

# Stellungnahme

---

Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben  
der Einwegkunststoffrichtlinie und der  
Abfallrahmenrichtlinie im  
Verpackungsgesetz und in anderen  
Gesetzen



## Stellungnahme

---

Vielen Dank für die Übersendung des Referentenentwurfes für ein Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen. Der Handel sieht noch deutlichen Überarbeitungsbedarf beim Referentenentwurf. Einige der geplanten Regelungen gehen deutlich über das hinaus, was unter Zugrundelegung des verfolgten Zwecks erforderlich und notwendig wäre und über das, was die Richtlinie 2019/904/EU verlangt. Der Lebensmitteleinzelhandel wird hierdurch in ganz erheblicher Weise belastet, ohne dass diesen Belastungen messbare Vorteile gegenüberstehen. Die Entschlüsse des Bundesrates zur Ausweitung der Pfandpflicht (BR-Drs. 18/20 vom 13. März 2020) finden im Referentenentwurf zudem keine ausreichende Beachtung.

### **Allgemeine Anmerkungen:**

Wir halten den im Gesetzentwurf angesetzten finanziellen Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in Höhe von 11,3 Millionen Euro jährlich für massiv untertrieben. Durch Veränderung der Vorgaben für Getränkeverpackungen (Rezyklatvorgaben, z.T. notwendige Umstellung auf Saffflaschen ohne Sauerstoff-Barriereschichten) kommen hohe Kosten auf den Handel zu. Pfandautomaten im Handel müssen angepasst werden, um Getränkeverpackungen mit Sauerstoff-Barriereschichten auszusortieren. Durch Aufnahme weiterer Getränke in die Pfandpflicht würde zusätzlicher Reinigungsaufwand für Rücknahmeautomaten entstehen. Zudem würden deutlich mehr Flaschen zurückgenommen werden müssen, was teilweise dazu führen wird, dass zusätzliche Pfandautomaten angeschafft werden müssen. Dies würde alleine bei einem Lebensmittelhändler Kosten in Höhe von 64 Millionen Euro bedeuten. Auch im Bereich der verpflichtenden Mehrwegalternativen sind die im Referentenentwurf genannten Kosten deutlich zu niedrig. Durch die notwendige Etablierung von Mehrwegsystemen wären zusätzliche Zeitaufwände im Lebensmittelhandel (Aufbau des Systems, Abwicklung der Rücknahme inklusive Entwicklung neuer Automaten und der Erkennungstechnologie der zurückzunehmenden Mehrwegbehältnisse, Reinigung der Mehrwegalternativen, Organisation des Poolings, nachgelagerte Logistikprozesse, etc.) - somit auch zusätzliche Sachkosten notwendig. In der Begründung des Referentenentwurfes wird davon ausgegangen, dass die Mehrwegalternativen in den Supermärkten „nach etwa 500 Nutzungen durch neue Produkte ersetzt werden“ müssen. Diese Anzahl von Umläufen ist realitätsfremd. Das Umweltbundesamt (UBA) rechnet bei Mehrweg-Glasflaschen mit einem Höchstwert von 50 Wiederbefüllungen, bei PET-Mehrwegflaschen geht das UBA von einem Höchstwert von 20 Wiederbefüllungen aus. Dies sind beides absolute Höchstwerte, andere Akteure gehen von deutlich niedrigeren Umläufen aus. Wie das BMU nun bei ähnlich gelagerten Mehrwegalternativen im Handel von 500 Umläufen ausgehen kann, ist vollkommen unklar. Die Zahlen bezüglich des finanziellen Aufwands der Mehrwegalternativen sind daher deutlich zu niedrig und müssen korrigiert werden.



### **§ 7 Absatz 2 Satz 3**

Die Registrierungspflicht beim Vertrieb von Serviceverpackungen wird erweitert. Letztvertreiber von Serviceverpackungen unterliegen grundsätzlich der Systembeteiligungspflicht nach Absatz 1. Mit der ausnahmsweisen Möglichkeit gemäß § 7 Absatz 2, die Systembeteiligungspflicht auf einen Vorvertreiber der Serviceverpackungen zu übertragen, gehen gemäß Satz 3 auch die Herstellerpflichten nach den §§ 9 bis 11 insoweit auf den verpflichteten Vorvertreiber über. Um Intransparenz im Register zu vermeiden, wird nunmehr auch der Letztvertreiber der Serviceverpackung zur einmaligen Registrierung verpflichtet. Er hat anzugeben, dass er Serviceverpackungen vertreibt, die der Vorvertreiber bereits lizenziert hat. Das wird zu einer unübersichtlichen Aufblähung des Registers führen, was der Transparenz schadet. Gleichzeitig schafft es mehr Verwaltungsaufwand auf Seiten des zusätzlichen Lizenzierungspflichtigen. Diesem Mehraufwand steht kein gleicher Nutzen gegenüber.

### **§ 7 Absatz 7 Satz 2**

Es wird ein Verbot für Betreiber von Online-Marktplätzen normiert, Vertreibern auf ihren Marktplätzen das Anbieten von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zum Verkauf in Deutschland zu ermöglichen, wenn sich die Hersteller mit diesen Verpackungen entgegen Absatz 1 nicht an einem System beteiligt haben. Dadurch werden die Online-Marktplatzbetreiber implizit zur Überprüfung der Systembeteiligung der Händler angeboten, die über ihre Plattform Waren anbieten. Auch dem Fulfillment-Dienstleister ist es zukünftig verboten, beim Vertrieb von Waren zu unterstützen, die nicht lizenziert sind.

Eine Überprüfung der tatsächlichen Beteiligung der Verpackungen des Herstellers ist für Betreiber des Online-Marktplatzes nicht möglich, da ihm die erforderlichen Daten für die Prüfpflicht gar nicht zur Verfügung stehen. Da der Betreiber eines elektronischen Marktplatzes gerade keinen physischen Kontakt mit dem Produkt bzw. in diesem Falle der Verpackung hatte, ist er darauf angewiesen, dass der Verkäufer ihm zutreffende Angaben zur Verpackung zu übermitteln, um anhand dieser eine Registrierung auch dahingehend prüfen zu können, ob diese ordnungsgemäß erfolgt ist. Angesichts der Position des Betreibers eines elektronischen Marktplatzes bzw. eines Fulfillment-Dienstleisters und der wenigen ihm zur Verfügung stehenden Information ist insbesondere die Höhe der Bußgeldandrohung von 100.000 Euro völlig unproportional. Der Plattformbetreiber würde quasi zum Vollzug des VerpackG verpflichtet, was nicht seine Aufgabe ist und ihm zudem die hierzu erforderlichen Möglichkeiten des behördlichen Vollzugs fehlen. Darüber hinaus würde der damit verbundene administrative und finanzielle Aufwand gerade kleinere oder mittelgroße Online-Marktplätze und Fulfillment-Dienstleister überproportional belasten und ist somit unter Wettbewerbsgesichtspunkten kontraproduktiv. Des Weiteren ist zu bedenken, dass die Regelung deutlich weiter geht als die zugrunde liegende EU-Richtlinie und die Umsetzungsgesetze anderer EU-Mitgliedsstaaten, was einen Wettbewerbsnachteil für den deutschen Wirtschaftsstandort zur Folge hat.

*Wir fordern daher die ersatzlose Streichung der Prüfpflicht für elektronische Marktplätze und Fulfillment-Dienstleister.*



#### **§ 14 Absatz 3 Satz 4**

Es werden neue Transparenzpflichten für die Dualen Systeme eingefügt. Nach Nr. 2 sind die von den Herstellern geleisteten Entgelte pro Verpackung anzugeben.

*Da die Wahrung des schützenswerten Geschäftsgeheimnisses zwischen Hersteller und System dabei nicht gewahrt werden kann, ist dieser Passus abzulehnen und ersatzlos zu streichen.*

#### **§ 15 Absatz 3**

Nach der aktuellen Regelung sind Hersteller und in der Lieferkette nachfolgende Vertrieber von Verkaufs-, Verkaufsverpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern und Umverpackungen über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen nachweispflichtig. Nun sollen auch Hersteller von Transportverpackungen, Verkaufs- und Umverpackungen und Mehrwegverpackungen einbezogen werden. Dadurch wird die Pflicht zur Nachweisführung über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen auf die Hersteller und Vertrieber aller Verpackungen nach Absatz 1 ausgedehnt. Diese Vorschrift soll sodann eine neue Auskunftspflicht in § 14 UStatG im Vorfeld um eine Pflicht zur Nachweisführung ergänzen.

Neben der Frage nach dem generellem Zweck bzw. Nutzen muss festgestellt werden, dass den Unternehmen nicht alle gewünschten Daten vorliegen. Beispielsweise werden Daten zu Mehrweggetränken nur auf finanzieller Ebene erhoben; Informationen zu den Materialien (Glas-EW, PET-MW) liegen nicht vor.

*Diese zusätzlichen Anforderungen sollten daher entfallen.*

#### **Um die Probleme, die aus § 31 Absatz 4 Nummer 7 erwachsen zu heilen, plädieren wir für die Einfügung eines § 30b in das Gesetz:**

Durch den Einsatz von Additiven (insb. Polyamid) kann die chemische Struktur von PET verändert werden (sog. „Barrierschicht“). So können die Eigenschaften von PET-Flaschen an die besonderen Bedürfnisse der darin enthaltenen Flüssigkeiten angepasst werden (etwa besserer Schutz von Fruchtsäften vor der Sonneneinstrahlung, um so das Mindesthaltbarkeitsdatum zu erhöhen). Manche Zusätze verschlechtern die Recyclingfähigkeit der PET-Flaschen allerdings erheblich. Eine hohe Qualität des Rezyklats ist jedoch von besonderem Interesse, um das Rezyklat hochwertig weiter zu verwenden. Aus diesem Grund empfahl der Bundesrat in seiner EntschlieÙung zur Ausweitung der Pfandpflicht am 13.03.2020 ein Hinwirken darauf, dass keine Additive zugegeben werden, die die Recyclingfähigkeiten verschlechtern. Diesen Punkt greift der Referentenentwurf nicht auf. Eine Regelung, die den Einsatz entsprechender Additive reglementiert, ist aktuell nicht vorgesehen.

Es muss gesetzlich sichergestellt werden, dass Additive, die die Qualität des durch die Flaschenrückgabe gewonnenen Rezyklats verschlechtern, in Zukunft nicht mehr oder zumindest nur noch eingeschränkt verwendet werden dürfen.



Es böte sich folgende Änderung des Entwurfes an:

§ 3 Abs. 7a VerpackG-E

*„Barriereschicht ist .... Diese führt zu einer Verschlechterung der Qualität des durch die Flaschenrückgabe gewonnenen Rezyklats, ...“*

§ 30b VerpackG-E

*„Einsatz von Barriereschichten in Einwegkunststoffgetränkeflaschen  
Einwegkunststoffgetränkeflaschen mit einem Füllvolumen von bis zu 3,0 Litern, die hauptsächlich aus Polyethylenterephthalat bestehen (PET-Einweggetränkeflaschen), dürfen ab dem 1. Januar 2022 nur in Verkehr gebracht werden, wenn die in den PET-Einweggetränkeflaschen verwendeten Barriereschichten – sofern vorhanden – zu keiner Verschlechterung der Qualität des durch die Flaschenrückgabe gewonnen Rezyklats führen.“*

### **§ 31 Absatz 4 Nummer 7**

Generell sind bei der Frage der Ausweitung der Pfandpflicht folgende Probleme praktischer Art zu bedenken: Die heute gängigen Pfandautomaten lassen zum Großteil eine Trennung von PET-Flaschen mit und ohne Barriereschicht nicht zu. Selbst dann müssten diese Materialien über die gesamte Logistikkette bis hinein in die Verwertung getrennt gehalten werden. Es gibt zusätzliche Investitionskosten bei den Verwertern, verbunden mit dem Hinweis, dass es noch keine bekannte/ bewährte Technologie gibt, um PET mit unverträglichen Barriereschichten in der Verwertung auszuschleusen. Sollte es diese Technologie im Einsatz geben, so ist mit zusätzlichen Ausbeuteverlusten zu rechnen, da das Material im Zweifel eher einer minderwertigen Fraktion zusortiert werden wird. 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 komprimiert) werden, um Betrug durch wiederholtes Einführen derselben Flasche zu verhindern. Auch wird die Information, ob die Flasche eine Barriereschicht enthält oder nicht, nicht durch den Barcode abgebildet. Dem Händler liegen diese Herstellerinformationen zudem nicht vor.

In den zurückgegebenen Flaschen verbleibt immer ein Teil Restflüssigkeit. Durch den Rücknahmeprozess werden die Flaschen meist zerstört, sodass die Restflüssigkeit sodann aus diesen austreten kann. Insbesondere bei Milch, Milchmischgetränken mit einem Milchanteil von mindestens 50 % und sonstigen trinkbaren Milcherzeugnissen drohen dann Fäulnis- und Gärungsprozesse. Werden die zurückgegebenen Flaschen sodann nicht in sehr kurzen Intervallen aus den Märkten abgeholt und weiterverarbeitet, führt dies zu hygienisch bedenklichen Umständen. Es drohen insbesondere erhebliche Geruchsbelästigungen. Hier sollte eine entsprechende Ausnahme vorgesehen werden. Dies hat auch der Bundesrat in seiner Entschließung zur Ausweitung der Pfandpflicht am 13.03.2020 so gefordert. Die Pfandpflicht solle nicht ausgeweitet werden, wenn dies zu einer Verschlechterung der Qualität des durch die Flaschenrückgabe gewonnenen Rezyklats führt



(„technische Gründe“) und wenn hygienische Bedenken entgegenstehen („hygienische Gründe“). Dies ist bei der Ausweitung auf Milcherzeugnisse gegeben. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Anteil von Einwegkunststoffgetränkflaschen und Getränkedosen, die solche Milcherzeugnisse enthalten, gemessen am Gesamtanteil sehr gering ist und die Ausnahme daher keine signifikanten Auswirkungen auf den Zweck (Verringerung des Plastikmülls) hat. Hier überwiegt mithin der Aspekt des Hygieneschutzes.

Der Entwurf sollte daher wie folgt angepasst werden:

*„Die Absätze 1 bis 3 finden keine Anwendung auf Getränkeverpackungen ausgenommen Einwegkunststoffgetränkflaschen und Getränkedosen, die eines der folgenden Getränke enthalten: (...). Abweichend von Satz 1 gelten lit. f) und g) auch für Einwegkunststoffgetränkflaschen und Getränkedosen.“*

Frisch vor Ort hergestellte Getränke in Einwegkunststoffflaschen, zum Beispiel gepresste Fruchtsäfte, sollten von der Pfandpflicht ausgenommen werden, da sich anderenfalls jeder selbstständige Einzelhändler mit diesem Angebot eigenständig am Einwegpfandsystem anschließen müssten. Dies würde einen sehr hohen Verwaltungsaufwand für alle an dem Ablauf Beteiligten bedeuten, da jeder Rücknehmer seine Pfandforderungen wieder an den jeweiligen Einzelhändler richten müsste, der die Getränke abverkauft hat.

### **§ 33 Absatz 1**

Der Wortlaut der geplanten Regelung ist unzureichend und geht weit über den Zweck sowohl der Richtlinie als auch des § 33 Abs. 1 VerpackG-E hinaus. § 3 Abs. 4b VerpackG-E definiert Einwegkunststoffverpackungen als Behältnisse wie Boxen mit oder ohne Deckel für Lebensmittel, die dazu bestimmt sind, unmittelbar vor Ort verzehrt oder zum Verzehr mitgenommen zu werden, in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden und ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können. Keine Einwegkunststofflebensmittelverpackungen in diesem Sinne sind Getränkeverpackungen, Getränkebecher, Teller sowie Tüten und Folienverpackungen, wie Wrappers, mit Lebensmittelinhalt. Unter strikter Anwendung des Wortlautes fällt danach ein Großteil der verpackten Lebensmittel in den Anwendungsbereich.

Die Formulierung ist angelehnt an Anhang Teil A der Richtlinie, unterscheidet sich aber in einer erheblichen Tatbestandsvoraussetzung von dieser: Anhang Teil A der Richtlinie definiert Einwegkunststoffartikel als „Lebensmittelverpackungen, d. h. Behältnisse wie Boxen (mit oder ohne Deckel) für Lebensmittel, die dazu bestimmt sind, unmittelbar vor Ort verzehrt oder als Take-away-Gericht mitgenommen zu werden, in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden und ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können (...)“.

Die Formulierungen „zum Verzehr mitgenommen zu werden“ (§ 3 Abs. 4b VerpackG-E) und „als Take-away-Gericht mitgenommen zu werden“ (Anhang Teil A der Richtlinie) unterscheiden sich in ihrem Inhalt, die erste Formulierung ist wesentlich weiter und erfasst letztlich alle Produkte, die zum Verzehr geeignet sind. Warum



der Referentenentwurf vom Wortlaut der Richtlinie abweicht, wird in der Begründung zum Referentenentwurf nicht dargelegt (vgl. dort S. 59).

Noch deutlicher wird die Divergenz der Wortlaute, wenn die englische Fassung der Richtlinie betrachtet wird. Dort heißt es:

„Single-use plastic products: Food containers, i.e. receptacles such as boxes, with or without a cover, used to contain food which **is intended for immediate consumption, either on-the-spot or take-away**, is typically consumed from the receptacle, and is ready to be consumed without any further preparation, such as cooking, boiling or heating“

Zentrale Voraussetzung nach der Richtlinie ist die **Bestimmung zum unmittelbaren Verzehr** und zwar **unabhängig davon**, ob dies direkt vor Ort oder direkt im Anschluss an einem anderen Ort (= take-away) erfolgt. Dies wird durch die Formulierung des § 3 Abs. 4b VerpackG-E nicht abgebildet. Der Wortlaut geht daher klar über das eigentlich Gewollte und auch klar über das von der Richtlinie Gemeinte hinaus. Es ist erforderlich, dass sich aus dem Gesetzestext selbst ergibt, für welche Produkte die Mehrwegalternative gelten soll: Für solche Produkte, die für den direkten Verzehr vorgesehen sind (unabhängig vom Ort des tatsächlichen Konsums). Hier ist eine entsprechende Klarstellung im Gesetzesentwurf (§ 3 Abs. 4b VerpackG-E) zwingend.

Der Entwurf sollte daher wie folgt angepasst werden:

§ 3 Abs. 4b VerpackG-E

*„Einwegkunststofflebensmittelverpackungen sind Einwegkunststoffverpackungen, also Behältnisse wie Boxen mit oder ohne Deckel, für Lebensmittel, die dazu bestimmt sind, **unmittelbar verzehrt zu werden – entweder direkt vor Ort oder als Mitnahme-Gericht direkt im Anschluss an einem anderen Ort**, in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden und ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können; keine Einwegkunststofflebensmittelverpackungen in diesem Sinne sind Getränkeverpackungen, Getränkebecher, Teller sowie Tüten und Folienverpackungen mit Lebensmittelinhalt.“*

Wir schlagen im Sinne der Verbrauchsminderung der in Anhang Teil A der Einwegkunststoffrichtlinie genannten Verpackungen vor, zunächst nur Verpackungen in die Pflicht aufzunehmen, die erst beim Letztvertreiber befüllt werden. Dies ist aus zwei Gründen sachgerecht: Werden die Produkte schon verpackt in die Verkaufsstellen geliefert, verfehlt das Anbieten einer Mehrwegalternative seinen Zweck (Reduzierung des Verpackungsmülls), da die Einwegverpackung schon verwendet wird und daher nicht mehr eingespart werden kann. Hier läge keine Alternative im Sinne eines „entweder/oder“, sondern lediglich die Möglichkeit eines Austausches der bereits verwendeten Verpackung vor. Der Gesetzeszweck kann bei solchen schon verpackt in die Verkaufsstelle des Letztvertreibers gelieferten Produkten daher nicht erfüllt werden.

Der Entwurf sollte daher wie folgt angepasst werden:

§ 33 Abs. 1 Satz 1 VerpackG-E



*„Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern, die erst beim Letztvertreiber befüllt werden, sind ab dem 1. Januar 2022 verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten.“*

**Zudem ergibt sich aus einer solchen Regelung eine Reihe von weiteren Kritikpunkten:**

Bis auf wenige Ausnahmen gibt es kein entsprechendes Mehrwegsystem für To-Go-Verpackungen. Vorhandene 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. Ein Rückführprozess inkl. Reinigung wäre notwendig, wobei zu bedenken ist, dass die Rückführung und Reinigung eine zusätzliche Umweltbelastung erzeugen. Je nach Zykluszeit müssten entsprechende Lagerkapazitäten vorgehalten werden. Es gibt noch keine etablierte Automatentechnik für die Rücknahme der Mehrwegbehältnisse. Insbesondere wären die Erkennung des Gebindes und die Ermittlung des Pfandwertes noch zu erarbeiten.

Der Produktschutz und die Haltbarkeit der Ware in der Mehrwegverpackung wären durch eine fehlende Versiegelung unklar. Voraussichtlich wären eine kürzere Haltbarkeit und damit verbunden höhere Lebensmittelverluste die Folge. Die Mehrweg-Verpackung müsste aufgrund der geforderten Mehrfachverwendung aus deutlich mehr Plastik bestehen. Im Vergleich dazu ist eine homogene recyclefähige Einwegverpackung (z.B. PET) deutlich effizienter gestaltbar. Die aktuell sinnvolle Diversifikation bei den Verpackungsgrößen (kein überflüssiges Volumen) würde durch die notwendige Vereinheitlichung erschwert.

Die Forderung nach einer Preisgleichheit von EW- und MW-Angeboten schränkt aufgrund der jeweils unterschiedlich erforderlichen Prozessschritte bei Herstellung, Vertrieb und Rücknahme die Eigenständigkeit der Vertreiber bei der Preisfestlegung in unzumutbarer Weise ein. Die Forderung der SUP-RL nach Art. 4 Absatz 1, dass die Maßnahmen „verhältnismäßig und nichtdiskriminierend“ sein müssen, wird damit missachtet. Schon allein wegen der zusätzlichen Logistikkosten für Mehrweg könnten die Artikel in Einweg- und Mehrweg betriebswirtschaftlich zumutbar nicht zum selben Preis angeboten werden.

*Falls an der Einrichtung von Mehrwegalternativen festgehalten wird, ist klarzustellen, dass die Umsetzung eines komplexen Mehrwegsystems unmöglich innerhalb von 12 Monaten erreicht werden kann. Wir fordern daher für diesen Fall eine Verlängerung der Umsetzungsfrist für § 33 auf den 01.01.2024.*

*Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von rund 540 Milliarden Euro jährlich.*