
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Entwurf der Bundesregierung zu einem Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen

A. Das Wichtigste in Kürze

Der DIHK unterstützt das Ziel des Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie, insbesondere die Verwertung bzw. das Recycling von Verpackungsmaterialien zu verbessern sowie Ressourcen zu schonen. Allerdings sollte vor dem Hintergrund der erheblichen wirtschaftlichen Belastungen der Unternehmen durch die Corona-Pandemie abgewogen werden, ob zusätzliche Bürokratieranforderungen für das Ziel der Vermeidung und des besseren Recyclings von Verpackungsabfällen jetzt wirklich notwendig, aber vor allem zielführend sind.

Entsprechend der Produktverantwortung des VerpackG müssen diejenigen, die Verpackungen mit Ware befüllen oder nach Deutschland einführen, die Entsorgung finanzieren. Hersteller und Handel sind 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 bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister registrierten Unternehmen sind Mitglieder der Industrie- und Handelskammern (IHK). Aber auch die überwiegende Mehrheit der übrigen Mitgliedsunternehmen bringt Verpackungen in den Verkehr und ist damit von den Vorschriften des Gesetzes betroffen.

Zu folgenden Punkten des Gesetzentwurfs sieht der DIHK noch Verbesserungspotenzial:

- Von der Ausweitung der Registrierungs- und Nachweispflicht sollte abgesehen werden. Dass das Ziel des Entwurfs, die Transparenz zu erhöhen, erreicht wird, kann bezweifelt werden. Eher wird dadurch das Verpackungsregister überfrachtet.

- 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. Der Abverkauf bereits abgefüllter und etikettierter Flaschen sollte sichergestellt werden, um zusätzliche Kosten und Aufwand zu vermeiden.
- Die Bestimmungen für Mehrwegalternativen für bestimmte Einwegkunststoffverpackungen sollten eine Übergangsfrist bis 2024 vorsehen, ebenso wie einheitliche Hygienestandards.

Die Bundesregierung hat bei der Überarbeitung des Referentenentwurfs einige vom DIHK angeführte Aspekte aufgegriffen und berücksichtigt. Folgende Aspekte sollten im Gesetzentwurf deshalb beibehalten werden:

- Die Berechnung des Rezyklateinsatzes bei Einwegkunststoffgetränkeflaschen sollte nicht jeweils pro Flasche erfolgen. Es sollte die Möglichkeit bestehen, den Nachweis des entsprechenden Rezyklatanteils anhand der Gesamtmasse der in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflaschen zu erbringen.
- Für kleine Unternehmen gibt es Ausnahmen bezüglich der Anforderungen an Mehrwegalternativen bei Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und -getränkebechern. Diese sollen lediglich die Befüllung von mitgebrachten Behältern ermöglichen.

B. 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, Imbiss, 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.

Aus Sicht vieler IHKs wird nicht ausreichend begründet, 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 ihren 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.

Sofern an der Registrierungspflicht festgehalten wird, sollte diese einheitlich zusammen mit der Registrierungspflicht sämtlicher Hersteller gem. § 9 Abs. 1 ab dem 1. Juli 2022 eingeführt werden, um einen reibungslosen Ablauf der Eintragung in die Datenbank der ZSVR sicherstellen zu können.

§ 9 Erweiterung der Registrierungspflicht auf alle Hersteller nach VerpackG

Mit der Änderung würde die Registrierungspflicht zum 1. Juli 2022 auf tausende zusätzliche Unternehmen ausgeweitet werden, die keine systembeteiligungspflichtigen Verpackungen in den Verkehr bringen. Diese Regelung würde nach Einschätzung des DIHK 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 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 Verpackungsregisters 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 Verpackungsregister 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.

§ 15 Abs. 3 Nachweispflicht

Die Hersteller von Transportverpackungen, Verkaufs- und Umverpackungen, die nicht beim privaten Endverbraucher anfallen und die Hersteller von Mehrwegverpackungen sollen künftig

nachweispflichtig sein. Bisher gilt dies nur für systemunverträgliche Verpackungen und für Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter. Die 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 etwa Transportverpackungen zurückgenommen, wiederverwendet und/oder dokumentiert und getrennt einer Verwertung zugeführt (gem. der GewAbfVO). Trotz hohem Aufwand 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 der 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/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 zudem einige Unternehmen als unverständlich und unklar. Hier sollte eine Präzisierung vorgenommen werden.

§ 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 (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 eine Vereinfachung geprüft werden.

§ 31 Abs. 4 Nr. 7 Ausweitung der Pfandpflicht

Die Ausweitung der Pfandpflicht soll bereits ab dem 1. Januar 2022 greifen. Es sollte daher sichergestellt werden, dass sämtliche Altbestände ohne Befandung weiter abverkauft werden können; zusätzlicher Aufwand für die Unternehmen durch Umetikettierung sollte - auch zu Ressourcenschonung - vermieden werden.

Die Befandung aller Einwegkunststoffgetränkeflaschen und -dosen wird unterschiedlich bewertet. Während zahlreiche Unternehmen dies positiv bewerten, hinterfragen andere Unternehmen insbesondere die Lenkungswirkung auf Eingeweggetränkeverpackungen. Inwiefern die Pfandpflicht 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.

In jedem Falle sollte die Qualität der Rezyklate sichergestellt werden. Dies gilt insbesondere für Flaschen mit Barrierschichten, wie etwa Fruchtsäfte. Hier sollte sichergestellt werden, dass sich dies nicht nachteilig auf die Rezyklate insgesamt auswirkt.

Gegen die Befandung von Einwegverpackungen für Milch und Milcherzeugnisse äußern zahlreiche Unternehmen Bedenken. Diese sollten, wie bislang, von der Pfandpflicht ausgenommen werden. Gegen die Einbeziehung sprechen zum einen Hygienrisiken durch Restflüssigkeit in den Milchgebinden, die deutlich über die Verunreinigung bei allen anderen Getränken hinausgehen. Die gebrauchten Flaschen und Kartons verursachen eine Geruchsbelästigung wegen gärender Milchreste an den Rückgabeautomaten. Weiter wird der Stoffstrom der PET-Rezyklate potenziell mit Titandioxid angereichert werden, das aus dem weiß vollgefärbtem PET stammt. 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.

§ 33 Mehrwegalternative bei Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebechern

Nach Art. 4 der EinwegkunststoffRL ist bis zum 3. Juli 2021 ein Durchführungsrechtsakt zur Beschreibung der Maßnahmen zur Verbrauchsminderung zu erlassen. Der Entwurf sieht die Umsetzung der Regelungen zur Verbrauchsminderung ab dem 01.01.2023 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-Produkte 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.

Nach Ansicht des DIHK sollte die Frist bis mindestens 1. Januar 2024 verlängert werden. 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 in dieser kurzen Zeit ausrollen. Des Weiteren haben Unternehmen Lagermöglichkeiten und die erforderliche Logistik zu organisieren und zu implementieren.

Darüber hinaus schränkt die Forderung nach einer Preisgleichheit 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.

C. Ansprechpartnerin

Eva Weik

Bereich Energie, Umwelt, Industrie

Referatsleiterin Kreislaufwirtschaft, Umweltrecht, Rohstoffpolitik

030/203 08 2212

Weik.eva@dihk.de

D. 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.