

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (Verpackungsgesetz – VerpackG)

Schriftliche Anhörung zur Vorbereitung der Verbändeanhörung
am 6. September 2016 in Bonn

Die Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg) nimmt gerne die Möglichkeit gegenüber dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) wahr, zum Entwurf vom 10. August 2016 für ein Verpackungsgesetz auf branchenrelevante Aspekte hinzuweisen.

Das BMUB hat diesen Entwurf vorgelegt, um „zentrale Anliegen einer ökologischen, effizienten und bürgerfreundlichen Weiterentwicklung der haushaltsnahen Wertstoffsammlung“ umzusetzen. Zugleich werden jedoch auch wichtige Regelungen aus der Verpackungsverordnung in die geplante gesetzliche Vorgabe überführt und (mit Blick auf Getränkeverpackungen) dabei auch modifiziert.

Grundsätzlich steht die wafg diesem Vorgehen aufgeschlossen gegenüber. Allerdings bedürfen einzelne Vorschläge zur Veränderung der bisherigen Rechtslage mit Blick auf ihre praktischen Auswirkungen aus Sicht der wafg einer Einordnung. Diese möchten wir nachfolgend gerne aus unserer Sicht vornehmen.

§ 1 Satz 3: Recycling von Getränkeverpackungen in geschlossenen Kreisläufen ist sinnvolle Zielvorgabe und der Verzicht auf die Mehrweg-Quote konsequent

Die wafg begrüßt die in § 1 Satz 3 niedergelegte abfallwirtschaftliche Zielvorgabe, wonach das Recycling von Getränkeverpackungen in geschlossenen Kreisläufen zu fördern ist. Diese Vorgabe halten wir insbesondere für PET-Material für sachgerecht. Bereits heute wird dies von vielen Unternehmen der Branche praktiziert.

Die (derzeit noch) in § 1 Absatz 2 der Verpackungsverordnung (VerpackV) enthaltene Quote für Mehrweg- sowie ökologisch vorteilhafte Einweggetränkeverpackungen soll im Verpackungsgesetz nicht fortgeführt werden. Diese Umsetzung ist aus Sicht der wafg konsequent. Seinerzeit war die Einführung eines gesetzlichen Pflichtpfan-

des auf (bestimmte) Einweg-Getränkeverpackungen (u.a. für Erfrischungsgetränke, Wässer und Bier) ein Instrument, mit dem der Gesetzgeber auf die dauerhafte Unterschreitung dieser Quote reagiert hat.

Mit anderen Worten: Das gesetzliche Pflichtpfand auf Einweg ist die Umsetzung der seinerzeit vom Gesetzgeber hierfür festgelegten „Sanktion“. Nachdem dieses Pflichtpfand nunmehr offenbar dauerhaft zur Anwendung kommen soll, ist die Aufhebung des hieran anknüpfenden Quoten-Verweises überholt und dessen Streichung aus unserer Sicht nachvollziehbar und zu begrüßen.

§ 3 Abs. 4: Erweiterte Begriffsbestimmung für „Mehrweg“ bedarf der Einordnung

Mit der erweiterten Definition von „Mehrweg“ (Kennzeichnung, Pfand, Rückführungslogistik) verbinden sich praktische Fragestellungen. Denn hier wird – neu – vorgesehen, dass die Rückgabe von Mehrweg-Verpackungen „durch ein Pfand und eine geeignete Rückführungslogistik sichergestellt“ werden soll. Konkrete Vorgaben, welche Anforderungen sich daraus ableiten können, werden (derzeit) nicht getroffen.

Die wafg kann nachvollziehen, wenn hier insofern eine sachgerechte Eingrenzung angestrebt wird, mit der potentiell eine missbräuchliche Kategorisierung einer Verpackung als Mehrweg ausgeschlossen werden soll. Allerdings ist insofern aus unserer Sicht nicht hinreichend klar, inwiefern sich die Anforderungen auf eine bestimmte *Kategorie* als solche oder *einzelne* Gebinde für sich bezieht.

So gibt es bei Getränkeverpackungen im Einzelfall Verbrauchssituationen, in denen derzeit typischerweise bei Mehrweg aufgrund der konkreten Rahmenbedingungen üblicherweise kein Pfand gefordert bzw. zurückgezahlt wird (z. B. Gastronomie, Hotellerie, Betriebskantinen oder Krankenhäuser). Dies ist auch sachgerecht, denn hier ist unabhängig von der Pfand-Thematik die Rückführung der Gebinde im Regelfall gewährleistet. Insofern sollte insbesondere sichergestellt sein, dass nicht (von anderer Seite) aus der allgemeinen Beschreibung von Mehrweg heraus zukünftig eine (erweiterte) Pflicht zur Pfanderhebung abgeleitet wird.

Ebenso wird nicht näher greifbar, ob sich die ebenfalls neuen Anforderungen an die „geeignete Rückführungslogistik“ in der Betrachtung typisierend auf eine Kategorie von Verpackungen beziehen oder – was problematisch wäre – alternativ auf einzelne Gebinde bezogen werden sollen.

Die modifizierte Definition sollte daher aus Sicht der wafg keinesfalls dazu führen, dass für klassisch bzw. allgemein anerkannte Fälle von Getränke-Mehrweg-Gebinden (bei denen in der typisierenden Betrachtung der Rücklauf als Mehrweg „üblicherweise“ gewährleistet ist) unnötiger Streit über deren Mehrweg-Zuordnung hervorgerufen wird. Dies ist unabhängig von der weiteren Frage, ob aus systematischen Erwägungen heraus rechtliche Pflichten als solche überhaupt über eine Definition etabliert werden könnten.

Insofern wäre es sehr zu begrüßen, die konkrete Zielsetzung bzw. Formulierung noch einmal mit Blick auf die aufgezeigten Aspekte zu überdenken bzw. in geeigneter Weise – etwa im Rahmen der Gesetzesbegründung – klarzustellen.

§ 3 Abs. 6: Erweiterte Definition von Verbundverpackung

Die vorgeschlagene Definition von Verbundverpackungen ist aus Sicht der wafg zu überdenken. Dies gilt einerseits mit Blick auf die Erfassung von Verpackungen, die bislang nicht als „Verbundverpackung“ angesehen wurden. Hiervon betroffen sein können beispielsweise kleinere PET-Flaschen oder solche mit einem größeren Deckel aus einem anderen Material (z.B. Sport-Trinkverschluss), bei denen der Deckelanteil über 5 % liegt.

Neu ist auch, dass die Anforderung eines „gemeinsamen“ marktfähigen Rezyklates bereits für die Begriffsbestimmung prägend wird. Damit würde unter dem Gesichtspunkt der Effektivität des Recyclings z.B. außen vor bleiben, wenn aufgrund der technischen Fortschritte im Recycling-Prozess etwa unterschiedliche Kunststoffe durch Verfahren standardisiert gegeneinander so abgegrenzt werden, dass für diese jeweils ein (sortenreines) Recycling möglich wäre.

Unabhängig davon sollte das bisher in der Verpackungsverordnung vorgesehene Prinzip der „händischen Trennbarkeit“ auch in einer zukünftigen Regelung fortgeführt werden.

§ 3 Abs. 15: Hinweis zur Definition des Begriffs „Hersteller“

Bei § 3 Absatz 15 ist aus Sicht der wafg folgende Eingrenzung sachlich geboten: „Als Hersteller gilt auch derjenige, der *erstmals* gewerbsmäßig Verpackungen in den Geltungsbereich dieses Gesetzes einführt“.

§ 32: wafg bewertet Hinweispflichten im Handel als nicht zielführend

Die wafg hat sich – diese Diskussion ist ja nicht neu – stets gegen die nun im Entwurf in § 32 erneut vorgeschlagenen Hinweispflichten zu „EINWEG“ und „MEHRWEG“ im Handel bzw. bei der Abgabesituation an den Endverbraucher ausgesprochen.

Wir möchten vorausstellen, dass wir selbstverständlich eine klare Information für Verbraucherinnen und Verbraucher in diesem Bereich befürworten.

Als zielführende und lösungsorientierte Alternative sehen wir hier jedoch die Ende Juni 2016 öffentlich vorgestellte Initiative zahlreicher Unternehmen aus Getränke-Industrie und Handel zur freiwilligen Kennzeichnung gesetzlich bepfandeter Einweg-Getränkeverpackungen.

Diese Initiative wird bis Ende 2017 umgesetzt – und sie hat, wie die Trägerverbände an anderer Stelle öffentlich hinterlegt haben – bereits zum Start eine hohe Marktrelevanz. Die betroffenen Wirtschaftsbereiche streben hier eine sachliche und angemessene Verbraucherinformation über die Getränke-Verpackungen selbst an, die am Produkt eine entsprechende Verbraucherinformation vermitteln. Zu dieser Transparenz-Initiative steht die wafg natürlich weiterhin.

Dagegen halten wir die Kennzeichnung im Handel nicht für zielführend. Wir hatten hierzu bereits im Rahmen unserer Stellungnahme zum Entwurf einer Verordnung über die Hinweispflichten des Handels beim Vertrieb bepfandeter Getränkeverpackungen (GvpHpV) im Dezember 2012 sehr ausführlich dargelegt, dass die vorgeschlagene Kennzeichnung und die hierfür (weiterhin unverändert) angeführte Begründung (vgl. S. 42) insofern auch einer ergänzenden Einordnung bedürfen. Bereits seinerzeit hatten wir auf folgende Aspekte hingewiesen:

„Aus Sicht der Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg) ist es zunächst bemerkenswert, dass der Verordnungsentwurf wie selbstverständlich davon ausgeht, dass bepfandete Mehrweg-Getränkeverpackungen im Vergleich zu gesetzlich bepfandeten Einweg-Getränkeverpackungen stets (...) eindeutig ökologisch im Vorteil seien. Diese Einschätzung stützt sich vor allem auf die noch aus dem Jahr 2002 stammende ‚Ökobilanz für Getränkeverpackungen II‘ des Umweltbundesamtes (UBA), bei deren Erstellung Einwegverpackungen noch unbepfandet waren.“

Allerdings sind seitdem zahlreiche weitere qualifizierte Studien vorgelegt worden, die vor dem Hintergrund der zwischenzeitlichen Marktentwicklungen und Optimierungen gerade bei bestimmten Einweg-Getränkeverpackungen durchaus die generelle Frage erlauben, ob eine derart pauschale Bewertung noch als sachgerecht angesehen werden kann.

Gerade weil sich die wafg generell für eine neutrale Bewertung aller Gebinde einsetzt, ist aus unserer Sicht festzuhalten, dass eine solche pauschalisierende Betrachtung zu undifferenziert und damit zugleich unzutreffend ausfällt. Neben den zwischenzeitlichen Entwicklungen bei der Optimierung von Getränkeverpackungen verkennt eine solche Aussage, dass eine Vielzahl von weiteren Elementen in der ökobilanziellen Bewertung (insbesondere Rücklauf- und Umlaufquoten sowie Transportentfernung) eine differenziertere Betrachtung erfordern.

Schon deshalb lässt sich diese vom Bundesministerium für Umwelt und Reaktorsicherheit (BMU) jetzt erneut als Begründung für ordnungsrechtliche Maßnahmen vorgetragene allgemeine ‚Schwarz-Weiß‘-Bewertung heute eigentlich nicht mehr aufrechterhalten. Vielmehr handelt es sich ganz offenkundig um eine politische Festlegung – diese sollte dann aber auch als solche offengelegt werden. (...)

Hintergrund sollen ‚die eindeutigen ökologischen Vorteile von Mehrweg-gegenüber [den meisten] Einweggetränkeverpackungen‘ sein. Wie bereits eingangs dargelegt, geht der Verordnungsentwurf strukturell davon aus, dass sich ‚Mehrweg‘ somit per se ökobilanziell besser darstelle. Außer Acht gelassen werden dabei jedoch jüngere Ökobilanz-Studien, mit denen dargestellt wird, dass bestimmte Einweg-Getränkeverpackungen durchaus eine nennenswerte ökobilanzielle Aufwertung gegenüber der UBA-Studie (2002) erfahren haben. Dies sollte in der Diskussion nicht völlig ausgebendet werden.

Jedenfalls kann Mehrweg heute auch nicht mehr als die ‚stets beste Lösung in jeder Marktsituation‘ dargestellt werden. Dies ist auch der Hintergrund für die Entscheidung vieler Unternehmen in der Getränke-Industrie, je nach Vertriebssituation parallel auf beide Systeme zu setzen: bei regionaler Distribution steht dabei Mehrweg im Vordergrund, bei überregionaler, bundesweiter bzw. internationaler Distribution wird dagegen Einweg verwendet.“

Zudem ist erneut klarzustellen, dass die hier erneuerten Vorschläge – anders als öffentlich in der Diskussion wahrgenommen – gar keine allgemeine Information über „Einweg“ oder „Mehrweg“ vermitteln. Vielmehr werden lediglich bepfandete Getränkeverpackungen der Hinweispflicht zugeordnet. Pfandfrei gestellte Verpackungen sind insofern von vornherein vom Anwendungsbereich der Vorschläge ausgenommen.

Problematisch sehen wir, wie wiederholt dargelegt, wenn die vorgeschlagenen Pflichtangaben alternativlos stets in Großbuchstaben (also „MEHRWEG“ statt „Mehrweg“) anzubringen sind. Damit wäre bereits eine Kennzeichnung mit Kleinbuchstaben als „Mehrweg“ bzw. „Einweg“ als Ordnungswidrigkeit zu ahnden.

Mindestens genauso viele Fragen stellen sich (mit dem Blick in die Praxis) dahingehend, dass in manchen Abgabesituationen der Streit über die „richtige“ Produkt-Zuordnung zur neuen Kennzeichnung im Einzelfall zumindest nicht auszuschließen ist. Dies gilt nicht nur mit Blick auf den umweltrechtlichen Vollzug bzw. die Bußgeldbewehrung. Hier wird vor allem ein erheblicher „Spielraum“ für (wie auch immer motivierte) dritte Akteure geschaffen, die – etwa wettbewerbsrechtlich – vor allem für sie selbst auch wirtschaftlich attraktive Sanktionen anstreben könnten.

Ferner sieht der aktuelle Entwurf vor, dass nun selbst in kleinen Einzelhandelsgeschäften sowie in der Gastronomie ebenso wie beim Vertrieb über Automaten eine entsprechende Kennzeichnungspflicht umzusetzen wäre. Dies halten wir für unverhältnismäßig.

Wie bereits mehrfach dargestellt, ist es aus unserer Sicht insbesondere unverhältnismäßig, nunmehr „Automaten“ mit einzubeziehen. Viele Automaten enthalten sowohl pfandpflichtige Einweg-Getränkeverpackungen wie auch bepfandete Mehrweg-Getränkeverpackungen. Dabei sind jedoch gerade bei Automaten häufig technisch die Möglichkeiten für zusätzliche Informationen mit individuellem Produktbezug ausgesprochen begrenzt – und in manchen Fällen praktisch ausgeschlossen.

Die wafg hatte – auch hier zuletzt im Kontext der Diskussionen um die GvpHpV – bereits frühzeitig an das BMUB appelliert, hier durch eine „1:1“-Übernahme der gesetzlichen Ausnahmen gemäß § 9 Abs. 4 der Preisangaben-Verordnung (PAngV) einen tragfähigen und wirtschaftlich akzeptablen Ansatz zu wählen.

Denn die dort bestehenden gesetzgeberischen Wertungen, die aus Gründen der Verhältnismäßigkeit eine Freistellung zur Grundpreisangabe legitimieren, gelten aus Sicht der wafg strukturell in gleicher Weise für die hier vorgeschlagenen Informationspflichten.

Unabhängig von unserer generellen Ablehnung einer Kennzeichnungspflicht auf Ebene der „Letztvertreiber“ halten wir insbesondere diese nun vorgeschlagene Ausweitung einer solchen Pflicht zur Kennzeichnung mit Blick auf die besonderen Abgasituationen für unverhältnismäßig. Aus guten Gründen hat sich daher der Gesetzgeber für diese Fallgestaltungen im insofern vergleichbaren Bereich der Verpflichtung zur Grundpreisangabe dazu entschieden, hier Ausnahmen zu etablieren. Sollte es tatsächlich zu einer solchen Kennzeichnungspflicht kommen, sind die vorgenannten Kritikpunkte daher aus unserer Sicht dringend zu beachten.

§ 31 Abs. 5 Nr. 7 j: Ausweitung der Pfandpflicht auf Nektare mit Kohlensäure ist nachvollziehbar

Die Ausweitung der Pfandpflicht auf Nektare mit Kohlensäure ist aus Sicht der wafg, nicht zuletzt auch angesichts der lebensmittelrechtlichen Entwicklungen auf EU-Ebene, nachvollziehbar. Zur Begründung ist insofern anzumerken, dass „Apfelschorlen“ (als Erfrischungsgetränke) bereits heute der Pfandpflicht unterliegen. Dies gilt jedoch generell nicht für Produkte, die als „Nektare“ (egal ob mit oder ohne Kohlensäure) pfandfrei sind. Hier hat es insofern aufgrund der angesprochenen EU-Entwicklungen im Lebensmittelrecht zuletzt noch zusätzliche Abgrenzungsprobleme gegeben, die sich nun aber – mit Blick auf die Pfandpflicht – auflösen.

Beim Recycling sollte weiterhin eine gute Ausgangsqualität des Materials (Sortenreinheit) gewährleistet sein, wozu diese Vorgehensweise beiträgt, da hier im Regelfall „gleichwertige“ Materialien wie bei bereits bepfandeten Getränkeverpackungen verwendet werden.

Wir möchten aber auch an dieser Stelle bereits ausdrücklich darauf hinweisen, dass – siehe hierzu auch weiter unten zu § 35 – der von den neuen Regelungen unbeschadete Abverkauf von nach bisheriger Rechtslage ordnungsgemäß pfandfreien Nektaren ausdrücklich klargestellt sein sollte.

§ 24 ff.: „Zentrale Stelle“ – Prüfung der Aufgabenzuweisung ist geboten

Zunächst ist zu begrüßen, dass nunmehr als Träger der Stiftung in der Zuordnung der zukünftigen „Zentralen Stelle“ nicht mehr ausschließlich die „Hersteller von Verpackungen oder von diesen getragene Interessenverbände“ angesprochen werden, sondern hier eine sachgemäße Erweiterung vorgenommen wurde.

Es kann zwar keine „Durchgriffsrechte“ dieser Initiatoren geben, da – zu Recht – die Neutralität der Institution gegenüber allen Marktakteuren stets gewahrt bleiben muss. Allerdings sollte dennoch gewährleistet sein, dass alle angesprochenen bzw. betroffenen Kreise (mit Blick auf deren breiten Aufgabenbereich) hier angemessen zu berücksichtigen sind.

Dies gilt auch für die Frage, wie zukünftig in konkreten Entscheidungssituationen (z.B. der rechtlichen Klärung einer relevanten Frage etwa über eine „Allgemeinverfügung“) sichergestellt wird, dass die entscheidungsmaßgeblichen Fakten (frühzeitig und verfahrensgesichert) erhoben werden.

Sofern sich die Hersteller und Interessenverbände von Getränken „als solche“ nicht in dieser Institution wiederfinden, bedarf es daher insbesondere der Prüfung, ob § 26 Abs. 1 Nr. 26 und Nr. 27 dort sachgerecht verortet sind. Denn gerade bei diesen Tatbeständen würden zukünftig (un-)mittelbar Entscheidungen der „Zentralen Stelle“ zugesprochen, ohne dass – selbst mit Blick auf die Verfahrensvorgaben zur Antragstellung und dem Entscheidungsverfahren – die Reichweite dieser neuen Konstruktion heute bereits hinreichend abschätzbar wäre.

§ 34: Bußgeldvorschriften

Bereits im Kontext der Kennzeichnungspflichten von „EINWEG“ bzw. „MEHRWEG“ hatten wir vorstehend ausführlich darauf hingewiesen, dass das vorliegend angeglichene Gesamtkonzept gemäß § 32 des Entwurfs noch einmal ergebnisoffen zu überdenken ist.

Diese kritische Position der wafg gilt umso mehr mit Blick auf die damit verknüpfte (potentiell drastische) Bußgeldbewehrung von bis zu 100.000 €, die im Besonderen mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit zu hinterfragen ist (insbesondere zum Beispiel für leichte „formale“ Verstöße wie etwa die unterlassene Umsetzung in Versalien).

§ 35 Übergangsvorschriften bzw. Art. 3 Inkrafttreten: Sachgerechte Regelung für bereits am Markt platzierte Produkte (Abverkauf)

Insbesondere halten wir es für sachgerecht und dringend geboten, eine explizite (klarstellende) Regelung für (zukünftig) als solche neu pfandpflichtige Nektare mit Kohlensäure aufzunehmen. Aus Sicht der wafg ist es sachgerecht, dass (vor dem Inkrafttreten der neuen Regelungen zur erweiterten Pfandpflicht) als solche noch (erstmals) rechtmäßig als „pfandfrei“ in den Verkehr gebrachte bzw. gekennzeichnete Gebinde auch weiterhin als pfandfrei abverkauft werden können.

Hier ist es – auch mit Blick auf die fehlende Rückbindung zum bundesweiten Pfandsystem für diese bis dahin pfandfreien Gebinde – nicht sachgerecht, wenn diese mit dem Stichtag des neuen Gesetzes plötzlich „ad hoc“ pfandpflichtig würden.

Berlin, 5. September 2016

Nähere Informationen zur wafg: www.wafg.de