nr. 9

Laut Nr. 9 werden Änderungen in § 9 dahingehend vorgenommen, dass die Registrierungspflicht für alle Hersteller von Verpackungen gelten soll – unabhängig von der Systembeteiligungspflicht von Verpackungen. Auch hier wird eine zusätzliche Bürokratielast für Handwerksbetriebe befürchtet.

Zu Nr. 12

Der Entwurf sieht in § 14 eine Ausweitung der Pflichten der Systeme vor. Insbesondere die neue Pflicht nach § 14 Absatz 3 Satz 4 Nummer 2, nach der die Systeme bei Wahrung der Geschäftsgeheimnisse auf ihren Internetseiten die von den beteiligten Herstellern geleisteten Entgelte je in Verkehr gebrachter systembeteiligungspflichtiger Verpackung oder je Masseinheit an systembeteiligungspflichtigen Verpackungen veröffentlichen und regelmäßig aktualisieren müssen,

betrifft auch Handwerksbetriebe. Grund hierfür ist, dass Handwerksbetriebe als Hersteller agieren und somit Informationen auch über ihre gezahlten Entgelte veröffentlicht werden sollen.

Die Regelung basiert auf der Umsetzung des Artikels 8a Absatz 3 Buchstabe e Ziffer ii der Richtlinie 2008/98/EG. Der Wortlaut des EU-Artikels ist im Gesetzesentwurf verändert vorzufinden. Beide Formulierungen lassen einen Interpretationsspielraum der zu veröffentlichenden Informationen zu. Um eine Ausweitung der Informationspflicht auf nationaler Ebene zu verhindern, sollte zunächst der Artikel 8a Absatz 3 Buchstabe e Ziffer ii der Richtlinie 2008/98/EG eins zu eins umgesetzt werden. Zusätzlich sind der Gesetzestext und die Begründung zur Konkretisierung der zu veröffentlichenden Informationen durch die Systeme zu ergänzen. Die Geschäftsgeheimnisse der Systeme und Hersteller sowie die Grundsätze des Wettbewerbs- und Kartellrechts müssen in diesem Zusammenhang gewahrt werden.

Zu Nr. 13

Laut Entwurf soll § 15 dahingehend geändert werden, dass nunmehr auch Mehrwegverpackungen in den Anwendungsbereich fallen und den zugrunde liegenden Verpflichtungen unterliegen sollen. Zusätzlich werden Pflichten, die bisher nur für bestimmte Verpackungen galten, auf alle Verpackungen ausgeweitet.

Handwerksbetriebe agieren ebenfalls als Hersteller nach § 15 Absatz 1 Satz 1, sodass hier eine breite Betroffenheit vorliegt. Allein das SHK-Handwerk mit seinen ca. 50.000 Betrieben wäre von Änderungen nach Ziffer 13 betroffen. Der Erfüllungsaufwand ist daher aus unserer Sicht allein deswegen zu niedrig geschätzt.

Zu § 15 Absatz 3 Satz 6 VerpackG neu ist außerdem zu beachten, dass die Annahme, dass ein entsprechendes Controlling bereits in den

Betrieben vorhanden ist, mindestens für das SHK-Handwerk nicht stimmt. Daher ist auch hier die Schätzung des Erstellungsaufwandes zu korrigieren. Gleiches gilt für § 15 Absatz 5 VerpackG neu.

Nach Ziffer 13 a) bb) sollen Letztvertreiber verpflichtet werden, Endverbraucher über die geeigneten Maßnahmen, die Rückgabemöglichkeiten und deren Sinn und Zweck zu 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 auch für Letztvertreiber nach Nummern 1, 2 und 5 (neu) gelten.

Um unverhältnismäßige Bürokratiebelastungen für insbesondere kleine und mittlere Betriebe zu vermeiden, sollte auf die Informationspflicht verzichtet werden, wenn Endverbraucher nicht zu Abfallbesitzern im Sinn der Richtlinie 2008/98/EG für Verpackungen werden. Dies ist z. B. im SHK-Handwerk der Fall, wenn Verpackungsmaterialien nach Erledigung des Auftrags mitgenommen werden, wie im Fall von größeren Baustellen. Dort läuft die Rücknahme und Entsorgung über die Baustellenentsorgung als gemeldete Anfallstelle im System der SHK-Branchenlösung.

Mangels Abfallbesitz des Endverbrauchers entsteht aus unserer Sicht daher keine zwingende Informationspflicht. Somit handelt es sich mithin nicht um eine 1:1-Umsetzung von EU-Recht.

Nach Ziffer 13 b) aa) soll zusätzlich die Nachweispflicht über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen auf alle Verpackungen nach § 15 Absatz 1 Satz 1 ausgeweitet werden.

Die genaue Ausgestaltung der dann zu erbringenden Nachweise sind weder aus dem Gesetzestext noch aus der Begründung ersichtlich und

bietet daher einen enormen Interpretationsspielraum.

Zu befürchten ist unter anderem für das Handwerk, dass Betriebe den Ein- und Ausgang sowie Art und Umfang aller Verpackungen dokumentieren müssen und somit ein nicht zu bewältigender Bürokratieaufwand entsteht. Folgendes sollte bei der Ausgestaltung der Regelung daher beachtet werden:

- Mit Ware befüllte Verpackungen werden nicht nur in die Betriebe, sondern z. B. im Fall des SHK-Handwerks oft direkt auf die Baustellen, auf denen der Handwerksbetrieb seine Arbeit verrichtet, geliefert. Hier müsste laut Vorschrift dokumentiert werden, welche Verpackungen zurückgenommen und welche in den dort bereitstehenden Sammelbehältern entsorgt werden. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Entsorgung bzw. Rücknahme der verwendeten Verpackungen unterschiedlich gehandhabt wird.
- Im Zuge von Reparaturaufträgen werden „Spontan“-Einkäufe von Ersatzteilen und Kleinmaterialien getätigt.
- Bei Belieferungen des Großhandels werden oftmals nicht die Originalverpackungen genutzt, sondern die Verpackungen (inkl. Gebinde) gewechselt.

Das Sammeln und Zusammenführen der damit zusammenhängenden Informationen unterliegt einem aus unserer Sicht unverhältnismäßigen Aufwand.

Zu Nr. 25

Die vorgesehenen Änderungen in § 31 „Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkerverpackungen“ sieht eine Ausweitung der Pfand- und

Rücknahmepflichten auf alle Einwegkunststoffgetränkeverpackungen vor. Problematisch ist diese Ausweitung zum Beispiel für das Bäcker- und das Konditorenhandwerk. Die Verkaufsstellen dieser Handwerke sind teilweise räumlich und personell nicht darauf eingerichtet, eine Rücknahme von Getränkeverpackungen in jeder Verkaufsstelle zu ermöglichen. Eine Rücknahmepflicht träfe jede Verkaufsstelle, in der Getränkeflaschen verkauft werden. Dies würde die Betriebe gegebenenfalls vor die Wahl stellen, einzelne Filialen aufzugeben oder auf wichtige Umsatzteile zu verzichten. Beides würde langfristig zu einem Schrumpfen der Handwerke führen. Dies gilt es aus unserer Sicht unbedingt zu vermeiden.

Zu Nr. 27

Mit Nummer 27 wird ein neuer Abschnitt 7 „Verbrauchsminderung bestimmter Einwegverpackungen“ eingefügt. Der neue § 33 dient laut Begründung der Umsetzung des Artikels 4 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/904. Mit den Regelungen für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen nach § 3 Absatz 4b neu und für Einweggetränkebecher soll die nach der EU-Richtlinie erforderliche messbare und dauerhafte Verbrauchsminderung in Deutschland für diese Verpackungen bis zum Jahr 2026 gegenüber dem Jahr 2022 erreicht werden.

Nach § 33 Absatz 1 Satz 1 sind Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkeverpackungen ab dem 1. Januar 2022 dazu verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten. Die Mehrwegalternative darf zu keinem höheren Preis oder schlechteren Konditionen angeboten werden als die Einwegverpackungen.

Das Handwerk unterstützt das Ziel der Regelung, Einwegkunststoffartikel nach Möglichkeit zu

vermeiden und somit der Umweltverschmutzung entgegenzusetzen und Ressourcen zu schonen. Wir stellen jedoch in Frage, ob die Regelung tatsächlich zu einer Ressourcenschonung führen würde, da insbesondere Heißgetränke als Mitnahmegetränk oft spontan und nicht unbedingt an Orten gekauft werden, die wenig später noch einmal besucht werden. Eine Rücknahme der Mehrwegalternative wäre in diesem Fall erschwert oder im schlimmsten Fall nicht möglich. Hier stellt sich die Frage, ob der Verbraucher die Mehrwegalternative tatsächlich zurückbringen oder wegwerfen würde. Da für die Mehrwegbecher mehr Ressourcen gebraucht werden als für Einwegbecher, wäre eine Ressourcenschonung in diesem Fall nicht erreicht.

Darüber hinaus sehen wir die Regelung auch deshalb kritisch, da das Bereitstellen einer Mehrwegalternative Handwerksbetriebe vor eine weitere logistische und personelle Hürde stellt. Dies betrifft zum einen die notwendige doppelte und damit platzintensive Lagerhaltung für Einweg- und Mehrwegverpackungen sowie zum anderen die Organisation der Rücknahme und gegebenenfalls Reinigung der abgegebenen Verpackungen.

Zudem ergeben sich wegen der unterschiedlichen Beschaffenheit von Speisen von fest bis flüssig und von kalt bis heiß und einer gegebenenfalls erforderlichen Trennung unterschiedlicher Bestandteile eines Angebots in der Verpackung ebenso unterschiedliche Anforderungen an die Behältnisse.

Mehrwegverpackungen müssen ausreichend hochwertig und haltbar sein, so dass sie auch nach mehreren Benutzungen noch für den Kunden attraktiv und sicher bleiben. Vor diesem Hintergrund wäre es zum Schutz vor finanziellen Einbußen und auch zur Erfüllung des durch das Gesetz verfolgten Zwecks unumgänglich, dass Unternehmer die Ausgabe von Mehrwegverpack-

ungen mit einem entsprechend hohen Pfand belegen können, damit Kundinnen und Kunden die Verpackungen tatsächlich zurückbringen.

Die in der Modellrechnung ausschließliche Berücksichtigung von 50 notwendigen Getränkebechern pro Verkaufsstelle spiegelt nicht die derzeitige Realität wider. Die bisherigen Erfahrungen des Handwerks zeigen außerdem, dass Mehrwegbecher aufgrund der Abnutzungserscheinungen weniger oft als 500 Mal benutzt werden können.

Es ist weiterhin davon auszugehen, dass aufgrund fehlender gewerblicher Pfandanbieter an vielen Standorten für den Laden Reinigungs- und Spülmaschinen angeschafft, zusätzliche Personalkapazitäten bereitgestellt, neue Hygienekonzepte erstellt und Schulungen angeboten werden müssen. Der damit verbundene Aufwand kann mit den derzeit existierenden personellen Kapazitäten nicht umgesetzt werden.

Handwerksbetriebe würden daher in einem Umfang belastet, der über die Modellrechnungen des Gesetzentwurfes weit hinausgeht.

Eine objektive Studie über den Vergleich aller ökonomischen und ökologischen Kosten von Einweg- und Mehrwegverpackungen ist für einen objektiven Entscheidungsprozess im Rahmen dieses Gesetzes aus unserer Sicht unabdingbar.

Wird an der Regelung festgehalten, benötigen Handwerksbetriebe eine Möglichkeit, sich auf die zusätzliche Belastung einzustellen und entsprechende Systeme einzuführen. Eine Umstellung bedarf aufgrund des enormen Aufwandes zwingend einer Verlängerung der Übergangsfrist bis zum 1. Januar 2024.

Eine Erleichterung für kleine Unternehmen soll es nach § 34 neu geben. Die Erleichterung besteht darin, dass Letztvertreiber nach § 33 Absatz 1, die

insgesamt nicht mehr als drei Mitarbeiter beschäftigen und ihre Verkaufsfläche 50 Quadratmeter nicht überschreiten, die Pflicht nach § 33 Absatz 1 Satz 1 auch erfüllen können, indem sie dem Endverbraucher anbieten, die Waren in die vom Endverbraucher zur Verfügung gestellten Mehrwegbehältnissen abzufüllen.

Zunächst fällt auf, dass die Definition von kleinen Unternehmen nicht der üblichen EU-Definition entspricht. In der Begründung wird darüber hinaus zuerst von einer Ausnahme für kleine Unternehmen gesprochen und im Anschluss angemerkt, dass die Einrichtung eines Mehrwegsystems für sehr kleine Unternehmen mit größeren finanziellen und organisatorischen Hürden verbunden ist. Aus unserer Sicht sollte es die Ausnahme richtigerweise für kleine Unternehmen geben, da die Einrichtung wie oben erwähnt tatsächlich unüberwindbare Hürden mit sich bringt. Die Definition eines kleinen Unternehmens i. S. d. Regelung sollte dementsprechend an die gängige EU-Definition angepasst werden.

Die Zahl der Beschäftigten sollte sich außerdem nicht auf das Gesamtunternehmen beziehen, sondern ausschließlich auf diejenigen, auf die der Mehraufwand zukommen würde. Im Lebensmittelhandwerk handelt es sich hierbei um das Verkaufspersonal. Bei Filialunternehmen muss außerdem jede einzelne Filiale betrachtet werden. Darüber hinaus sind Beschäftigte in Vollzeitäquivalente umzurechnen und Auszubildende nicht in der Rechnung zu berücksichtigen.