

Stellungnahme zum Referentenentwurf einer Verordnung über die Beschaffenheit und Kennzeichnung von bestimmten Einwegkunststoffprodukten (Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung – EWKKennzV)

Im Rahmen der Verbändeanhörung nimmt die Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke (wafg) zum Referentenentwurf einer Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung gegenüber dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) die Gelegenheit wahr, eine Einordnung aus Sicht der Branche vorzunehmen.

Bereits im Rahmen der Verbändeanhörung zur Novelle des Verpackungsgesetzes hatten wir auf die Restriktionen hingewiesen, die sich in der anhaltenden Corona-Lage mit Blick auf die gesamte Wirtschaft und alle Bereiche unserer Gesellschaft ergeben. Wenn – wie dies gerade beim Referentenentwurf für die Novellierung des Verpackungsgesetzes, bei dem wir zudem eine über die 1:1-Umsetzung des EU-Rechts hinausgehende kritisieren – bei wichtigen und wirtschaftlich relevanten Rechtsetzungsvorhaben lediglich eine Möglichkeit zur Stellungnahme auf „schriftlicher“ Grundlage (durch Verzicht z.B. auf eine online-basierte Anhörung) aufgestellt wird, ist das bedenklich und zumindest klar anzusprechen, da die angesprochenen Verbände hierdurch nicht die Möglichkeit erhalten, ein umfassendes Feedback zu geben, das alle Auswirkungen berücksichtigt. Jedoch ist vorliegend zuzugestehen, dass im vorliegenden Fall aus unserer Sicht die (sachlich zielführende) 1:1-Umsetzung des EU-Rechts angestrebt wird.

Dies vorausgestellt möchten wir insbesondere auf folgende branchenrelevante Aspekte hinweisen:

Vorgaben zu Verschlüssen verbessern nicht die Umweltsituation in Deutschland, sondern erhöhen die ökologischen und ökonomischen Kosten

Die Regelungen in § 3 setzen zunächst die – aus unserer Sicht in Deutschland mit Blick auf die hier bestehenden besonderen Vorgaben und Marktbedingungen insofern bei bepfandeten Getränkeverpackungen kontraproduktive – Vorgabe in Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (SUP-Richtlinie) zu Verschlüssen von Einweg-Flaschen aus Kunststoff und Getränkekartons um. Diese müssen auf dieser Grundlage zwingend so mit dem jeweiligen Behälter verbunden sein, dass sie nicht mehr vom Behälter getrennt werden können.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens hatten wir in unserer ausführlichen Stellungnahme auch gegenüber dem BMU nachdrücklich darauf hingewiesen, dass diese Maßnahmen zumindest in Deutschland mit Blick auf die funktionierenden Pfand- und Sammelsysteme zu keiner maßgeblichen Verbesserung der Umweltsituation führen.

Wir können daher unbeschadet von der sachlichen Bewertung, ob die Regelung inhaltlich sinnvoll ist, natürlich nachvollziehen, dass auf dieser Grundlage die Bundesregierung und das BMU (europa-)rechtlich zur Umsetzung dieser Rechtsvorgaben verpflichtet sind.

In einem Punkt können wir jedoch die Ausführungen des BMU nicht nachvollziehen:

Die Regulierung führt nach unserer Einschätzung dazu, dass zukünftig – je nach Umsetzungskonzept – gegebenenfalls sogar mehr Kunststoff als Resource benötigt wird und zahlreiche (auch besonders mittelständische) Unternehmen betroffen sind. Insofern ist für uns gleichermaßen mit Blick auf den Bezugsmaßstab offen wie auch wirtschaftlich nicht nachvollziehbar, wie das BMU zum angenommenen (Gesamt-)Erfüllungsaufwand von ca. 65.000 € gelangt – den wir insofern im vorgenannten Bezug als geschätzten Gesamtaufwand der Regulierung (und nicht für die Umrüstung im Einzelfall) interpretieren. Wir verweisen hier zunächst auf die dem BMU bekannten und deutlich darüber hinausgreifenden Szenarien für die Kostenbelastungen der Unternehmen (in der Abfüllung wie der Verpackungsherstellung), die auch für die Umsetzung der notwendigen technischen Maßnahmen deutlich über diesen Ansatz hinausgehen. Die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten dürften hier um einen vielfachen Faktor höher liegen.

Klarstellung und Definition zu den nach § 3 betroffenen Getränkeverpackungen geboten

Nach § 3 Absatz 1 Satz 1 gelten die Vorgaben für „Getränkebehälter mit einem Füllvolumen von bis zu 3,0 Litern, die Einwegkunststoffprodukte sind und deren Verschlüsse oder Deckel ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen“. Ergänzend wird in der Begründung ausgeführt, dass „(d)er Begriff Getränkebehälter (...) dabei nicht legal definiert (wird), (...) aber weit auszulegen (ist)“. Mit Blick auf die notwendige Rechtssicherheit (auch im Kontext des europäischen Binnenmarktes) halten wir eine klare Abgrenzung der betroffenen Gebinde nicht nur in der Begründung, sondern insbesondere in den Legaldefinitionen bzw. im verfügbaren Teil (notfalls über die Bezugnahme als Verweis auf die EU-rechtlichen Bezugspunkte) für geboten. Analog der Begründung, wonach zu den Getränkebehältern „insbesondere Getränkeflaschen und Getränkeverbundverpackungen“ zählen, definiert Teil C des Anhangs der SUP-Richtlinie die betroffenen Gebinde als „Getränkebehälter mit einem Fassungsvermögen von bis zu drei Litern, d. h. Behältnisse, die zur Aufnahme von Flüss-

sigkeiten verwendet werden, wie Getränkeflaschen, einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel und Verbundgetränkeverpackungen einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel“.

Dies gilt in vergleichbarer Weise ebenso für die eindeutige und klare Bezugnahme bzw. Umsetzung der EU-Leitlinien zur Auslegung der Begriffsbestimmungen der SUP-Richtlinie, deren Veröffentlichung durch die EU-Kommission bislang weiterhin noch aussteht.

Europäische Normen zu Verschlüssen bedürfen umsetzbarer und verhältnismäßiger Ausgestaltung

In Übernahme der EU-Vorgaben verweist § 3 Absatz 1 Satz 2 auf die zukünftige europäische Normierung (vorgenommen durch das Europäische Komitee für Normung – CEN), welche die entsprechenden technischen Anforderungen an die betroffenen Verschlüsse von Getränkeverpackungen enthalten soll.

Angestrebte Lösungen müssen aus unserer Sicht selbstverständlich die Ziele der Richtlinie beachten, zugleich aber umsetzbar und verhältnismäßig (geeignet, erforderlich sowie angemessen) sein.

Ein weiteres zentrales Ziel muss bleiben, die von uns bereits im EU-Rechtsetzungsverfahren angesprochenen Zielkonflikte mit anderen Anforderungen, insbesondere mit Blick auf die effektive Gewährleistung des Produktschutzes sowie der Produktsicherheit, sachgerecht aufzulösen.

Konsequente Anwendung und Überprüfung des notwendigen ordnungsrechtlichen Rahmens bei Littering geboten

Wie zuletzt in unserer Stellungnahme zur Fortschreibung des Abfallvermeidungsprogramms hatten wir gegenüber dem BMU wiederholt verdeutlicht, dass die dennoch offenkundig wieder wachsenden Herausforderungen durch Littering – also die bewusste Vermüllung des öffentlichen Raumes durch Dritte – maßgeblich durch ein nicht-gesellschaftskonformes Verhalten bzw. zumeist schon heute klar rechtswidriges Agieren dieser Dritten verursacht wird. Dies gilt nicht zuletzt für bekannte Problemzonen in Städten und Gemeinden, bei denen es vor allem einer konsequenten Anwendung und Überprüfung des notwendigen ordnungsrechtlichen Rahmens bedarf. Viele Kommunen haben zwar bereits einen entsprechenden Ordnungsrahmen etabliert, jedoch mangelt es unserer Anschauung nach vielfach ganz offenkundig am (konsequenten und wirksamen, auch effektiv abschreckenden) Vollzug.

Schon von daher ist es nicht möglich, solche auf ein bewusstes Fehlverhalten Dritter zurückzuführende Probleme auf andere Akteure überlagern zu wollen, die hierfür weder konkret entscheidend sind bzw. sich ihrerseits im rechtlichen Rahmen bewegen. Insbesondere kann es hier keine grenzenlose Überdeh-

nung des Themenfeldes „Produktverantwortung“ geben. Die wafg hält vielmehr einen Ansatz der sinnvoll geteilten bzw. abgegrenzten Verantwortung aller relevanten bzw. beteiligten Akteure für zielführend. Die Unternehmen der Getränkeindustrie nehmen aus unserer Sicht bestmöglich ihre Produktverantwortung wahr, indem sie mit dem Pfand einen effektiv funktionierenden Anreiz für die (Gebinde-)Rückgabe geben.

Es erscheint uns zudem zweifelhaft, ob eine (weitere) Kennzeichnung mit Piktogrammen eine effektive und wirksame Verbesserung dieses zum Teil nicht nur unabsichtlichen oder auf Gleichgültigkeit beruhenden Litteringverhaltens durch Dritte erzielen kann. Mit Blick auf die (von § 4 insofern zu Recht als solche nicht betroffenen) bepfandeten Getränkeverpackungen möchten wir zudem klarstellen, dass diese hier mit Blick auf die Rücklaufquoten ohnehin keine relevante Rolle spielen. In den vergangenen Jahren haben gleichermaßen das BMU, namhafte Umweltpolitiker mehrerer Fraktionen des Deutschen Bundestages wie auch Umweltverbände wiederholt öffentlich und in Medienbeiträgen erklärt, dass mit Einführung des gesetzlichen (Pflicht-)Pfandes auf Einweggetränkeverpackungen im Jahre 2003 das Thema Littering bei Getränkeverpackungen gelöst wurde. Wir plädieren daher mit Nachdruck dafür, bepfandete Getränkeverpackungen von litteringbezogenen weiteren Maßnahmen auszunehmen, da hier eine bewährte Regelung (Pfanderhebung) bereits existiert.

Dies verdeutlichen in Deutschland zudem seit vielen Jahren die funktionierenden Pfand- und Sammelsysteme mit sehr hohen Rücklaufquoten. Die Getränkewirtschaft hat ein hohes Interesse an der Rückgabe der Getränkeverpackungen, die eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren bestehender (geschlossener) Kreisläufe bei Mehrweg und Einweg ist.

In dieser Zielsetzung bitten wir das BMU um Prüfung unserer vorstehenden Hinweise, insbesondere zum Thema „Legaldefinitionen“ sowie „Kostenschätzung“, und stehen für Rückfragen und Erläuterungen bei Bedarf zur Verfügung.

Berlin, im Januar 2021

Nähere Informationen unter: www.wafg.de