



**Stellungnahme
zum Referentenentwurf eines Gesetzes
zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union**

Stellungnahme im schriftlichen Verfahren
zur Vorbereitung der Anhörung am 27. September 2019 in Bonn

Die Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg) nimmt gerne die Möglichkeit wahr, zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union gegenüber dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) Stellung zu nehmen und dabei auf branchenrelevante Aspekte hinzuweisen.

Die Unternehmen der Branche und wir als Vereinigung unterstützen die maßgebliche Zielsetzung der europäischen Rechtsvorgaben sowie des in der nationalen Umsetzung hierzu vorgelegten Referentenentwurfs, die Kreislaufwirtschaft und die Ressourceneffizienz zu stärken und zu fördern. Wir möchten aber einige generelle Aspekte herausstellen, bevor wir uns zu einzelnen Themenbereichen mit Blick auf die Branche äußern:

- Rechtstechnisch plädieren wir auch bei diesem Regelungsvorhaben im Grundsatz für eine möglichst konsequente „1:1-Umsetzung“ des europäischen Rechts. Denn die hier angesprochene Regelungsmaterie ist ausgesprochen elementar für einen funktionierenden Wirtschaftsraum in der Europäischen Union (EU). Zugleich ist zu bedenken, dass eine zu zersplitterte Umsetzung in relevanten Märkten – wie Deutschland – in besonderer Weise für die betroffenen Wirtschaftsbereiche, die den gemeinsamen Markt nutzen und effektiv wahrnehmen möchten, mit zusätzlicher Komplexität bzw. Rechtsunsicherheit und damit einhergehenden Folgekosten verbunden ist.
- Ebenso halten wir eine Rechtssystematik für geboten, nach der (nicht zuletzt mit Blick auf die Wesentlichkeitstheorie sowie den Vorbehalt des Gesetzes) alle wesentlichen bzw. „marktgestaltenden“ Entscheidungen – gleichermaßen auf der Ebene des zukünftigen nationalen Gesetzes wie auch in der Konkretisierung (Verordnungsermächtigungen bzw. Verordnungen sowie Durchführungsakte) – der parlamentarischen Entscheidung (Parlamentsvorbehalt) zugewiesen werden. Dies gilt in besonderer Weise in den Fällen, in denen bei einer national weiter gehenden

Gesetzgebung, die über die „1:1-Umsetzung“ hinausgreift, die entsprechenden Inhalte, Pflichten und Konsequenzen auf europäischer Ebene noch nicht parlamentarisch diskutiert wurden.

- Gerade bei Lebensmittelverpackungen und den sich hieraus besonders ergebenden Anforderungen bzw. Zielkonflikten an ein (hochwertiges, sicheres und effizientes) Recycling sehen wir die Notwendigkeit, die aufzustellenden Regelungen sachgerecht so auszugestalten, dass diese offen und zukunftsfähig sind und bleiben. Uns ist bewusst, dass dieses Petitum im Spannungsfeld mit den lebensmittelrechtlichen Vorgaben (Bedarfsgegenständerecht) und dem Chemikalienrecht (REACH) eine komplexe (Rechts-)Materie ist. Wir möchten dennoch mit Nachdruck unterstreichen, dass wir eine solche Offenheit für (zukünftige) innovative Lösungen für geboten halten. Wir halten ein entsprechendes Bewusstsein in der Ausgangslage auch für geboten, um zukünftige Potentiale für (sachgerechte) „Up-Cycling“-Prozesse nicht zu verwerfen bzw. zu erschweren.
- Im Sinne einer möglichst effektiven Ausgestaltung plädieren wir darüber hinaus dafür, dass – sofern hierfür sachliche Gründe sprechen – die Materialien möglichst auf der jeweiligen Stufe des Recyclings gehalten werden (können). Anders formuliert: Es gilt, „Down-Cycling“ zu vermeiden und insofern keine potentiell falschen Anreize zu setzen.

Dies vorausgestellt, bedürfen folgende Themenbereiche bzw. Vorschläge mit Blick auf deren nun vorgeschlagene Umsetzung bzw. Ausgestaltung auf nationaler Ebene aus Sicht der Branche einer Einordnung:

1. Vorrangiger Einsatz von Rezyklaten: Umsetzung der EU-Vorgaben für Einweg-Kunststoff-Flaschen bedarf prioritären Marktzugangs

Die wafg begrüßt die mit § 23 Absatz 2 Nummer 2 bzw. § 24 Nummer 3 beabsichtigte Förderung des vorrangigen Einsatzes von Rezyklaten, der in der Branche bereits heute gelebte Praxis ist.

Genutzte (Einweg-)Getränkeverpackungen sind – wie wir noch einmal klarstellen möchten – gerade kein Abfall, sondern wichtige Rohstoffe für die stoffliche Wiederverwertung. Der Rezyklateinsatz steigt bei vielen Unternehmen in Deutschland und europaweit kontinuierlich und erheblich. Dabei möchte die Branche die Effizienz dieser geschlossenen Material-Kreisläufe noch weiter steigern. Zahlreiche Unternehmen engagieren sich bei dieser Entwicklung bereits seit vielen Jahren.

Ebenso müssen die Unternehmen zukünftig in die Lage gesetzt werden, die Vorgaben der EU-Einweg-Kunststoff-Richtlinie zum Mindest-Rezyklateinsatz bei Einweg-Kunststoff-Flaschen zu erfüllen. Hierauf weist die Begründung des Referentenentwurfs zutreffend hin (vgl. S. 63 bzw. S. 66).

Die aufgrund der geschlossenen Sammlung im Pfandsystem besonders hochwertigen Materialien (wie PET bei Getränkeflaschen) werden dabei bereits heute auch stark von anderen Branchen nachgefragt. Mit Blick auf die im Referentenentwurf enthaltene Ver-

ordnungsermächtigung, die entsprechende Vorgaben zukünftig auch für andere Erzeugnisse ermöglichen soll, ist davon auszugehen, dass diese ohnehin bestehende Nachfrage dadurch noch weiter steigen wird.

Die Erreichung der in der EU-Einweg-Kunststoff-Richtlinie vorgegebenen Mindest-Rezyklatanteile dürfen insofern nicht gefährdet werden. Wenn entsprechende Rechtspflichten aufgestellt werden, müssen diese auch umsetzbar gehalten sein bzw. über ein insgesamt stimmiges System abgesichert werden.

Daher spricht sich die wafg dafür aus, dass Wirtschaftsbereiche, für die bereits gesetzliche Vorgaben zum Mindest-Rezyklateinsatz gelten, einen prioritären Marktzugang zu den jeweils erforderlichen Materialien (aus den jeweiligen Bereichen) erhalten. Die Ausgestaltung solcher Mechanismen soll natürlich die bestehenden Marktmechanismen nicht aushebeln. Auch kartellrechtliche Fragestellungen bedürfen der sachgerechten Abklärung. Gerade vor dem Hintergrund der in der Einleitung dargelegten Grundsätze sehen wir an dieser Stelle noch eindeutig weiteren Diskussions- und Lösungsbedarf.

2. Vorgaben zur Produktverantwortung erfordern klare Abgrenzung der Verantwortlichkeiten

Die vorgeschlagenen Vorgaben zur Produktverantwortung sehen unter anderem vor, dass Hersteller sich an Kosten beteiligen sollen, „die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts für die Reinigung der Umwelt und die anschließende umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der aus den von ihnen in Verkehr gebrachten Erzeugnissen entstandenen Abfälle entstehen“ (vgl. § 23 Absatz 2 Nummer 10 bzw. eine entsprechende Verordnungsermächtigung in § 25 Absatz 1 Nummer 4).

Dabei ist es aus unserer Sicht nicht angemessen, hier die Kosten vorrangig den Herstellern bzw. der Wirtschaft zuzurechnen, da das tatsächliche Thema bzw. die damit im Kern angesprochene Problematik („Littering“) maßgeblich und in erster Linie vor allem durch das (oft nicht rechts- bzw. regelkonforme) Verhalten Dritter verursacht bzw. im Ausmaß bestimmt wird.

Die wafg hält vielmehr einen sachgerechten Ausgleich im Sinne eines Ansatzes der sinnvoll geteilten Verantwortung aller beteiligten Akteure für zielführend.

Ebenso ist bereits im Ausgangspunkt der wichtige Beitrag zu berücksichtigen, den die Hersteller zu den funktionierenden Pfandsystemen bei Mehrweg- und Einweg-Getränkeverpackungen leisten. Denn die hohen Rückgabequoten zeigen, dass diese Systeme von den Verbraucherinnen und Verbrauchern verantwortungsvoll genutzt werden. Bepfundete Getränkeverpackungen spielen in Deutschland somit keine relevante Rolle für „Littering“.

Wir begrüßen daher ausdrücklich, dass nach § 23 Absatz 3 im Rahmen der Produktverantwortung bereits die „Verhältnismäßigkeit der Anforderungen“ berücksichtigt werden soll.

Ergänzend wäre aus unserer Sicht eine Klarstellung sachgerecht, dass darüber hinaus auch eine verhältnismäßige Abgrenzung der Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure erfolgen soll.

Zudem halten wir die Ergänzung einer Regelung für sinnvoll und zielführend, wonach Bereiche, in denen ein funktionierendes Pfand- und Rücknahmesystem besteht, von diesen Kosten explizit ausgenommen werden.

3. Öffentliche Beschaffung muss aufgrund sachgerechter Kriterien und differenziert geregelt werden

Die Vorgaben für die Pflichten der öffentlichen Hand (§ 45) sehen in § 45 Absatz 2 Nummer 2 differenzierte Kriterien vor. Dieser Ansatz ist aus unserer Sicht sachgerecht. Insbesondere bepfandete Getränkeverpackungen erfüllen hierzu maßgebliche Kriterien, zumal eine pauschale Schwarz-Weiß-Betrachtung aufgrund überholter Vorverständnisse bereits seit längerem nicht mehr sachgerecht ist.

Den angesprochenen Regelungsvorschlag begrüßen wir auch vor dem Hintergrund aktueller Initiativen zur öffentlichen Beschaffung auf Länderebene, die einseitige und sachlich kaum zu begründende Einschränkungen vorsehen.

Die vorgeschlagene Regelung gibt dagegen nach unserem Verständnis einen differenzierten Anforderungskatalog zur (ökologischen) Bewertung. Gerade bei Getränkeverpackungen sind hier die Entwicklungen der letzten Jahre einzubeziehen, die – wie umfassende Ökobilanzen zeigen – von verschiedenen Faktoren abhängen. Dies sind etwa Umlaufzahlen bzw. Gewichtsreduktion und Rezyklateinsatz. Auch die Distribution (Transportwege und -gewichte) sowie das Verbraucherverhalten mit Blick auf die Rückgabe sind relevant.

Unabhängige Experten betonen daher zutreffend, dass Ergebnisse je nach Variation einzelner Einflussfaktoren unterschiedlich ausfallen. Diese Komplexität von Ökobilanzen führt dazu, dass keine Verpackung und kein Verpackungsmaterial „per se“ nur Vorteile gegenüber anderen haben. Wir verstehen die entsprechenden Vorgaben daher so, dass auf Bundesebene hier weiterhin objektive Kriterien maßgeblich bleiben sollen.

4. Differenzierte und sachgerechte Anwendung der Abfallhierarchie mit Blick auf die Sinnhaftigkeit in konkreten Fallkonstellationen

Mit Blick auf die in § 6 geregelte Abfallhierarchie begrüßen wir die sachgerechte Fortführung des in § 6 Absatz 2 festgeschriebenen Grundsatzes, wonach „diejenige Maßnahme Vorrang haben (soll), die den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet“ (vgl. hierzu auch § 8 Absatz 1). Die nunmehr vorgeschlagene Konkretisierung in § 5 Absatz 1, dass die „Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes endet, wenn dieser ein **Recycling oder ein anderes Verwertungsverfahren durchlaufen hat**“ (Ergänzung hervorgehoben) ist von daher konsequent.

Wie bereits in unseren Hinweisen zum Themenfeld in § 45 näher dargelegt, ist aus unserer Sicht eine differenzierte Bewertung der in der Abfallhierarchie angelegten Maßnahmen nach dem konkreten Anwendungsfall weiterhin geboten.

Die damit angelegte sachgerechte differenzierte Ausgestaltung ist nicht zuletzt auch insofern angemessen, da dies sich ergebende Zielkonflikte zwischen Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschutz einerseits sowie anderen (Umwelt-)Bereichen bzw. Zielvorgaben, etwa aus dem Klimaschutz, austarierbar hält.

Berlin, 9. September 2019

Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke (wafg)

Nähere Informationen zur wafg: www.wafg.de