

Die Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V. (unternehmer nrw) ist der Zusammenschluss von 129 Verbänden mit 80.000 Betrieben und drei Millionen Beschäftigten. unternehmer nrw ist Mitglied der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vertritt die Interessen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) als dessen Landesvertretung.

03.02.2021

## STELLUNGNAHME

im Rahmen des beratenden Clearingverfahrens zum Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen (BR-Drs. 64/21)

### Ausgangslage

Die Bundesregierung hat am 19.11.2020 den Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie pp. vorgelegt. Das Gesetz soll vor allem der Umsetzung von Vorschriften aus den dort im Einzelnen benannten geänderten Richtlinien der Europäischen Union, insbesondere der sog. Einwegkunststoffrichtlinie, dienen. Ziel der Einwegkunststoffrichtlinie ((EU) 2019/904) ist es, die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt zu verringern. Der vorliegende Entwurf zur Änderung des Verpackungsgesetzes dient der Umsetzung dieses Ziels für den Bereich von Verpackungen. Darüber hinaus sollen mit dem Entwurf weitere Regelungen und Pflichten geschaffen werden, u.a. zum Einsatz bestimmter Mindestmengen recycelten Kunststoffs sowie hinsichtlich bestimmter Nachweise und Dokumentationen. Der Gesetzentwurf wurde am 22.01.2021 dem Bundesrat zugewiesen.

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW ist an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Gesetzentwurf auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen.

### Bewertung

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Gesetzentwurf und beschränken uns in unseren folgenden Anmerkungen auf die in Art. 1 dargestellten Änderungen des Verpackungsgesetzes (VerpackG).

In allgemeiner Hinsicht weisen wir darauf hin, dass im vorliegenden Gesetzentwurf an zahlreichen Stellen keine 1:1-Umsetzung von europäischem Recht vorgenommen, sondern eine nach europäischem Recht ggf. mögliche Ausgestaltung der Gemeinschaftsregelungen auf nationaler Ebene vorgenommen wird.

Wir bitten daher insbesondere mit Blick auf die Mittelstandsverträglichkeit in Bezug auf die zahlreichen vorgeschlagenen neuen Nachweis- und Dokumentationspflichten um eine intensive Prüfung im Hinblick auf deren Erforderlichkeit, auch im Hinblick auf den Erfüllungsaufwand. Es sollte unbedingt vermieden werden, dass die Unternehmen im Wertschöpfungskreislauf durch vermeidbare neue bürokratische Auflagen belastet werden, ohne dass sich dies durch eindeutige europäische Vorgaben begründen lässt.

### Im Einzelnen

#### Zu § 3: Begriffsbestimmungen (vgl. Nr. 4b)

§ 3 soll in den neu einzufügenden Absätzen 4a und 4b um Definitionen der Begriffe „Einwegkunststoffverpackung“ und „Einwegkunststofflebensmittelverpackungen“ ergänzt werden. Hierbei handelt es sich um die Umsetzung europäischer Vorgaben. Allerdings erscheint es sinnvoll, die zu der eingefügten Begriffsdefinition der „Einwegkunststoffverpackung“ in der Gesetzesbegründung enthaltenen Ausführungen anzupassen.

Im Einzelnen wird in der Begründung zu dem Begriff der „Einwegkunststoffverpackung“ folgendes ausgeführt: *„Insofern führen bereits geringe Mengen an Kunststoff (z. B. in Beschichtungen) dazu, dass eine Verpackung als Einwegkunststoffverpackung anzusehen ist, sofern nach der Definition der enthaltene Kunststoff generell als Hauptstrukturbestandteil von Endprodukten fungieren kann“* (vgl. Gesetzentwurf, S. 62). Als äußerst problematisch erscheint hier das Abstellen auf die sehr offene Formulierung „als Hauptstrukturbestandteil von Endprodukten fungieren kann“.

Diese Formulierung bedarf einer Präzisierung dahingehend, dass z.B. Verpackungen aus Metall, Glas, Stahl, Papier oder Holz, in denen lediglich eine innen oder außen liegende Beschichtung oder Folie zum Schutz oder zum Erhalt des Füllgutes (innen liegend) oder zur Darstellung von Produktinformationen (außen liegend) nicht als Einwegkunststoffverpackungen i. S. d. Definition in § 3 Nr. 4a (neu) gelten. Nur so wird eine rechtssichere Anwendung der neuen Begriffsbestimmungen auf nationaler Ebene ermöglicht.

**Zu § 9 Abs. 1 Satz 1 i. V. m § 9 Abs. 2 Nr. 7: Ausweitung der Registrierungspflicht und der geforderten Angaben (vgl. Nr. 9)**

Mit der vorgesehenen Änderung in § 9 Abs. 1 Satz 1 soll die Registrierungspflicht bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) auf sämtliche Verpackungen und damit auf die bislang nicht registrierungspflichtigen nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen, mit Ausnahme der im Einzelnen in § 12 VerpackG aufgeführten Verpackungen, erweitert werden. In der zugehörigen Begründung wird darauf verwiesen, dass die Erweiterung der Registrierungspflicht der Umsetzung von Art. 8a Abs. 5 der Richtlinie 2008/98/EG dienen soll (vgl. Gesetzentwurf, S. 68).

Wir weisen an dieser Stelle ausdrücklich darauf hin, dass diese in § 9 VerpackG vorgesehene Änderung keine Umsetzung eines europarechtlichen Erfordernisses darstellt. Art. 8a Abs. 5 der Richtlinie 2008/98/EG bestimmt allein, dass die Mitgliedstaaten einen geeigneten Überwachungs- und Durchsetzungsrahmen schaffen sollen. Für die nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen ist der geeignete Überwachungs- und Durchsetzungsrahmen umfassend in § 15 VerpackG geregelt. Dies sollte entsprechend der bisherigen und explizit zur Überwachung der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen angelegten Systematik des VerpackG auch so beibehalten werden. Mit der nunmehr vorgesehenen Ausweitung der Registrierungspflicht wird die ursprüngliche Konzeption des VerpackG erstmalig durchbrochen, ohne dass hierfür eine sachliche Notwendigkeit gegeben wäre. Aufgrund dessen und auch unter Berücksichtigung der weitreichenden Folgen bei fehlender Registrierung ist die Ausweitung unverhältnismäßig.

Die durch die vorgeschlagene Änderung ausgelösten Mehrbelastungen durch die Registrierung nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen werden zudem auch nicht durch nationale Erfordernisse oder ein höheres ökologisches Schutzniveau gerechtfertigt. Aus den genannten Gründen lehnen wir eine Ausweitung der Registrierungspflicht und der geforderten Angaben entschieden ab.

**Zu § 14 Abs. 3 Satz 1 und 2: Informationspflicht der Systeme zu Einwegkunststoffartikel (vgl. Nr. 12)**

Mit der Einfügung in § 14 Abs. 3 nach Satz 1 werden die Systeme verpflichtet, über die Auswirkungen der sogenannten Vermüllung auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, sowie über Maßnahmen zur Vermeidung dieser Auswirkungen

zu informieren.

Diese Vorschrift soll der Umsetzung von Art. 10 i. V. m. Teil G des Anhangs von Richtlinie 2019/904/EU dienen. Allerdings wird in dieser Form weit über eine 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben hinausgegangen, da sich die vorgesehenen Informationspflichten auf „Einwegkunststoffverpackungen“ nach der Begriffsbestimmung des § 3 Abs. 4a (neu) VerpackG-E beziehen. Daher geht die Erweiterung der Pflichten der Systeme, auf alle Einwegkunststoffverpackungen insbesondere über die Verfügbarkeit von Mehrwegalternativen zu informieren, über die europarechtlich gebotenen Regelungen mit eindeutigem Bezug zu Teil G des Anhangs der Richtlinie 2019/904/EU hinaus. Sie ist zudem allein deshalb unverhältnismäßig, da die Systeme strukturell nicht für solche Informationsangebote beim Kunden angelegt sind.

Mit dem Wettbewerbsrecht schließlich unvereinbar erscheinen die neu eingeführten Transparenzpflichten für Systeme in § 14 Abs. 3 Satz 5 Nr. 1 bis 3. Informationen über die von den beteiligten Herstellern geleisteten Entgelte stellen die derzeit praktizierte wettbewerbliche Ausgestaltung grundsätzlich in Frage.

#### **Zu § 15 Abs. 3 Satz 3: Erweiterung der Nachweispflichten (vgl. Nr. 14)**

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die Regelung in § 15 VerpackG dahingehend geändert werden, dass die bislang in § 15 Abs. 3 VerpackG vorgesehene Dokumentationspflicht für zurückgenommene Verpackungen nach § 15 Abs. 1 Satz 1 Nummern 3 und 4 auf sämtliche Verpackungen nach § 15 Abs. 1 Satz 1 und Mehrwegverpackungen ausgeweitet werden. Bislang galt diese Nachweispflicht nur für systemunverträgliche Verpackungen und für Verkaufsverpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter. Den aktuellen Änderungen zufolge wären hiervon nun alle Verpackungen nach § 15 Abs. 1, d.h. u.a. auch Transportverpackungen und „Industrieverpackungen“ betroffen. Diese Nachweispflichten würden zu einem bürokratischen Mehraufwand und somit einer (finanziellen) Mehrbelastung der Unternehmen führen.

Weite Teile von Industrie und Handel setzen als Teil der Lieferkette Mehrwegverpackungen (z. B. Palettenzwischenlagen, Paletten, Fässer und andere Behältnisse etc.) sowie Einweg-Transportverpackungen (z. B. Schrumpffolien, Kartonzwischenlagen etc.) ein und sind folglich potenziell von den neuen Nachweispflichten betroffen.

Die Rücknahme von Mehrweg-Transport- und sonstigen Industrie- Verpackungen entlang der Lieferkette ist bereits gelebte Praxis in der Industrie. Diese ist

Voraussetzung für das Funktionieren eines Mehrweg-Kreislaufs. In herstellergetragenen Systemen und offenen Pools von Mehrweg-Transportverpackungen bringen verschiedene Hersteller Verpackungen einschließlich Mehrwegverpackungen in Umlauf. Diese werden einerseits in relativ homogenen und abgeschlossenen Branchenstrukturen und andererseits von einer Vielzahl an Unternehmen aus unterschiedlichsten Branchen genutzt. Entsprechend der Funktion und der Verpackungsanforderungen bestehen damit sowohl organisierte Rücknahmesysteme als auch freie Kreislaufsysteme. Eine Dokumentation entlang der Lieferkette über die in Verkehr gebrachten sowie zurückgenommenen Verpackungen nach Materialart und Masse ist dann zumutbar, wenn die betroffenen Verpackungen gemeinschaftlich über ein herstellergetragenes System zirkulieren. Sofern es sich aber um freie Mehrweg-Pools handelt, auf die branchenübergreifend und von einer Vielzahl von Unternehmen zurückgegriffen wird, ist die Erbringung eines in Rede stehenden Nachweises nicht darstellbar, da eine zentrale Organisation mit entsprechenden Daten fehlt. Das Vorhandensein von offenen Pools für Transport- und sonstige Industrieverpackungen bedeutet indes nicht, dass diese von weniger Effizienz oder ökologischer Leistungsfähigkeit geprägt wären. Vielmehr müssen in der wirtschaftlichen Praxis ausreichende Freiheitsgrade für die effiziente Nutzung von Transportverpackungen erhalten bleiben.

Im Falle der Nutzung von Einweg-Transportverpackungen in der Industrie ist es üblich, dass sich Unternehmen in Wertschöpfungskreisläufen mehrerer und möglicherweise wechselnder Lieferanten für Transportverpackungen bedienen. Eine Inanspruchnahme der normierten Rücknahmepflicht nach § 15 Abs. 1 VerpackG ist dabei in der Praxis nicht immer gegeben bzw. auch nicht erforderlich, da die anfallenden Transportverpackungen selbstständig vom Warenempfänger einer Verwertung zugeführt werden. Mit der neuen Nachweis- und Dokumentationspflicht über die Materialart und Masse müsste die Nachweisführung über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen in der Lieferkette erfolgen sowie auf Verlangen der zuständigen Landesbehörde, auf deren Gebiet der Hersteller oder Vertreiber ansässig ist, vorgelegt werden. Eine solche Pflicht erscheint in den Fällen, in den keine herstellergetragenen kollektiven Rücknahmesysteme bestehen, für einzelne Unternehmen nicht umsetzbar bzw. in Bezug auf den entstehenden Aufwand und im Lichte einer in der Gesetzesbegründung nicht dargestellten bestehenden Problemstellung in diesem Bereich als gänzlich unverhältnismäßig, zumal es an der Normierung einer Rückgabepflicht fehlt.

Daher lehnen wir die Erweiterung der Nachweispflichten entschieden ab.

---

**Zu § 26 Abs. 1 Satz 2 Nr. 23: Ermächtigung der ZSVR zum Erlassen einer Verwaltungsvorschrift zur Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig (vgl. Nr. 22)**

Nach dem vorliegenden Entwurf soll die ZSVR nun zukünftig dazu befugt sein, Verwaltungsvorschriften zur Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig zu erlassen (sog. Katalog).

Aus unserer Sicht ist diese Vorgabe aus Wettbewerbsgründen kritisch. Denn nur, wenn alle Akteure ihren jeweiligen Pflichten nachkommen, wird ein fairer Wettbewerb und eine ausreichend stabile Finanzierungsbasis für die Entsorgung und möglichst hochwertige Verwertung von Verpackungsabfällen gesichert werden können.

In der Praxis gibt es allerdings typischerweise zahlreiche Grenzfälle, bei denen industrielle/gewerbliche Verpackungen, wie z. B. Kanister, Flaschen oder Kartons, abhängig vom Verpackungsvolumen und dem Füllgut von der ZSVR im Rahmen des „Kataloges“ als systembeteiligungspflichtig eingestuft werden, obwohl diese typischerweise nicht bei privaten Haushaltungen, sondern bei gewerblichen/industriellen Endverbrauchern anfallen. In der Vergangenheit hat sich allerdings immer wieder gezeigt, dass gerade in den vorgenannten Bereichen teilweise erhebliche Rechtsunsicherheiten bestehen. Daher sollten in solchen Fällen Einzelfallbetrachtungen erfolgen und die Systembeteiligungspflicht nicht anhand eines „Kataloges“ entschieden werden, zumal der Prozess seines Zustandekommens und die zugrunde liegenden Daten nicht frei zugänglich sind und somit für alle Marktakteure nachvollziehbar sind.

Aus diesem Grund ist eine Verwaltungsvorschrift der ZSVR mit einer faktischen Außenwirkung in Form des allgemeinen „Kataloges“ zur Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig grundsätzlich abzulehnen, zumal sich im Hinblick auf Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 GG auch die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Vorgehensweise stellen würde.

Aus den genannten Gründen sollte die vorgesehene Änderung ersatzlos gestrichen werden.

**Zu § 30a: Mindestrezyklatanteil (vgl. Nr. 23)**

Ausweislich der zugehörigen Begründung soll der neue § 30a der Umsetzung von Art. 6 Abs. 5 in Verbindung mit Teil F des Anhangs der Richtlinie 2019/904/EU dienen (vgl. Gesetzentwurf, S. 89).

Dort wird für PET-Flaschen ein Mindestrezyklatanteil von 25 Masseprozent bis 2025 und von 30 Masseprozent für alle Kunststoffflaschen bis 2030 vorgeschrieben. Die Richtlinie sieht vor, dass die Massenbilanz als Durchschnittswert aller in Verkehr gebrachten Flaschen festgehalten werden kann. Von dieser Vorgabe wird im vorliegenden Gesetzentwurf abgewichen. Dies wird damit begründet, dass eine bessere Vollziehbarkeit durch den Bezug auf das einzelne Produkt erreicht würde (vgl. Gesetzentwurf, S. 83).

Wir sehen die Vorgabe eines Mindestrezyklatanteils unter Vollzugsgesichtspunkten kritisch. Denn es ist nicht ersichtlich, wie der Vollzug die Einhaltung der Verpflichtung, den Mindestrezyklatanteil jeder einzelnen in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflasche, einschließlich ihres Verschlusses oder Deckels, überwachen könnte. Wenn die Qualitätsanforderungen an Kunststoffrezyklate erfüllt werden, kann technisch kaum ermittelt werden, ob bei der Produktion einer Kunststoff- bzw. PET-Flasche der vorgeschriebene Rezyklatanteil eingesetzt wurde. Dies ist mithin auch der Anspruch einer qualitativ hochwertigen Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe. Der Güteprüfnachweis könnte daher zum Beispiel, wie in dem Papier „Qualitätssicherung für Kunststoffrezyklate durch Normen“ der Verbände der Kunststoffindustrie sowie des BDE und des BVSE vom 24. Februar 2014 festgehalten, über ein Qualitätsmanagement und die statistische Erhebung des Rezyklateinsatzes erfolgen.

Insofern ist es positiv, dass durch das zuständige Ressort nach der Anhörung mit § 30a Abs. 2 noch eine weitere Regelungsalternative eingefügt wurde, wonach die flaschenbezogene Quote auch dadurch erfüllt werden kann, indem die vom Hersteller in Verkehr gebrachte Gesamtmasse an Einwegkunststoffgetränkeflaschen einen entsprechenden Rezyklatanteil aufweist (vgl. Gesetzesbegründung, S. 84).

Es ist zudem insgesamt darauf zu achten, dass Deutschland die Pflichten des § 30a unter Berücksichtigung noch ausstehender delegierter Rechtsakte der Europäischen Kommission und in enger Kooperation mit den anderen Mitgliedstaaten umsetzt. Es ist für die Kreislaufwirtschaft in Deutschland und Europa gerade bei Regelungen zum Rezyklateinsatz, die einen tiefen Eingriff in das Produktdesign bedeuten, essenziell, dass die Einheit des Binnenmarkts sichergestellt wird. Daher ist die nationale Festlegung mit der Begründung einer „besseren Vollziehbarkeit“ zu diesem Zeitpunkt nicht nachvollziehbar.

**Zu Anlage 2 Nummer 1: Schadstoffhaltige Füllgüter (vgl. Nr. 33)**

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Definition der schadstoffhaltigen Füllgüter an das Selbstbedienungsverbot der aktuellen Chemikalienverbotsverordnung 2017 anzupassen.

Die Anpassung an das aktuell geltende Recht wird ausdrücklich begrüßt. Der derzeitige Verweis auf die alte Chemikalienverbotsverordnung (2003, zuletzt geändert 2012) ist bei der Einordnung von Verpackungen schadstoffhaltiger Füllgüter in der Praxis nicht umsetzbar, da in den Unternehmen für die Erstellung der Sicherheitsdatenblätter in der Regel nur noch die aktuelle Kennzeichnung der Produkte nach CLP-Verordnung hinterlegt ist. Zudem führt die aktuelle Verknüpfung an die alte Chemikalienverbotsverordnung zu erheblichen Rechtsunsicherheiten für die Unternehmen bei der Einordnung von Verpackungen gemäß § 15 VerpackG. Aus den genannten Gründen sprechen wir uns für ein früheres Inkrafttreten dieser Korrektur aus, d.h. zum 03. Juli 2021.

In die Begründung zum Verpackungsgesetz sollte allerdings ein Hinweis darauf aufgenommen werden, dass diese Änderung lediglich eine Klarstellung ist, da die Chemikalienverbotsverordnung 2017 bereits vor Inkrafttreten des VerpackG geltendes Recht war. Damit könnte auch für den Zeitraum 2019 bis 2021 für Rechtssicherheit gesorgt werden.