

Berlin, 3. Dezember 2020

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### **Referentenentwurf zum Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen**

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf.

#### **A. Das Wichtigste in Kürze**

Das Verpackungsgesetz (VerpackG) ist seit 01.01.2019 in Kraft. Mit den dort enthaltenen gesetzlichen Änderungen wurde die Produktverantwortung der Hersteller und Vertrieber ausgeweitet. Der vorliegende Entwurf soll das VerpackG nun weiterentwickeln sowie europäische Vorgaben in nationales Recht umsetzen. Der DIHK unterstützt die Ziele des VerpackG, insbesondere die Stärkung des Recyclings und der Ressourcenschonung, betont dabei aber die Bedeutung eines schlanken Regulierungsrahmens für die Umsetzung und Akzeptanz der Unternehmen.

Aus Sicht des DIHK gibt es folgende Verbesserungsvorschläge:

- Von der Ausweitung der Registrierungs- und Nachweispflicht sollte abgesehen werden.
- Bei der Ausweitung der Pfandpflicht sollte darauf geachtet werden, dass die Qualität des durch die Flaschenrückgabe gewonnenen Rezyklats erhalten bleibt. Milcherzeugnisse sollten weiterhin nicht bepfandet werden.
- Die Bestimmungen für Mehrwegalternativen für bestimmte Einwegkunststoffverpackungen sollten eine Übergangsfrist bis 2024 vorsehen, ebenso wie einheitliche Hygienestandards.

#### **B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft**

Entsprechend der Produktverantwortung für Verpackungen müssen diejenigen, die Verpackungen mit Ware befüllen oder nach Deutschland einführen, die Entsorgung finanzieren. Hersteller und Handel sind gemäß VerpackG verpflichtet, sich für alle Verkaufsverpackungen, die typischerweise beim privaten Endverbraucher als Abfall anfallen, im Verpackungsregister LUCID zu registrieren und sich an einem dualen System zu beteiligen. Ein Großteil der rund 200.000 registrierten Unternehmen sind Mitglieder der Industrie- und Handelskammern (IHK).

Das mit dem VerpackG bezweckte Ziel der Förderung des Recyclings bietet durch die getrennte Sammlung und Verwertung von Verpackungen ökonomische Vorteile. So können Sekundärrohstoffe gewonnen werden, die zu Wertschöpfung und Versorgungssicherheit für die deutsche Wirtschaft führen.

### **C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil**

Mit der Änderung des VerpackG sollen Regelungen aus Art. 8a der AbfallRRL (2008/98/EG) sowie aus der EinwegkunststoffRL (2019/904/EU) umgesetzt werden. Dabei gehen einige der geplanten Regelungen über eine 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben hinaus und werden zu mehr Aufwand für Unternehmen führen.

Besonders Handel, Gastronomie und Tourismus werden derzeit schwer von den wirtschaftlichen Einschränkungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie getroffen. In der jetzigen, für viele Unternehmen schwierigen Situation sollten zusätzliche Belastungen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, vermieden werden. Deshalb sollte die Bundesregierung intensiv prüfen, ob die zusätzlichen Bürokratieanforderungen des Entwurfs für das Ziel der Vermeidung und des besseren Recyclings von Verpackungsabfällen jetzt wirklich notwendig und erforderlich sind.

Aus Sicht des DIHK werden die Belange kleiner und mittelständischer Unternehmen in dem Entwurf nicht hinreichend berücksichtigt. Durch die geplanten Änderungen werden viele Regelungen noch kleinteiliger und nehmen zahlreiche Unternehmen zusätzlich in die Pflicht. Hier empfehlen wir Ausnahmen vor allem für kleine Unternehmen mit geringen Verpackungsmengen.

Die im Entwurf vorgesehenen zusätzlichen Auskunftspflichten gegenüber der Zentralen Stelle, etwa durch Registrierungs- und Nachweispflichten, haben für viele Unternehmen keinen erkennbaren Mehrwert. Dies gilt insbesondere mit Blick auf das Ziel des VerpackG, die Verringerung des Verbrauchs von Verpackungsmaterialien bzw. bessere Recyclingfähigkeit der Verpackungen. Dies steht nicht im Zusammenhang mit weiteren Registrierungspflichten, sondern mit Aufklärung und der Unterstützung geeigneter Initiativen.

Vor Änderung der bestehenden Regelungen sollte zuerst geprüft werden, wie der Vollzug der bestehenden Regelungen optimiert werden könnte. Unternehmen, die sich widerrechtlich weder an einem System beteiligen noch registrieren, könnten durch die vorgeschlagenen zusätzlichen Registrierungspflichten nicht besser identifiziert werden.

Bei der Ausweitung zahlreicher Verpflichtungen sollte daher auch berücksichtigt werden, dass diese effektiv kontrolliert und Verstöße gegebenenfalls vollzogen werden müssen. Hier bedarf es einer engen Absprache mit der Behörde, um sicherzustellen, dass Maßnahmen nicht ins Leere laufen.

Seit Einführung des VerpackG bestehen zahlreiche Bemühungen und Initiativen für mehr Aufklärung im Bereich Mülltrennung und Recycling. Ein Beispiel dafür ist die Kampagne „[Mülltrennung](#)“

wirkt“. Bevor nun weitere zusätzliche Inhalte auferlegt werden, empfehlen wir der Bundesregierung, die Wirkung der seit 2019 geltenden Initiativen zu evaluieren.

Die DIHK-Auswertungen der Vollständigkeitserklärung (VE) aus dem Jahr 2016 haben die ungleiche Verteilung der Mengen bei der Verpackungslizenzierung aufgezeigt. Die 300 größten VE-pflichtigen Unternehmen bringen ca. 84 Prozent der Verpackungstonnage in Verkehr; die restlichen rund 3.000 VE-pflichtigen Unternehmen und die rund 45.000 Nicht-VE-pflichtigen Unternehmen zusammen nur 16 Prozent. Die Grenzen für die VE-Pflicht liegen bei 50 t/a PPK, 80 t/a Glas und 30 t/a sonstige Materialien. Im Sinne der Verhältnismäßigkeit können kleine und mittlere Unternehmen unterhalb dieser Grenzen von der Registrierung vielmehr befreit werden, ohne die Zielsetzung des Gesetzes zu gefährden.

## **D. Details - Besonderer Teil**

### § 7 Abs. 2: Registrierungspflicht für Hersteller von Serviceverpackungen

Von einer Ausweitung der Registrierungspflicht auf Letztvertreiber von Serviceverpackungen wären unzählige, vor allem kleine Unternehmen - angefangen beim Marktverkäufer, Blumenhändler, der „Würstchenbude um die Ecke“ bis hin zur Gastronomie - betroffen. Diese Unternehmen, die geringe Mengen an Verpackungen in den Verkehr bringen, müssten sich erstmals mit dem Registrierungsprozess und den dafür notwendigen Angaben auseinandersetzen. Dieser Aufwand geht weit über den vergleichsweise geringen Zeitaufwand des Registriervorgangs selbst hinaus.

Die geplante Registrierung läuft dem ursprünglichen Zweck der Regelung von Serviceverpackungen - eine Bürokratieentlastung gerade für kleine Unternehmen - entgegen. Die Delegation der Pflicht zur Systembeteiligung an den Vorlieferanten stellt eine sinnvolle Lösung dar, um einerseits der Transparenzanforderung gerecht zu werden, und um andererseits kleinere Marktteilnehmer von bürokratischen Pflichten zu entlasten. Von diesem Prinzip sollte aus Sicht des DIHK auch nicht abgekehrt werden.

Der Referentenentwurf begründet aus Sicht vieler IHKs nicht ausreichend, weshalb eine solche zusätzliche Registrierungspflicht für Inverkehrbringer von Serviceverpackungen vorgenommen werden soll. Der Mehrwert der erweiterten Registrierungspflicht erschließt sich vielen Unternehmen nicht. Sie erwarten dadurch weder einen Anstieg der erfassten Verpackungsmenge noch eine Verbesserung der Verwertung. Dies beruht zum einen darauf, dass keine Mengenmeldungen dahinterstehen und zum anderen, dass zahlreiche Doppelregistrierungen für dieselbe Verpackung bestehen. Dadurch würde das Verpackungsregister „aufgebläht“ und Überprüfungen zusätzlich erschwert. Einzelne Unternehmen haben IHKs gegenüber angeführt, dass sie die Ausweitung der Registrierungspflicht unterstützen. Sie erwarten durch die Registrierung mehr Transparenz über die Systembeteiligung von Letztinverkehrbringern. Dadurch soll ein effektiverer Vollzug gegenüber Trittbrettfahrern möglich sein. Für bestimmte Gruppen von Unternehmen (Duale Systeme oder die

Entsorgungswirtschaft) können diese Regelungen zu Vorteilen führen, wenn sich dadurch mehr Unternehmen an dualen Systemen beteiligen.

Aus Beratungsgesprächen der IHKs mit Mitgliedsunternehmen bewerten diese die Registrierungspflicht als zu weitreichend und für die Betroffenen schwer umsetzbar. Unabhängig von zusätzlichem Zeit- und Kostenaufwand sei für die Unternehmen eine Einarbeitung in die Thematik und ein Internetzugang Voraussetzung.

Statt einer Ausweitung der Registrierungspflichten regen viele IHKs vielmehr an, die Regelungen zu Servicepackungen zu überarbeiten. Zahlreiche Unternehmen sprechen sich für eine eindeutigere und praxistauglichere Ausgestaltung aus. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf das Kriterium der „räumlichen Nähe“. Die strenge Auslegung, wonach ein Transport auf öffentlichen Straßen die Qualifizierung als Serviceverpackung entfallen lässt, sorgt in der Praxis für umständliche Differenzierung von Verpackungen. Dies gilt etwa im Fall einer Pizzeria, welche sowohl Abholungen als auch Lieferungen anbietet.

#### § 7 Abs. 7: Kontrollpflichten beim Inverkehrbringen

Mit diesen neuen Bestimmungen soll elektronischen Marktplätzen und Fulfillment-Dienstleistern untersagt werden, nicht-systembeteiligte Verpackungen anzubieten oder zu vertreiben. Dazu zählt auch, Sorge dafür zu tragen, dass die Shop-Anbieter ihren Pflichten nach dem VerpackG nachkommen. Dadurch werden die Online-Marktplatzbetreiber implizit zur Überprüfung der Systembeteiligung der Händler angehalten, die über ihre Plattform Waren anbieten. Auch Fulfillment-Dienstleistern wäre es damit zukünftig verboten, den Vertrieb von Waren zu unterstützen, deren Anbieter sich nicht an einem dualen System beteiligen.

Auf diese Weise soll die Chancengleichheit zwischen stationärem und Onlinehandel gestärkt und ein Level-Playing-Field geschaffen werden.

Viele Unternehmen - insbesondere im stationären Einzel- oder Fachhandel - sehen sich gegenüber Anbietern auf Online-Marktplätzen oder Fulfillment-Centern benachteiligt und setzen sich für eine bessere Überwachung der Produktverantwortung ein. Der DIHK unterstützt deshalb Regelungen, die zu einer Gleichstellung des Onlinehandels führen können.

Die geplante Kontrollpflicht würde zu einem organisatorischen Mehraufwand führen. Eine Überprüfung der tatsächlichen Beteiligung des Herstellers ist für Betreiber des Online-Marktplatzes nur bis zu einem bestimmten Maße möglich. Viele erforderliche Daten stehen den Betreibern von Online-Marktplätzen oder Fulfillment-Centern nicht zur Verfügung. Den Betreibern fehlen zudem die Möglichkeiten des behördlichen Vollzugs (bspw. Anordnungen, Bußgelder). Zudem führen Betreiber an, dass sie keinen physischen Kontakt mit der Verpackung haben und darauf angewiesen wären, dass der Verkäufer zutreffende Angaben zur Verpackung übermittelt, um anhand dieser eine ordnungsgemäße Registrierung zu prüfen. Es sollte daher geprüft werden, auf welchem praktikablen Wege hier Überprüfungsmöglichkeiten bestehen. Hier sollte auch auf Erfahrungen aus den anderen Bereichen der Produktverantwortung (beispielsweise ElektroG) zurückgegriffen werden und geprüft

werden. Einzelne Unternehmen setzen sich zudem für eine Klarstellung in Bezug auf den Begriff „ordnungsgemäß registriert“ ein. Hier sollte die Angabe der Registriernummer ausreichen.

Mit der Kontrollpflicht stellt sich auch die Frage nach den Möglichkeiten, diese Forderungen zu kontrollieren. Dabei äußern zahlreiche Unternehmen Zweifel, inwiefern große Betreiber aus Drittstaaten diese Regelungen einhalten und wie Vollzugsbehörden deren Einhaltung effektiv kontrollieren können. Hier werden weiter Lücken erwartet.

Es sollte daher in jedem Fall sichergestellt werden, dass die Einhaltung der Vorschriften auch entsprechend kontrolliert wird und nicht ins Leere läuft.

Einzelne Onlinehändler sehen insbesondere bei den Versandverpackungen das Risiko der Doppellizenzierung. So würden viele Händler für Verpackungen ihre Verpackungen vorlizenzieren. Die Onlineshops, die lizenzierte Verpackungen kaufen, würden diese dann teilweise nochmals lizenzieren müssen.

### § 9 Erweiterung der Registrierungspflicht auf alle Hersteller

Mit der Änderung von Absatz 1 müssten sich künftig alle Hersteller von Verpackungen registrieren. Die Registrierungspflicht würde damit auf tausende zusätzliche Unternehmen ausgeweitet werden, die keine systembeteiligungspflichtigen Verpackungen in den Verkehr bringen. Das BMU begründet dies mit der Umsetzung von Art. 8a Abs. 5 AbfRRL, der eine Verbesserung des Überwachungs- und Durchsetzungsrahmens für die Regelungen zur erweiterten Herstellerverantwortung erreichen soll.

Diese Regelung würde nach unserer Einschätzung fast zu einer Vollerhebung der gewerblichen Wirtschaft führen. Denn mit Ausnahme einiger Dienstleistungsunternehmen bringen fast alle Unternehmen in Deutschland Verpackungen in den Verkehr. Durch die Ausweitung der Registrierungspflicht würden vor allem mehr Daten erhoben. Die Menge der Systembeteiligungen dürfte sich dagegen kaum vergrößern. Auch eine Verbesserung der Überwachung verspricht die erweiterte Informationspflicht kaum. Die extreme Ausweitung des Registers könnte dagegen sogar zu mehr Unübersichtlichkeit führen. Von Unternehmen wird diese Registrierungspflicht deshalb überwiegend als „erzieherische Maßnahme“ bewertet, welche wenig zielführend ist. Es stellt eine bürokratie- und kostentreibende Verpflichtung dar, die keinen wesentlichen Umwelteffekt entfaltet.

Transportverpackungen, Umverpackungen u. ä. dienen nicht der Finanzierung der Entsorgung der gelben Tonnen/Säcke und sollten daher auch nicht in das Register aufgenommen werden. Einzelne Unternehmen haben IHKs gegenüber angeführt, dass sie die Ausweitung der Registrierungspflicht unterstützen. Sie erwarten durch die Registrierung mehr Transparenz über die Systembeteiligung von Letztinverkehrbringern bzw. über mögliche Umgehungen einer Systembeteiligung. Dadurch soll ein effektiverer Vollzug gegenüber Trittbrettfahrern möglich sein. Für bestimmte Gruppen von Unternehmen (Duale Systeme oder die Entsorgungswirtschaft) können diese Regelungen zu Vorteilen führen, wenn sich dadurch mehr Unternehmen an dualen Systemen beteiligen.

### § 14 Abs. 3 Informationspflichten der Systeme zu ihrer Organisation

Die neuen Informationspflichten der dualen Systeme in Satz 4 Nr. 1 - 3 sollen der Transparenz und Vergleichbarkeit dienen und Art. 8a Abs. 3e) AbfRRL umsetzen. Trotz europäischer Vorgaben sind hier die Umstände des nationalen Marktes zu berücksichtigen, da sich diese auch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden.

Aufgrund der „Empfindlichkeit des gesamten dualen Systems“ in der Vergangenheit (s. Insolvenzfall eines Systembetreibers) ist aus Sicht der Unternehmen eine neutrale Kontrolle wichtig. Auch die Transparenz am Markt ist hierfür sinnvoll. Hersteller und Inverkehrbringer können von besser überwachten dualen Systemen und einer höheren Markttransparenz profitieren.

Aus Sicht der betroffenen dualen Systeme sollte allerdings dabei auch den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts Rechnung getragen werden. Es stellt sich hier die Frage, welche Daten zur wirtschaftlichen Situation erhoben werden sollen. Diese Forderung sollte mit minimalem Aufwand für Unternehmer verbunden sein und keinerlei Betriebsgeheimnisse enthalten. Die wirtschaftliche Situation eines Unternehmens wird in der Bilanz/Gewinn- und Verlustrechnung abgebildet. Diese Daten liegen den Finanzbehörden vor. Nach dem „Once-Only-Prinzip“ sollte es möglich sein, dass die Finanzverwaltung den zuständigen Stellen einen Hinweis gibt, wenn die wirtschaftliche Situation eines beteiligten Unternehmens kritisch ist. Hier sollte das BMU eine Vereinfachung prüfen.

### § 15 Abs. 3 Nachweispflicht

Der Entwurf sieht vor, dass künftig auch Hersteller von Transportverpackungen, Verkaufs- und Umverpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen, und die Hersteller von Mehrwegverpackungen nachweispflichtig sein sollen. Bisher gilt diese Nachweispflicht nur für systemunverträgliche Verpackungen und für Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter.

Diese Nachweispflichten würden zu einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand und somit einer Mehrbelastung der Unternehmen führen. Ein direkter Mehrwert beim Schutz der Umwelt ist dagegen nicht erkennbar. Für die betroffenen Unternehmen wäre diese Verpflichtung zeit- und kostenintensiv. Die Menge der bisher nicht nachweispflichtigen Verpackungen übersteigt nach Einschätzung des DIHK die Mengen systemunverträglicher Verpackungen und der von Verkaufsverpackungen mit schadstoffhaltiger Füllgütern um ein Vielfaches. Tausende Unternehmen müssten sich deshalb erstmals mit diesen neuen Nachweispflichten auseinandersetzen und eine Dokumentation aufgeschlüsselt nach Materialart und Masse erstellen. Der DIHK empfiehlt deshalb, die Regelung zur Nachweispflicht nicht auf alle Verpackungen auszuweiten.

Nach Aussage zahlreicher Unternehmen werden Transportverpackungen zurückgenommen, wiederverwendet und/oder dokumentiert und getrennt einer Verwertung zugeführt (gem. den Vorschriften der GewAbfVO). Trotz hohen Aufwands zur Erfassung von Abfällen bzw. Verpackungen ist es für Unternehmen nur unter sehr hohem Aufwand leistbar, alle diese Materialströme nachzuverfolgen.



Als Beispiel soll hier die Drittverwendung von Mehrwegverpackungen, konkret die Palette, dienen: Üblicherweise kommt die Palette wieder zurück und wird wiederverwendet. Oftmals werden die Paletten jedoch auch gekauft (Bastel-/Bauzwecke) oder die ausgelieferten Paletten behalten und verheizt. Möglicherweise kommt aber auch ein anderer Lieferant und nimmt die Paletten mit (an Baustellen kein Einzelfall). Eine Auswertung über verkaufte bzw. ausgegebene Paletten ist zwar möglich, aber mit viel zusätzlichem Aufwand verbunden.

Die undefinierte Forderung „zur Bewertung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Dokumentation sind geeignete Mechanismen zur Selbstkontrolle einzurichten“ bewerten einige Unternehmen als unverständlich und unklar. Hier sollte zur Vermeidung von Rechtsunsicherheiten eine Präzisierung vorgenommen werden.

### § 30a Mindestrezyklatanteil von Einwegkunststoffgetränkeflaschen

Diese Neuregelung dient der Umsetzung von Art. 6 Abs. 5 der EinwegkunststoffRL. Laut Entwurf soll bei der Berechnung des Rezyklatanteils auf jede einzelne in Verkehr gebrachte Einwegkunststoffgetränkeflasche abgestellt werden. Dies bewerten viele Unternehmen weder als praktikabel noch umsetzbar. Aus der Richtlinie ergibt sich dagegen, dass die Berechnung aus dem Durchschnitt aller in Deutschland in Verkehr gebrachten PET-Flaschen erfolgen soll. Dies erscheint praktisch besser umsetzbar. Der DIHK empfiehlt deshalb, diese Vorschrift 1:1 aus den europäischen Vorgaben umzusetzen.

Die entsprechenden Durchführungsrechtsakte der EU-Kommission, in denen europaweit einheitliche Regeln für die Berechnung und Überprüfung der Zielvorgaben festgelegt werden, stehen noch aus. Die Veröffentlichung der Rechtsakte wäre für einen einheitlichen EU-weiten Vollzug erforderlich und sollte daher bei der Formulierung der Anforderungen berücksichtigt werden.

Vorgaben zu einem Mindestrezyklatanteil können Unternehmen bei der Produktgestaltung einschränken. Eine feste Rezyklateinsatzquote als ordnungsrechtliche Vorgabe für bestimmte Produkte ist deshalb nur sinnvoll, wenn für Innovation und nachhaltige Gestaltung von Produkten ausreichend Spielraum verbleibt.<sup>1</sup>

Im Falle von PET-Flaschen wird eine Rezyklateinsatzquote von vielen Unternehmen allerdings positiv bewertet. Es handelt sich dabei um einen Stoffstrom, der leicht und qualitativ hochwertig recycelt werden kann. Diese Regelung stellt nach Ansicht vieler betroffener Unternehmen ein gutes Beispiel für eine produktbezogene Einsatzquote dar, welche nach jahrelanger Entwicklung ausreichend Akzeptanz erfährt. Hier wurde die Recyclingkette schon eingerichtet, für Unternehmen stellen die Quoten keine unüberwindbare Hürde dar.

---

<sup>1</sup> Verbindliche Vorgaben für den Einsatz von Rezyklaten in bestimmten Produkten werden innerhalb der Wirtschaft unterschiedlich bewertet. Teile der Wirtschaft – insbesondere im Bereich der Recycling- und Entsorgungswirtschaft – setzen sich für eine verbindliche Rezyklateinsatzquote für bestimmte Erzeugnisse und Verpackungen ein. Dies führt aus ihrer Sicht zu mehr Einsatz von Rezyklaten und Investitionen in Recyclingtechnologien. Insbesondere Hersteller und Handel befürchten dagegen Einschränkungen bei der Entwicklung ihrer Produkte und verweisen auf mögliche Qualitätsprobleme beim Einsatz der Sekundärrohstoffe.

In Bezug auf PET-Einwegflaschen, die einen Barrierschutz enthalten, erwarten viele Unternehmen in den nächsten Jahren noch einigen Entwicklungsbedarf, um auch hier problemlos hochwertige Rezyklate gewinnen zu können. Einige Unternehmen äußern daher Verständnisschwierigkeiten, weshalb der Fokus auf den sensiblen Bereich der Lebensmittelverpackungen, insbesondere Einweggetränkeverpackungen, gelegt wird. Recyclate seien danach besser geeignet für andere Kunststoffverpackungen, z. B. für Putzmittel.

#### § 31 Abs. 4 Nr. 7 Ausweitung der Pfandpflicht

Alle Einwegkunststoffgetränkeflaschen und Getränkedosen sollen nach dem Verordnungsentwurf künftig unter die Pfandpflicht fallen. Eine Differenzierung nach dem Füllgut entfiel somit. Zahlreiche Unternehmen sehen die Ausweitung der Pfandpflicht als Chance einer Vereinheitlichung und Vereinfachung. Bislang werden die Regelungen zur Einwegpfandpflicht teilweise als unübersichtlich bewertet (Molkereiprodukte und Säfte nicht pfandpflichtig, Mischgetränke aber schon). Zudem erwarten viele Unternehmen mit der Ausweitung der Pfandpflicht, dass der Entwicklung hin zu „Ausweichgetränken“, um die Pfandpflicht umgehen zu können, entgegengewirkt wird.

Inwiefern die Pfandpflicht jedoch Substitutionseffekte hin zu mehr Getränkekartons bringt, bleibt abzuwarten. Nach Ansicht des DIHK sollten die Auswirkungen einer Ausweitung der Pfandpflicht deshalb genau beobachtet und evaluiert werden.

Sofern sich die Einwegkunststoffgetränkeflaschen und insbesondere im Bereich von Fruchtsäften, Flaschen mit Barrierschicht nicht nachteilig auf die Rezyklate auswirken, stellt die Ausweitung der Pfandpflicht für einen Großteil des Handels einen vertretbaren Weg dar. Dies wurde auch in einer Entschließung des Bundesrats ([BR 18/20](#)) im März dieses Jahres („Pfandpflicht (..) nur dann gelten, soweit dies nicht zu einer Verschlechterung der Qualität des durch die Flaschenrückgabe gewonnenen Rezyklats führt („technische Gründe“)) beschlossen.

Dies schließt nach Angaben vieler Unternehmen jedoch nicht die Pfandpflicht auf Milcherzeugnisse ein. Diese sollten, wie bislang, von der Pfandpflicht ausgenommen werden. Dies wurde auch vom Bundesrat in seiner Entschließung ([BR 18/20](#)) beschlossen („soweit nicht hygienische Bedenken entgegenstehen“). Gegen die Einbeziehung sprechen zum einen Hygienierisiken durch Restflüssigkeit in den Milchgebinden, die deutlich über die Verunreinigung bei allen anderen Getränken hinausgehen und auch eine Geruchsbelästigung wegen gärender Milchreste an den Rückgabeautomaten verursachen. Weiter wird der Stoffstrom der PET-Rezyklate potenziell mit Titaniumdioxid angereichert werden, das aus dem weiß vollgefärbtem PET stammt (u. a. als UV-Schutz für Milchprodukte). Auch wenn sich die mögliche Karzinogenität nach derzeitigem Erkenntnisstand auf Stäube beschränkt, die bei Aufbereitung und Verarbeitung von Rezyklaten ebenfalls entstehen können, sollte dieses Risiko einer Verschleppung in den bislang nahezu einzigen Stoffstrom für lebensmitteltaugliche Kunststoffrezyklate vermieden werden. Die opake Färbung von PET-Milchgebinden erschwert die Trennung von weißem und transparentem PET.

Einige Unternehmen des Handels lehnen die Pfandpflicht dagegen ab. Sie hinterfragen insbesondere die Lenkungswirkung auf Einweggetränkeverpackungen.



Einigkeit besteht jedoch insoweit, als dass sich alle Unternehmen für eine ausreichende Übergangsfrist aussprechen, um Altbestände ohne Pfandabgabe abzuverkaufen.

Weiter sind bei der Frage der Ausweitung der Pfandpflicht folgende Probleme praktischer Art zu bedenken: die heute gängigen Pfandautomaten lassen zumindest teilweise eine Trennung von PET-Flaschen mit und ohne Barriere nicht zu. Eine händische Trennung im rückwärtigen Bereich des Automaten ist nicht möglich, da zum einen nur Automaten für Ein- und Mehrweg über entsprechende Bereiche verfügen. Zum anderen muss die Flasche zwingend vom Automaten entwertet (sprich kompaktiert) werden, um Betrug durch wiederholtes Einführen derselben Flasche zu verhindern. Auch wird die Information, ob die Flasche eine Barrierschicht enthält oder nicht, bisher nicht durch den Barcode abgebildet. Dem Händler liegen diese Herstellerinformationen zudem nicht vor.

Während die Ausweitung für den Handel und die Logistik eine Herausforderung darstellt, welche handhabbar ist, stellt die Pfandpflicht kleine und mittelständische Unternehmen sowie Start-ups vor Herausforderungen. Die Einweg- und Mehrwegpfandsysteme sollten daher gewährleisten, auch kleinen Inverkehrbringern (Existenzgründern) einen einfachen Zugang zum System und somit zum Markt zu gewährleisten. So stellen etwa einmalige Registrierungskosten von ca. 3.500 Euro sowie die hohen jährlichen Kosten für die Beteiligung am Pfandsystem und bei den Clearing-Stellen, insbesondere für kleine Mengen, einen faktischen Marktausschluss für kleine Unternehmen dar. Einige Unternehmen schlagen daher etwa eine Konsortiumslösung vor, wie sie beispielsweise im Batteriegesetz besteht, um die Kosten an einem Pfandsystem auch bei kleinen Mengen zu wettbewerbsfähigen Preisen zu ermöglichen. Nach Angaben des Einwegpfandbetreibers DPG ist aktuell eine Beteiligung unter 100.000 Flaschen pro Jahr weder für die DPG noch für Unternehmen wirtschaftlich darstellbar.

### § 33 Mehrwegalternative bei Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebechern

Diese neuen Vorgaben soll Art. 4 der EinwegkunststoffRL umgesetzt werden, wonach die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ergreifen haben, um für bestimmte Produkte eine deutliche Verbrauchsminderung zu erreichen. In Bezug auf die geeigneten Maßnahmen haben die Mitgliedstaaten demnach Spielraum. Bis 03.07.2021 hat die EU vor, einen Durchführungsrechtsakt zur Festlegung der Methode für die Berechnung und Überprüfung der Verbrauchsminderung zu erlassen.

Der vorliegende Entwurf sieht die Umsetzung dieser Regelungen für den 01.01.2022 vor. Danach sollen Waren, die in Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebechern angeboten werden, auch in Mehrwegverpackungen zum Kauf anzubieten. Insofern müssen alle in Einwegverpackungen angebotenen To-Go-Produkten in derselben Art auch in einer Mehrwegverpackungen angeboten werden. Dies gilt ebenso für die Preisgestaltung. Die Rücknahmepflicht soll sich dabei auf diejenigen gebrauchten Mehrwegverpackungen beschränken, die jeweils vertrieben werden.

Die Bundesregierung sollte nach Ansicht des DIHK prüfen, die Frist bis mindestens 01.01.2024 zu verschieben. Viele Systeme sind entweder noch in Pilotphasen, decken nur einzelne Gebindearten

ab oder beschränken sich auf bestimmte Städte oder Ballungsräume. Flächendeckende Systeme lassen sich nicht kurzfristig bis zum 01.01.2022 ausrollen. Des Weiteren haben Unternehmen Lagermöglichkeiten und die erforderliche Logistik zu organisieren und zu implementieren. Die in § 3 Abs. 4b) definierten Begrifflichkeiten sollten aus Gründen der Übersichtlichkeit und Rechtssicherheit denen der Einwegkunststoffverbotsverordnung, § 3 Abs. 1 Nr. 7a) entsprechen.

Die Forderung nach einer Preisgleichheit schränkt aufgrund der jeweils unterschiedlich erforderlichen Prozessschritte bei Herstellung, Vertrieb und Rücknahme die Eigenständigkeit der Vertrieber bei der Preisfestlegung spürbar ein. Die Richtlinie sieht lediglich vor, dass die Maßnahmen „verhältnismäßig und nichtdiskriminierend“ sein sollen. Schon allein wegen der zusätzlichen Logistik- und Aufbereitungskosten für Mehrweg können die Artikel in Einweg- und Mehrweg betriebswirtschaftlich zumutbar nicht zum selben Preis angeboten werden. Die Annahme in der Begründung des Entwurfs, die Mehrwegbehälter könnten 500 Mal eingesetzt werden, ist nach Aussage zahlreicher Unternehmen viel zu hoch.

Der DIHK betont, dass eine Verpflichtung auch Mehrwegalternativen anzubieten oder gar Mehrwegbehälter des Kunden zu befüllen, eng mit den geltenden Standards für Lebensmittelhygiene abgestimmt sein muss. Dies gilt ebenso für die Rückgabe und Reinigung der Behältnisse (beispielsweise Temperatur des Reinigungsprozesses, Mindestmengen an definierten Reinigungsmitteln). Hier sind einheitliche Standards für die Unternehmen aus Gründen der Rechtssicherheit wichtig. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass dies mit Investitionen verbunden sein kann. Insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen können hier hohe zusätzliche Kosten entstehen.

Einige Unternehmen geben zu bedenken, dass die ökologische Vorteilhaftigkeit unter Betrachtung des gesamten Produktlebenszyklus von Mehrwegbehältnissen nicht zweifelsfrei gegeben ist. Ihr Vorschlag lautet daher, einen finanziellen Anreiz für mehr Mehrweg zu prüfen. Es sollten Wege gefunden werden, den Verbraucher auch von der Nutzung der Mehrweg-Alternativen zu überzeugen. Ansonsten könnten sich Parallelen zu Einweg- und Mehrweggetränkeflaschen entwickeln, welche nicht die bezweckten Effekte haben. Weiter wird von einzelnen Unternehmen vorgeschlagen, eine bessere Getrenntsammlung von Einweg im öffentlichen Raum zu organisieren, um das Verpackungsrecycling zusätzlich stärken.

Für Geschäftsmodelle, die auf Pfandsysteme setzen, wie z. B. ReCup oder REBOWL, fehlt derzeit noch der Wirtschaftlichkeitsnachweis.

### § 34 Erleichterungen für kleine Unternehmen

Für kleine Unternehmen mit höchstens drei Mitarbeitern und einer Fläche von höchstens 50 m<sup>2</sup> sollen Erleichterungen gelten. Hier soll es entsprechend dem Entwurf genügen, auf Wunsch den Kunden die Produkte in mitgebrachte Mehrwegbehälter abzufüllen. Diese Regelung ist nicht zwingend, sodass Wahlfreiheit besteht. Diese Ausnahmeregelung für kleine Verkaufsstellen wird vom DIHK positiv bewertet.

Es sollte aber klargestellt werden, ob der Inhaber als Mitarbeiter zählt, wie Halbtagsstellen gewertet werden und ob sich die 50 m<sup>2</sup> auf die Gesamtfläche beziehen.

Bei diesen Regelungen ist jedoch zu beachten, dass die Möglichkeit, Behälter von Kunden zu befüllen, eng mit den Standards für Lebensmittelhygiene abzustimmen ist. Hier brauchen Unternehmen Rechtssicherheit, um nicht in eine Haftungsfalle zu geraten. Die Handhabung der Behörden erfolgt hier nicht einheitlich. Ein Konflikt zwischen Umwelt- und Verbraucherschutz gilt es zu vermeiden.

### § 35 Bevollmächtigung

Durch diese Neuregelung können die Pflichten der Produktverantwortung eines ausländischen Herstellers durch inländische Bevollmächtigte übernommen werden. Dies stellt grundsätzlich eine Erleichterung dar und wird vom DIHK positiv bewertet. Allerdings wird die Registrierungspflicht nach § 9 ausdrücklich ausgenommen. Damit greift die Regelung zu kurz. Eine höchstpersönliche Registrierung stellt ein Hindernis im europäischen Binnenmarkt dar. Dem Bevollmächtigten sollten daher nach Ansicht des DIHK sämtliche Verpflichtungen übertragen werden können.

### Anlage 2 Nummer 1 (neu): Schadstoffhaltige Füllgüter

Diese neue Regelung sieht vor, die Definition der schadstoffhaltigen Füllgüter an das Selbstbedienungsverbot gem. § 8 Abs. 4 der aktuellen Chemikalienverbotsverordnung 2017 aufzunehmen. Dies ist positiv zu bewerten.

### § 3 Abs. 11 „vergleichbare Anfallstelle“

Einzelne Unternehmen setzen sich dafür ein, dass bestehende Rechtsunsicherheiten des Gesetzes behoben werden. Dies gilt beispielsweise für den Begriff der „vergleichbaren Anfallstelle“ (§ 3 Abs. 11), die in der Praxis zu vielen Problemen führt. So wird etwa der Pausenraum eines Gewerbebetriebes von der Zentralen Stelle als vergleichbare Anfallstelle bewertet.

Die dort anfallenden Verpackungsabfälle sind mit solchen, die typischerweise in privaten Haushalten anfallen, vergleichbar. Sie fallen üblicherweise im Rahmen des Verzehr von mitgebrachten Speisen und Getränken in haushaltsüblichen Größen und Mengen an. In Anbetracht der ausdrücklich im Gesetz als vergleichbare Anfallstelle benannten Kantine ist eine andere Bewertung des vergleichbaren Pausenraumes damit nicht begründbar. Mithin sind die dualen Systeme verpflichtet, eine Sammlung aller restentleerten Verpackungen in ausreichender Weise und unentgeltlich für die im Pausenraum anfallenden Verpackungsabfälle sicherzustellen. Allerdings erfolgt die Abholung der Verpackungsabfälle durch die beauftragten Dienstleister nur gegen zusätzliches Entgelt, obwohl die dualen Systeme über die Lizenzentgelte bereits entsprechende Einnahmen generiert haben. Hier sollte eine Klarstellung im Gesetz erfolgen,

## **E. Ansprechpartnerin**

Eva Weik

Bereich Energie, Umwelt, Industrie

Referatsleiterin Kreislaufwirtschaft, Umweltrecht, Rohstoffpolitik

030/203 08 2212

[Weik.eva@dihk.de](mailto:Weik.eva@dihk.de)

## **F. Wer wir sind:**

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.