

Stellungnahme

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

Aktenzeichen: WR II 5 – 3011/003-2020.0001

Die Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke (wafg) nimmt die Gelegenheit wahr, um im Rahmen der Verbändeanhörung dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) zu zentralen Kritikpunkten und offenen Fragen mit Blick auf den Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen“ wichtige Hinweise zu geben. Diese sind darauf ausgerichtet, die Funktionalität bestehender Sammlungs- und Recyclingstrukturen nicht zu gefährden und eine (europa-)rechtlich tragfähige Umsetzung zu wahren.

Vorschlag geht weit über die 1:1-Umsetzung des EU-Rechts hinaus und stellt in der aktuellen Corona-Lage damit besondere Herausforderungen für eine belastbare Bewertung

Zunächst ist festzuhalten, dass die anhaltende Corona-Lage die gesamte Wirtschaft und alle Bereiche unserer Gesellschaft vor grundlegende Herausforderungen stellt. Daher sind wir doch ausgesprochen überrascht, wie der vorliegende Referentenentwurf in derart grundsätzlicher Weise sehr diffizile und zentrale Fragestellungen mit Blick auf die angedachten (strukturellen) Änderungen des Verpackungsgesetzes (VerpackG) aufwirft.

Der Vorschlag ist insbesondere mit Blick auf die Ausgestaltung zentraler Vorgaben weit entfernt von einer 1:1-Umsetzung der EU-rechtlichen Rahmenbedingungen. Wir haben erhebliche Bedenken, ob diese Ansätze den EU-rechtlichen Vorgaben entsprechen und einer binnenmarktbezogenen Prüfung standhalten.

Diese Vorgehensweise verwundert in der Kombination der beiden genannten Vorbehalte umso mehr, da diese strukturellen Fragen nunmehr im Rahmen dieser schriftlichen Verbändeanhörung unter den restriktiven Rahmenbedingungen der andauernden Pandemie-Lage aufgeworfen werden. Wir können unsererseits nicht erkennen, wie diese wichtigen Fragen bereits verlässlich und abschließend im Rahmen dieser (schriftlichen) Verbändeanhörung geklärt werden könnten.

Dies vorausgestellt ergeben sich nach heutigem Diskussionstand folgende grundsätzliche Hinweise zum Referentenentwurf:

Etablierte und effektive Strukturen der funktionierenden Kreislaufwirtschaft bei bepfandeten Getränkeverpackungen dürfen nicht in Frage gestellt bzw. konterkariert werden

Erfrischungsgetränke und Wässer werden bekanntlich seit vielen Jahren in erfolgreich etablierten und funktionierenden Pfandsystemen geführt. Damit ist unsere Branche bei Getränkeverpackungen Vorreiter für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft – und zwar mit geschlossenen Kreisläufen gleichermaßen bei bepfandeten Mehrweg- und Einweg-Getränkeverpackungen (vgl. weiterführend www.wafg.de/getraenkeverpackungen).

Wir haben eine klare Erwartung: Das Gesetzgebungsverfahren muss diese Strukturen im Sinne einer funktionierenden und effektiveren Kreislaufwirtschaft stärken und sollte diese nicht – auch nicht unbeabsichtigt bzw. aufgrund fehlender Folgenabschätzung – in Frage stellen. Diese nach unserer Wahrnehmung fehlende Bewertungsgrundlage betrifft insbesondere die Einbeziehung bestimmter Verpackungen mit anderer Materialstruktur (wie bei Milch) und den nationalen Transfer der EU-rechtlichen Rahmenbedingungen für die Bemessung der Mindestzyklanteile.

Vorgaben zu Mindestzyklanteilen bedürfen verhältnismäßiger und sachgerechter Umsetzung in Übernahme der EU-rechtlichen Vorgaben

Wir sehen Erörterungsbedarf mit Blick auf den Vorschlag zu § 30a VerpackG – bezogen auf dort vorgesehene Mindestzyklanteile für alle in Verkehr gebrachten PET-Einweggetränkeflaschen.

Zunächst einmal wäre zu prüfen bzw. klarzustellen, ob diese Formulierung wirklich eine Ausrichtung auf (jede) Einzelverpackung intendiert. Sollte dies tatsächlich der Fall sein, hielten wir dies angesichts der Abweichung zu den EU-rechtlichen Vorgaben weder rechtlich für umsetzbar bzw. zielführend sowie insbesondere angesichts einer ganzen Reihe von weiteren Fragen, auch mit Blick auf eine potenzielle „Inländer-Diskriminierung“, nicht für verhältnismäßig.

Dieser Ansatz würde sich nicht mit den Vorgaben in Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (SUP-Richtlinie) decken, die sich explizit am „Durchschnitt aller im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats in Verkehr gebrachten PET-Flaschen“ orientiert.

In der Konsequenz würde eine solche Interpretation sehr grundsätzliche Fragen zur Integrität des EU-Binnenmarktes aufwerfen. Dies gilt umso mehr, da für genau diesen Bereich die EU-Kommission bis zum 1. Januar 2022 (derzeit ausstehende) Durchführungsrechtakte zur Festlegung der „Regeln für die Berechnung und Überprüfung“ vorlegen soll.

Genutzte und über die Pfandsysteme in guter Qualität zurückgeführte (Einweg-)Getränkeverpackungen sind faktisch, wie wir noch einmal anmerken möchten, wichtige Rohstoffe für die stoffliche Wiederverwertung – bei Getränkeverpackungen zunehmend in geschlossenen Kreisläufen. Daher steigt bereits heute der Rezyklateinsatz bei vielen Unternehmen in Deutschland (und auch europaweit) kontinuierlich und signifikant. Unsere Branche engagiert sich bereits seit vielen Jahren sehr, um die Effizienz dieser (geschlossenen) Material-Kreisläufe noch weiter steigern zu können.

Die aufgrund der geschlossenen Sammlung in einem Pfandsystem besonders hochwertigen Materialqualitäten in lebensmittelgeeigneter Qualität (wie etwa PET bei Getränkeflaschen) werden deshalb bereits heute stark auch von anderen Branchen nachgefragt – übrigens auch über Deutschland hinaus. Über das Pfandsystem zurückgegebene Flaschen, die nach dem Recycling mit Blick auf ihr Material nicht wieder im Kreislauf als bepfandete Getränkeflaschen verwendet werden, sondern in *andere* Bereiche abfließen, sind damit aufgrund der lebensmittelrechtlichen Qualitäts- und Sicherheitsanforderungen für den Rezyklateinsatz in neuen Getränkeflaschen verloren. Daraus ergibt sich das regulative Erfordernis, die in der EU-Einweg-Kunststoff-Richtlinie vorgegebenen Mindest-Rezyklatanteile auch praktisch so abzusichern, dass diese Zielsetzung durch die am Markt verpflichteten Akteure auch unter umsetzbaren Rahmenvorgaben und -bedingungen realisiert werden können.

Die Vorgaben der SUP-Richtlinie verpflichten bei Einwegkunststoffgebinden die Getränke-Industrie als einzige Branche konkret zu Mindestrezyklatanteilen. Jedoch ist gerade das aus unserem Bereich stammende Recycling-Material sehr beliebt in anderen Branchen bzw. wird von diesen verstärkt nachgefragt. Damit müssen wir noch einmal sehr deutlich auf die für unsere Branche im Resultat problematische Entwicklung hinweisen, dass für den Einsatz bei Getränken geeignete Materialien in Lebensmittelqualität (also in „food grade quality“) in andere Bereiche abfließen, die einen solchen hohen Standard nicht zwingend benötigen. Marktakteure in anderen Branchen profitieren daher maßgeblich von den hochwertigen Materialien, die eigentlich den für die Branche elementaren geschlossenen Kreisläufen vorbehalten bleiben sollten.

Wir bitten daher um Berücksichtigung dieser Ausgangslage, wenn nunmehr entsprechende Rechtspflichten zum Rezyklateinsatz aufgestellt werden sollen. Diese müssen aus unserer Sicht unter diesem Aspekt sinnvoll ausgestaltet und für alle Marktakteure, auch kleine und mittelständische Unternehmen, umsetzbar gehalten bzw. über ein insgesamt stimmiges System abgesichert werden, das unter Beachtung der kartellrechtlichen sowie wettbewerblichen Vorgaben gleiche Bedingungen für alle Marktakteure schafft. Hier stellen sich zum vorliegenden Entwurf grundsätzliche Fragen: So bleibt vor allem die Frage der Materialzugänglichkeit offen, während zugleich der Bezugspunkt vom Gesamtmarkt auf das (Einzel-)Gebinde verschoben wird. Wir können derzeit nicht erkennen, wie dies verlässlich funktionieren soll. Hinzu kommen dann natürlich auch noch europarechtliche Fragestellungen, wie diese Rechtssystematik für Importeure aus anderen EU-Ländern aufgelöst werden soll.

Wir hatten bereits im Rahmen unserer Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der EU dafür plädiert, dass Wirtschaftsbereiche, für die bereits gesetzliche Vorgaben zum Mindest-Rezyklateinsatz gelten, daher einen prioritären Marktzugang zu den jeweils erforderlichen Materialien (aus den jeweiligen Bereichen) erhalten. Die Ausgestaltung solcher Mechanismen soll selbstverständlich die bestehenden Marktmechanismen (unter Berücksichtigung der kartellrechtlichen Spielregeln) nicht aushebeln. Leider sehen wir hierzu bislang keinen Lösungsansatz – und daher auch weiterhin grundlegenden Diskussionsbedarf.

Eine weitere Fragestellung, die uns aus unserer Mitgliedschaft erreicht hat, betrifft die sich aus der SUP-Richtlinie übernommene Anforderung, wonach sich die Mindestrezyklatanteile auf „Einwegkunststoffgetränkeflaschen, einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel“ beziehen. Wir bitten um Prüfung, ob vor dem Hintergrund der vorstehend bereits adressierten lebensmittelrechtlichen Anforderungen die dazu notwendigen Recycling-Verfahren für Verschlüsse bzw. Deckel bestehen. Damit angesprochen ist die Frage, inwiefern dies bei der konkreten Zuordnung bzw. Berechnung berücksichtigt wird.

Ausweitung der Pfandpflicht für bestimmte Produktbereiche nachvollziehbar – Einbeziehung anderer Bereiche darf die bestehenden Recycling-Kreisläufe nicht gefährden

Die in § 31 VerpackG geplante vollständige Ausweitung der gesetzlichen Pfandpflicht auf alle als Einweg vertriebenen Dosen und Kunststoffgebinde (hier insbesondere Polyethylenterephthalat – PET) und die Aufhebung bestimmter (überholter) Ausnahmetatbestände hatten wir in unserer Stellungnahme zur entsprechenden Entschließung des Bundesrates (BR-Drs. 18/20) für den von der wafg vertretenen Produktbereich der Erfrischungsgetränke bereits ausdrücklich begrüßt.

Die vom Gesetzgeber insofern angestrebte Schließung von verpackungs- bzw. umweltpolitisch wie auch wettbewerbsbezogen systemwidrigen Lücken im vorliegenden Referentenentwurf mit Blick auf die vorgesehenen Konkretisierungen in § 31 Absatz 4 Nummer 7 Buchstabe g begrüßen wir daher.

Zukünftig verhindert wird zudem das Bestreben einzelner Marktakteure, über das gezielte Ausweichen auf bestimmte Rezepturen (u.a. bezogen auf Mischgetränke unter Verwendung von z.B. alkoholfreien Apfelwein) eine pfandfreie Abgabe von letztlich mit Erfrischungsgetränken im unmittelbaren Wettbewerb stehenden Produkten unter Rückgriff auf eine Ausnahmeregelung erreichen zu können, die eigentlich für gänzlich andere Sachverhalte konzipiert wurden. Die vorgeschlagene Regelung trägt an dieser Stelle zu einer klareren Rechtsvorgabe bei, um eine aus unserer Sicht mehr als fragwürdige pfandfreie Abgabe zukünftig auszuschließen. Diese Regelung wirft zudem keine erkennbaren Probleme für die Materialqualität der Rezyklate auf.

Wir haben dies bereits vorstehend adressiert: Die sehr hohen bzw. nahezu umfassenden Rücklaufquoten in unserem Bereich zeigen, dass die Pfandsysteme in Deutschland funktionieren (vgl. weiterführend www.wafg.de/getraenkeverpackungen). Dadurch konnte nicht nur das gerade für den Außer-Haus-Konsum relevante Thema Littering positiv gestaltet werden. Insbesondere hat die Getränkewirtschaft ein hohes Interesse an der Rückgabe bzw. geordneten Rückführung der Getränkeverpackungen, da dies zentrale Voraussetzung für das Funktionieren bzw. die weitere Stärkung der bestehenden (geschlossenen) Recycling-Kreisläufe ist.

Umso mehr bedarf aber jede Ausweitung (insbesondere auch mit Blick auf das hochwertige Recycling von PET sowie die erreichte sehr hochwertige Materialqualität) der Prüfung und Absicherung, dass keine nachteiligen Auswirkungen aufgrund einer stofflich abweichenden Zusammensetzung durch geplant nun „neu“ in das Pfandsystem einbezogene Gebinde anderer Segmente (Stichwort insbesondere „Milch“) entstehen. Als Branchenverband der Erfrischungsgetränke-Industrie äußern wir uns zwar grundsätzlich nicht zu anderen Kategorien, möchten jedoch mit Blick auf die aus unserer Sicht (erneut und überraschend) vorgeschlagene Einbeziehung der Kategorie Milch anmerken, dass auch hier die grundlegenden Fragestellungen zum Recycling – einmal unabhängig von den hygienischen Rahmenbedingungen einer solchen Ausweitung (vor allem auf der Stufe der von den Kundinnen und Kunden direkt zurücknehmenden Wirtschaftsbereiche) – einer sorgfältigen Folgenabschätzung bedürfen.

Insgesamt bitten wir mit Blick auf die Ausweitung der Pfandpflicht um angemessene Anpassungs- bzw. Vorbereitungsfristen, in denen gegebenenfalls auch durch konkrete Maßnahmen der Beibehaltung der hohen Rezyklat-Qualitäten durch flankierende Maßnahmen abgesichert werden kann.

Gesetzliche Dokumentationspflichten bei Mehrweg (§ 15) und pfandpflichtigen Getränken (§ 31) sollten Unternehmen nicht unverhältnismäßig belasten

Wir bitten um Verständnis, dass wir derzeit mit Blick auf die aufgestellte Frist unter den aktuellen Gegebenheiten keine belastbare bzw. konkrete Erfüllungsaufwandsabschätzung zu den vorgeschlagenen gesetzlichen Dokumentationspflichten bei Mehrweg (§ 15) und pfandpflichtigen Getränken (§ 31) aufstellen können.

Nach unserer ersten Einschätzung sind diese für die Unternehmen jedoch insofern mit einem zusätzlichen Aufwand verbunden, der im Einzelfall auch relevant sein kann, da die in den Unternehmen vorliegenden Daten nach aktueller Einschätzung neu strukturiert werden müssten.

Dieser Aufwand sollte aus unserer Sicht nicht zu unverhältnismäßigen Lasten führen, wobei wir im weiteren Verfahren gerne noch etwas größere Klarheit

über die konkret anfallenden Meldeformate und den damit korrespondierenden Aufwand gewinnen würden.

Begriffsbestimmungen: Klarstellung und Definition zu den neu eingeführten Begriffen „Einwegkunststoffgetränkeflasche“ bzw. „PET-Einweggetränkeflasche“ geboten

Der Referentenentwurf führt die Begriffe „Einwegkunststoffgetränkeflasche“ (vgl. § 30 a und § 31) bzw. „PET-Einweggetränkeflasche“ (vgl. 36 Absatz 1 Nr. 20a) neu in das Verpackungsgesetz ein. Derzeit definiert das Verpackungsgesetz diese Begriffe nicht, sondern enthält etwa Legaldefinitionen für „Getränkeverpackungen“ (§ 3 Absatz 2) sowie „Einwegverpackungen“ (§ 3 Absatz 4).

In der Begründung des Referentenentwurfs zu § 1 wird ausgeführt, dass der „Begriff der ‚Einwegkunststoffgetränkeflasche‘ (...) im Verpackungsgesetz nicht gesondert definiert (wird)“. Hieran schließen sich Erläuterungen zu den Begriffsbestimmungen nach der SUP-Richtlinie an.

Wir halten einen eindeutigen Verweis auf diese EU-Definitionen in der Zuordnung auf die entsprechenden Definitionen in der Richtlinie für geboten und auch EU-rechtlich zulässig, wobei „Einwegkunststoffgetränkeflaschen“ bzw. „PET-Einweggetränkeflaschen“ der bereits im Verpackungsgesetz etablierten Kategorie „Getränkeverpackungen“ zuzuordnen sind.

Sammelquoten für Einwegkunststoffgetränkeflaschen: Umsetzung muss funktionierendes Pfandsystem berücksichtigen

Die vorgeschlagene 1:1-Umsetzung der in Artikel 9 der SUP-Richtlinie vorgesehenen Sammelquoten für Einwegkunststoffgetränkeflaschen ist aus unserer Sicht zunächst nachvollziehbar.

In der Begründung wird zutreffend darauf hingewiesen, dass sich „(d)as genaue Berechnungsverfahren (...) aus einem noch von der Europäischen Kommission zu erfassenden Durchführungsrechtsakt“ ergibt. Bei der (bislang noch offenen) zukünftigen konkreten Ausgestaltung ist aus unserer Sicht sicherzustellen, dass diese eine sachgerechte Umsetzung mit Blick auf das in Deutschland etablierte funktionierende Pfandsystem ermöglicht.

Klarstellung zur Rücknahmepflicht für Mehrwegverpackungen nachvollziehbar

Die angedachte Klarstellung der Rücknahmepflichten für Mehrwegverpackungen in § 15 Absatz 1 VerpackG können wir nachvollziehen. Diese Klarstellung in Ergänzung zur Definition von Mehrwegverpackungen in § 3 Absatz 3 kann aus unserer Sicht zur Stärkung der funktionierenden Material-Kreisläufe bei-

tragen. In diesem Kontext eine weitere Anmerkung: Sofern einzelne Unternehmen ihre individuellen Getränkeverpackungen als Mehrweg-Gebinde in Umlauf bringen, die jedoch nicht den etablierten Erwartungen an Mehrweg entsprechen, ist dies insbesondere nicht im Sinne der ganz überwiegend rechtskonform agierenden Unternehmen.

Neue Registrierungspflicht bei Zentraler Stelle für bepfandete Getränkeverpackungen bedarf grundlegender Prüfung

Hersteller sollen nach § 9 Absatz 2 Nummer 7 gegenüber der Zentralen Stelle zukünftig eine Erklärung darüber abgeben, dass sie pfandpflichtige Getränkeverpackungen bzw. Mehrweg-Verpackungen in Verkehr bringen.

Die damit verbundenen Fragestellungen bedürfen noch einer weitergehenden Prüfung, die wir bislang leider noch nicht umsetzen konnten. Zunächst bitten wir jedoch um eine Klarstellung, inwiefern diese neue Vorgabe mit der im Referentenentwurf zugleich weiterhin vorgesehenen Ausnahme für pfandpflichtige Getränkeverpackungen und Mehrweg-Verpackungen nach § 12 zu vereinbaren sind.

„Mehrwegpflicht“ und damit verbundene Vorgaben zur Preisgestaltung: Unverhältnismäßiger und grundlegender Eingriff in die Marktwirtschaft

Zwar gehen wir davon aus, dass unsere Branche zunächst nicht direkt durch die in § 33 enthaltenen Vorschläge zu „Mehrwegalternativen“ betroffen ist – dennoch bedürfen die damit verbundenen Fragen aufgrund ihrer grundsätzlichen Bedeutung einer kritischen Einordnung: Eine derartige „Mehrwegpflicht“, die mit einer zusätzlichen Vorgabe zur Preisgestaltung verbunden ist, sehen wir als einen nicht zu rechtfertigenden und unverhältnismäßigen Markteingriff. Tatsächlich wirft dieser Ansatz sehr zentrale Fragen zum damit einhergehenden Verständnis unserer Wirtschaftsordnung auf. Denn jede (pauschale) Schwarz-Weiß-Betrachtung von Verpackungssystemen halten wir, wie wiederholt und begründet bereits umfassend dargelegt, für sachwidrig.

Erfüllungsaufwand erst nach Klärung offener Fragen abschätzbar

Fakt ist darüber hinaus, dass wir ohne vorherige Klärung der angesprochenen Fragestellungen erst in einem zweiten Schritt die bereits im Rahmen der schriftlichen Anhörung gewünschten konkreten Hinweise zur Erfüllungsaufwandsschätzung als überhaupt fundiert möglich sehen.

Mit Blick auf die dargelegten Fragestellungen und unsere Hinweise zur Marktsituation bei Rezyklaten können wir unabhängig davon nicht nachvollziehen, dass der vorliegende Referentenentwurf davon ausgeht, dass für die Regelungen in § 30a VerpackG „keine Erfüllungsaufwandsänderung“ anzunehmen ist.

Klares Bekenntnis für die Fortführung und Weiterentwicklung funktionierender (Wertstoff-)Kreisläufe bei Getränkeverpackungen

Wir möchten abschließend nochmals verdeutlichen, dass wir die vorstehenden Fragen und Hinweise jetzt zur Diskussion stellen, um diese im Rechtsetzungsverfahren auf belastbarer und sachlicher Grundlage bzw. bei Bedarf mit entsprechender Folgenabschätzung klären zu können.

Wir sind an verlässlichen und umsetzbaren Rahmenbedingungen interessiert, um weiterhin die in Deutschland auch im internationalen Vergleich vorbildlichen und erfolgreich etablierten Wertstoff-Kreisläufe bei Getränkeverpackungen fortzuführen – dies bedarf guter Lösungskonzepte sowohl in technischer wie auch in rechtlicher Hinsicht. Hierzu stehen wir dem Bundesumweltministerium für den vertieften fachlichen Austausch ebenso wie für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Berlin, im Dezember 2020

Nähere Informationen unter: www.wafg.de