

**Stellungnahme**  
zum Regierungsentwurf für ein  
„Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und  
der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen“  
(Novelle Verpackungsgesetz; Stand 20.1.2021)

Wir begrüßen, dass der Gesetzentwurf grundsätzlich auf eine 1:1-Umsetzung von europäischen Vorgaben abzielt. Nur durch europaweit einheitliche Regelungen für Verpackungen kann der freie Austausch von – zumeist verpackten – Waren im EU-Binnenmarkt gesichert werden. Zudem begrüßen wir die Stärkung der Kreislauf-führung von PET-Getränkeflaschen in Übereinstimmung mit den abfallwirtschaftlichen Zielen des Verpackungsgesetzes (VerpackG). Das Forum PET in der IK setzt sich bereits seit vielen Jahren für das Recycling von PET-Getränkeflaschen in geschlossenen Kreisläufen ein. Mit durchschnittlich knapp 30% Rezyklatanteil in PET-Getränkeflaschen werden die EU-Ziele für 2025 in Deutschland bereits heute erfüllt. Mit Sorge sehen wir jedoch, dass die Nachfrage nach Recycling-PET in Lebensmittelkontaktqualität europaweit und global stark steigt. Damit wächst die Gefahr, dass in Zukunft nicht ausreichend Recycling-PET-Rohstoffe in geeigneter Qualität zur Verfügung stehen, was die Wirkung eines Produktverbots hätte.

Die europäische Einweg-Kunststoffprodukterichtlinie (SUPD), deren Umsetzung die Novelle in weiten Teilen dient, hat den Hauptzweck, die Auswirkungen bestimmter Einweg-Kunststoffprodukte auf die Umwelt zu minimieren. Dazu wurden – im Ergebnis recht vage – Funde an Stränden als Grundlage für umfassende Produktregelungen herangezogen. Dieser Regulierungsansatz ist problematisch bei Maßnahmen, die eben nicht darauf abzielen, die Wahrscheinlichkeit zu reduzieren, dass ein bestimmtes Produkt durch achtloses Wegwerfen (“Littering”) in die Umwelt gelangt. In Bezug auf Einweg-Kunststofflebensmittelverpackungen fehlt im Definitionsvorschlag des Entwurfs überdies das wichtige zusätzliche Kriterium aus Artikel 12 Absatz 1 SUPD, wonach nur solche Verpackungen erfasst sind, die tendenziell achtlos weggeworfen werden. Darüber hinaus bestehen erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit von Anti-Littering-Maßnahmen, die bepfandete Einweg-Getränkeflaschen betreffen, da für diese Flaschen in Deutschland aufgrund des sehr effektiven Pfandsystems die Gefahr des Litterings bereits stark reduziert wird.

Die Angaben zu den finanziellen Kosten für die Wirtschaft aufgrund der neuen Vorschläge sind vielfach deutlich zu niedrig angesetzt. Hier sollte der Gesetzgeber den finanziellen Aufwand für die Wirtschaft realistisch darstellen.

Zu den vorgeschlagenen Änderungen im Verpackungsgesetz nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

**1. Mindestrezyklatanteil für Einwegkunststoffgetränkeflaschen, § 30a Absatz 1:**

Einwegkunststoffgetränkeflaschen aus PET mit einem Füllvolumen bis zu drei Litern müssen ab 2025 zu mindestens 25% aus Kunststoffrezyklaten bestehen. Sämtliche Einwegkunststoffgetränkeflaschen bis zu drei Litern müssen ab 2030 zu mindestens 30% aus Kunststoffrezyklaten bestehen. Damit soll Artikel 6 Absatz 5 in Verbindung mit Teil F im Anhang der SUPD umgesetzt werden.

Diese Pflicht trifft die „Hersteller von Einwegkunststoffgetränkeflaschen“. Entsprechend der Definitionen in § 3 Absatz 4c) (neu) in Verbindung mit Absatz 2 und 14 VerpackG sind „Hersteller“ in diesem Sinne diejenigen, die die Flaschen mit Verschlüssen und Deckel erstmals in Verkehr bringen. Keine Hersteller in diesem Sinne sind die Produzenten von sogenannten Preforms zum Blasen von PET-Flaschen, wie die Begründung klarstellt (Seite 87).

a) Verfügbarkeit von Recycling-PET und -Polyolefinen in Lebensmittelkontaktqualität gefährdet

Die deutsche PET-Getränkeflaschenindustrie unterstützt seit Jahren den Einsatz von Recyclingmaterial. In der Steigerung des Rezyklateinsatzes bei der Herstellung der Getränkeflaschen sehen wir großes Potenzial für Einsparung von CO<sub>2</sub>-Emissionen. Mit durchschnittlich knapp 30% Rezyklatgehalt in PET-Getränkeflaschen am deutschen Markt werden die EU-Vorgaben heute bereits erfüllt.

Gleichzeitig weisen wir allerdings darauf hin, dass die Nachfrage nach Recycling-PET in Lebensmittelkontaktqualität aufgrund der gesetzlichen Vorgaben sowie freiwilliger Selbstverpflichtungen bereits jetzt europaweit und sogar global stark steigt. Auch wird solches sehr hochwertiges Recycling-PET vielfach für Verpackungen außerhalb der Getränkeflasche nachgefragt, z.B. für Lebensmittelverpackungen sowie Reinigungsmittelflaschen. Damit wächst die Gefahr, dass in Zukunft nicht ausreichend Recycling-PET-Rohstoffe in geeigneter Qualität für alle Marktteilnehmer zur Verfügung stehen.

Um das zu verhindern, müssen die getrennte Sammlung und das hochwertige Recycling von PET-Getränkeflaschen in der gesamten EU massiv ausgebaut werden. Dies wird in Artikel 9 der SUPD zwar gefordert, dürfte jedoch für einige EU-

Mitgliedstaaten eine große Kraftanstrengung bedeuten. Angesichts der allgemein bekannten Vollzugsdefizite des EU-Abfallrechts in vielen EU-Mitgliedsstaaten besteht die Gefahr, dass in einigen EU-Mitgliedsstaaten nicht ausreichend Recycling-PET von geeigneter Qualität zur Erfüllung der Pflichten gemäß § 30a am Markt zur Verfügung stehen könnte. Die Konsequenz für die Hersteller und Inverkehrbringer der betroffenen Getränkeflaschen wäre ein unverschuldetes Vermarktungsverbot.

§ 30a Absatz 1 Satz 2 weitet die Pflicht zum Mindestrezyklateinsatz ab 2030 auf alle Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff aus, also z.B. auf solche aus Polyolefinen oder Polystyrol. Wir weisen eindringlich darauf hin, dass es derzeit rechtlich nicht erlaubt ist, recyceltes PE, PP oder PS für Anwendungen mit Lebensmittelkontakt, also z.B. Getränkeflaschen, zu nutzen. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) hat bislang noch kein mechanisches Recyclingverfahren für die relevanten Polymere PE, PP oder PS positiv bewertet. Experten zufolge sind die strengen Anforderungen der EFSA an rezyklathaltige Lebensmittelverpackungen für hoch diffusive Polymere wie Polyolefine fast nicht zu erreichen. Chemische Recyclingverfahren hingegen, die Rezyklate in Lebensmittelqualität erzeugen könnten, befinden sich derzeit noch in der Entwicklung und haben den Nachweis der Wirtschaftlichkeit und der ökologischen Vorteilhaftigkeit bislang noch nicht erbracht. Bezogen auf Nicht-PET-Einwegkunststoffgetränkeflasche käme die fehlende Möglichkeit des Rezyklateinsatzes einem verfassungsrechtlich fragwürdigen Vermarktungsverbot gleich.

Der Rat der Europäischen Union hat in seinen Schlussfolgerungen vom 17.12.2020 zum neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft das Problem erkannt und die Kommission aufgefordert, *„die Durchführbarkeit der Einrichtung einer Marktbeobachtungsstelle für die wichtigsten Sekundärrohstoffe zu prüfen [...], um u. a. das Angebot und die Nachfrage nach recycelten Sekundärrohstoffen abzubilden und so einen Binnenmarkt für Sekundärrohstoffe zu erleichtern...“* (Nr. 61).

**Wir empfehlen den Aufbau einer europäischen Marktbeobachtungsstelle, um die Verfügbarkeit von recyceltem PET für Lebensmittelverpackungen zu beobachten. Sofern recyceltes PET nicht mehr in den erforderlichen Mengen und Qualitäten zu wirtschaftlich akzeptablen Preisen verfügbar ist, sollten Aussetzungsklauseln bzw. Ausnahmen für die Vorgabe des Mindestrezyklatanteils gemäß § 30a Absatz 1 Satz 1 vorgesehen werden.**

**Gleiches gilt für die Verfügbarkeit von recyceltem HDPE, PP und PS für Lebensmittelverpackungen: Auch deren Verfügbarkeit am Markt sollte beobachtet und Aussetzungsklauseln bzw. Ausnahmen für den Mindestrezyklatanteil gemäß § 30a Absatz 1 Satz 2 erlassen werden, wenn dessen Erfüllung rechtlich nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar ist. Zugleich empfehlen wir darauf hinzuwirken, Recyclingverfahren von**

## **Polyolefinen aus dem Pfandsystem zu Lebensmittelkontaktmaterialien rechtlich zu ermöglichen und zu fördern.**

### b) Keine Ausweitung des Kreises der Verpflichteten

Die Verpflichtung des § 30a trifft die „Hersteller von Einwegkunststoffgetränkeflaschen“, nach § 3 Absatz 14 VerpackG also diejenigen, die solche Flaschen „erstmalig gewerbsmäßig in Verkehr bringen“. Laut Begründung soll dies sowohl für befüllte wie auch für unbefüllte Flaschen gelten (S. 87). Ausgenommen davon sind laut Begründung lediglich so genannte Preforms zum Blasen von PET-Flaschen.

Die Inverkehrbringer der befüllten Verpackungen tragen die Produktverantwortung, einschließlich der Verantwortung über die eingesetzte Verpackung. Es ist zur Umsetzung von Artikel 6 Absatz 5 SUPD weder notwendig noch zweckmäßig, die Verpflichtung auf die Hersteller von unbefüllten Verpackungen auszuweiten. So könnte ein Getränkeabfüller, der die Vorgaben von § 30a im Sinne Absatz 2 bezogen auf die Gesamtmasse der von ihm in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflaschen erfüllt, verschiedene Bezugsquellen für Flaschen mit Rezyklatanteil und Flaschen ohne Rezyklatanteil nutzen. Hersteller von unbefüllten Flaschen könnten dann den Mindestrezyklatanteil nicht sicher erfüllen. Zudem können Hersteller von unbefüllten Flaschen auch solche Flaschen erstmalig erwerbsmäßig in Verkehr bringen, die später im Ausland befüllt und vermarktet werden und somit nicht in den Regelungsbereich des Verpackungsgesetzes fallen.

**Wir fordern daher die Klarstellung, dass die Verpflichtungen des § 30a nur die Hersteller von befüllten Einwegkunststoffgetränkeflaschen betrifft.**

### c) Mindestrezyklatanteil nur für Flaschenkörper, nicht für Verschlüsse und Deckel

Verschlüsse und Deckel von Getränkeflaschen bestehen nicht aus PET, sondern aus HDPE oder PP. Derzeit stehen für diese Kunststoffe jedoch keine Rezyklatqualitäten am Markt zur Verfügung, die für Anwendungen mit Lebensmittelkontakt, also z.B. Verschlüsse und Deckel für Getränkeflaschen, zulässig sind. Deshalb begrüßen wir, dass der Entwurf eine Rezyklateinsatzquote ausdrücklich nur für „diese Flaschen“ vorsieht (§ 30a Absatz 1 Satz 1). Auch die Begründung zu dem Vorschlag lässt sich dahingehend auslegen, dass Verschlüsse und Deckel nicht erfasst sind („Dementsprechend kann sich die Rezyklateinsatzquote nur auf den in der Getränkeflasche jeweils enthaltenden Kunststoffanteil beziehen.“, S. 86). Allerdings bleibt aufgrund der unklaren europäischen Regelung in Artikel 6 Absatz 5 SUPD („Getränkeflaschen“) in Verbindung mit Teil F des Anhangs („Getränkeflaschen [...] einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel“) und der entsprechenden Definition von Einwegkunststoffgetränkeflaschen in § 3 Absatz 4c VerpackG-E,

welche ebenfalls die Verschlüsse und Deckel mit einschließt, eine nicht unerhebliche Rechts- und Planungsunsicherheit, die durch eine Klarstellung ausgeräumt werden sollte.

**Wir empfehlen, im Gesetzestext oder in der Begründung noch deutlicher klarzustellen, dass die Mindestrezyklatquote nur für den Flaschenkörper, nicht aber für Verschlüsse und Deckel, gilt.**

d) Maßstab für Rezyklatanteil kann auch Gesamtmasse der Flaschen sein

Der Entwurf schlägt vor, die Vorgabe des Mindestrezyklatanteils entweder auf jede einzelne in Verkehr gebrachte Einweg-Kunststoffgetränkeflasche zu beziehen (§ 30a Absatz 1) oder alternativ als Maßstab die „Gesamtmasse der [...] in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten“ Flaschen zu nutzen (§ 30a Absatz 2 Satz 1). Angesichts des noch nicht erfolgten Durchführungsrechtsakts der EU gemäß Artikel 6 Absatz 5, der bis zum 1. Januar 2022 erfolgen muss, und der insoweit noch unklaren europäischen Regelung halten wir diesen Vorschlag für sinnvoll, denn nur so wird eine Vorfestlegung im nationalen Recht vermieden. Die alternative Berechnung ist auch wegen der bereits angeführten, allgemeinen Bedenken zur Verfügbarkeit von recyceltem PET in Lebensmittelqualität (siehe Punkt a) sowie wegen saisonalen Produktionsschwankungen erforderlich. So ist zu erwarten, dass sich die Versorgungslage mit recyceltem PET beispielsweise in der Hauptproduktions-Saison im Sommer besonders zuspitzen könnte.

e) Begründung des Mindestrezyklatanteils anhand abfallwirtschaftlicher Ziele

Die Bestimmungen zum Mindestrezyklatanteil dienen der Stärkung der Kreislaufwirtschaft und nicht (primär) der Vermeidung von Littering. Daher empfehlen wir die Pflicht zum Mindestrezyklatanteil auch an den Zielen des Verpackungsgesetzes auszurichten.

**Wir empfehlen, die Begründung von § 30a ergänzend an dem in § 1 Absatz 3 Satz 1 VerpackG verankerten abfallwirtschaftlichen Ziel auszurichten, das Recycling von Getränkeverpackungen in geschlossenen Kreisläufen zu fördern.**

f) Berechnung des Erfüllungsaufwands unzureichend

Den Erfüllungsaufwand für die technische Umsetzung des Mindestrezyklatanteils setzt der Gesetzentwurf mit null Euro an, weil *“der Anteil von 25 Prozent [...] durchschnittlich bereits 2015 erreicht werden konnte”* (siehe Seite 45). Daher sei nicht zu erwarten, dass Maschinen erneuert oder neu angeschafft werden müssen.

Tatsächlich werden die Anforderungen an den Mindestrezyklatanteil im Durchschnitt aller in Verkehr gebrachten PET-Getränkeflaschen bereits heute erfüllt. Jedoch gilt dies nicht bezogen auf jeden Inverkehrbringer. Teile der Wirtschaft werden daher

einen Erfüllungsaufwand für technische Umstellungen haben. Dieser umfasst die Anschaffung neuer Ausrüstung, so insbesondere weiterer Silos und Bigbag-Entladestationen für die Vorratshaltung, Förderanlagen und Mischstationen für die Beimischung von Recycling-PET, Stapler für das Bigbag-Handling sowie in Teilen zusätzliche Laborausstattung für die Qualitätsüberwachung. Wir schätzen, dass etwa 36 Spritzgussanlagen in Deutschland (entsprechend 30%) noch für den Rezyklateinsatz umgerüstet werden müssen. Den einmaligen Erfüllungsaufwand hierfür schätzen wir auf ca. 117 Tsd. Euro pro Anlage bzw. ca. 4,2 Mio. Euro insgesamt.

Hinsichtlich des jährlichen Erfüllungsaufwands ist zu berücksichtigen, dass im Bereich des Bigbag-Handlings und der Qualitätsüberwachung der Personalaufwand steigt. Den gestiegenen jährlichen Personalaufwand beziffern wir auf schätzungsweise ca. 31 Tsd. Euro pro Anlage bzw. 1,1 Mio. Euro insgesamt. Des Weiteren ist von höheren Rohstoffkosten auszugehen, da der Mindestrezyklatgehalt zukünftig je Flasche oder zumindest je Inverkehrbringer zu erfüllen ist. Insgesamt können sich die Produktionskosten der PET-Getränkeflaschenherstellung damit um bis zu ca. 50% gegenüber der Verwendung von 100% Neuware erhöhen. Ausgehend von einem derzeitigen Rohstoffbedarf von ca. 467 kt für die PET-Getränkeflaschenproduktion (GVM 2020) schätzen wir, dass zur Erfüllung der Rezyklatvorgaben ab 2025 zusätzlich ca. 58 kt Neuware (ab 2030: 70 kt) durch ca. 64 kt R-PET (2030: 77 kt) ersetzt werden müssen. Aufgrund der hohen Volatilität im Bereich der Rohstoffpreise und der damit verbundenen Unsicherheit bei der Vorhersage zukünftiger Rohstoffpreise basieren wir unsere Schätzung auf dem langjährigen Preismittel der Jahre 2016 bis 2020 und veranschlagen einen Preis von 981 Euro/t für PET-Neuware sowie von 1.267 Euro/t für PET-Regranulat in Lebensmittelkontaktqualität (Quelle: ICIS). Der jährliche Erfüllungsaufwand im Bereich des Rohstoffbedarfs wird basierend hierauf auf ca. 24,7 (2025) bzw. 29,6 Mio. Euro (2030) geschätzt. Insgesamt ergibt sich somit für die Herstellung von PET-Getränkeflaschen ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von ca. 25,8 (ab 2025) bzw. 30,7 Mio. Euro (ab 2030).

Auch auf anderen Wertschöpfungsstufen verursacht der Mindestrezyklatgehalt einen Erfüllungsaufwand, so insbesondere im Bereich der Rezyklatherstellung: Zur Bereitstellung der zusätzlich benötigten ca. 64 bzw. 77 kt R-PET pro Jahr rechnen wir mit einem einmaligen Investitionsbedarf in Höhe von ca. 12,8 Mio. Euro sowie einem jährlichen Aufwand von ca. 14 bzw. 17 Mio. Euro (ohne Rohstoffpreise).

Ab 2030 gelten die Verpflichtungen überdies auch für Nicht-PET-Einweggetränkeflaschen. Hier wird die Verpflichtung derzeit überhaupt noch nicht erfüllt – es besteht noch nicht einmal die rechtliche und technische Grundlage dafür. Der Erfüllungsaufwand ist in diesem Produktsegment damit sehr erheblich. Für eine entsprechende Kostenschätzung fehlt daher die Kalkulationsgrundlage.

**Wir empfehlen daher, den Erfüllungsaufwand für die Vorgaben in § 30a Absatz 1 Satz 1 zu überarbeiten und für § 30a Absatz 1 Satz 2 zu ergänzen. Dabei sollten auch die massiven Entwicklungs- und Investitionskosten der Unternehmen berücksichtigt werden.**

g) Vollzugsfähigkeit stärken, um Wettbewerbsgleichheit zu sichern

In § 30a Absatz 2 VerpackG-E ist geregelt, dass der Hersteller von Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen Art und Masse der von ihm für die Flaschenproduktion eingesetzten Kunststoffrezyklate sowie der insgesamt für die Flaschenproduktion verwendeten Kunststoffe in nachprüfbarer Form zu dokumentieren hat und diese Dokumentation der zuständigen Landesbehörde „auf Verlangen“ vorzulegen hat. Diese Dokumentationspflicht besteht nicht, sofern der Mindestrezyklatanteil nach Absatz 1 „jeweils“, also je Flasche, umgesetzt wird.

Angesichts der bekannten abfallrechtlichen Vollzugsdefizite durch die Landesbehörden ist zu befürchten, dass die Regelungen zum Mindestrezyklatgehalt unzureichend überwacht werden, insbesondere auch in Bezug auf Importe. Dies würde aufgrund des hohen Erfüllungsaufwands die Wettbewerbsgleichheit gefährden. Zudem ist eine laboranalytische Prüfung des exakten Rezyklatgehalts einer Flasche nicht möglich, weswegen auch bei einer Umsetzung „je Flasche“ eine Dokumentation zum Nachweis erforderlich ist.

Zur Stärkung des Vollzugs sollte die Dokumentation den Landesbehörden auch ohne Verlangen jährlich vorgelegt und die Dokumentationspflicht auf die Anwendung von Absatz 1 („je Flasche“) ausgeweitet werden.

**Wir empfehlen daher, in Absatz 2 Satz 2 „In diesem Fall hat er Art und Masse der von ihm ...“ zu ersetzen durch „Hersteller von Einwegkunststoffgetränkeflaschen haben Art und Masse der von ihnen ...“ zu ersetzen und als neuen Absatz 3 abzufassen. In Satz 3 sollte „auf Verlangen vorzulegen“ durch „jährlich vorzulegen“ ersetzen werden.**

**2. Definition von Einweg-Kunststofflebensmittelverpackungen, § 3 Absatz 4b):**

Die Definition des Begriffs „Einweg-Kunststofflebensmittelverpackung“ in § 3 Absatz 4b) übernimmt zwar in etwa die Kriterien im Anhang Teil A der SUPD, allerdings fehlt ein wesentliches Kriterium der Richtlinie: In Artikel 12 Absatz 1 SUPD hat der europäische Gesetzgeber ausdrücklich ein weiteres Kriterium für Lebensmittelverpackungen vorgesehen:

*“Für die Bestimmung, ob eine Lebensmittelverpackung für die Zwecke dieser Richtlinie als Einwegkunststoffartikel zu betrachten ist, ist **neben den im Anhang aufgeführten Kriterien für Lebensmittelverpackungen auch entscheidend, ob***

***diese Verpackungen aufgrund ihres Volumens oder ihrer Größe — insbesondere, wenn es sich um Einzelportionen handelt — tendenziell achtlos weggeworfen werden.”***

Leider fehlt dieses zusätzliche Kriterium im Gesetzentwurf. Damit droht in Deutschland eine andere Auslegung als im Rest der EU. Solche divergierenden nationalen Regelungen führen zu einer Fragmentierung des EU-Binnenmarktes. Ein solcher Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen für Verpackungen in Europa erschwert den Austausch von – zumeist verpackten – Waren im Binnenmarkt. Zudem bedroht die Kostenbelastung aufgrund der Umsetzung von Artikel 8 SUPD (Beteiligung an den Kosten der Abfallsammlung und Reinigung im öffentlichen Raum sowie Sensibilisierungsmaßnahmen) die Wettbewerbsfähigkeit der Hersteller von Einweg-Kunststofflebensmittelverpackungen. Dies ist umso mehr eine Gefahr als dass die Inverkehrbringer der von Artikel 8 SUPD betroffenen Einwegkunststoffprodukte in großem Umfang nicht behördlich erfasst sind und sich die Kostenbeteiligung deswegen auf wenige Unternehmen konzentrieren könnte.

Das zusätzliche Kriterium ist auch deshalb erforderlich, um die Verhältnismäßigkeit der Regelung zu gewährleisten: Ohne dieses Kriterium würden erhebliche Zweifel bezüglich der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne bestehen. Beispielsweise würde sich bei Produkten, die im oben genannten Sinne eine geringe Wahrscheinlichkeit haben, achtlos in die Umwelt weggeworfen zu werden, wie z.B. Joghurtbecher, die Frage stellen, ob hier nicht weniger belastenden Maßnahmen wie etwa freiwillige Selbstverpflichtungen, Informationspflichten, höhere Bußgelder für das achtlose Wegwerfen und verstärkte Kontrollen genauso geeignet wären.

**Wir empfehlen daher, im Anschluss an § 3 Absatz 4 b) Nr. 3 folgendes Kriterium aufzunehmen: „4. aufgrund ihres Volumens oder ihrer Größe – insbesondere, wenn es sich um Einzelportionen handelt – tendenziell achtlos weggeworfen werden;“.**

### **3. Ausweitung der Pfandpflicht auf sämtliche Einwegkunststoffgetränkflaschen, § 31:**

Nahezu sämtliche Einwegkunststoffgetränkflaschen (und Getränkedosen) sollen künftig pfandpflichtig sein, unabhängig von ihrem Inhalt. Demnach werden auch Einweg-Kunststoffflaschen bepfandet, die Milch und Trinkjoghurt, Frucht- und Gemüsesäfte, alkoholische Getränke etc. enthalten. Die Vorschrift dient der Umsetzung von Artikel 9 Absatz 1 der SUPD, wonach bis 2025 mindestens 77 Gewichtsprozent und bis 2029 mindestens 90 Gewichtsprozent der Einweg-Kunststoffgetränkflaschen getrennt gesammelt werden sollen.



a) Recyclinggerechtes Design von pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen aus Kunststoff

Wir unterstützen grundsätzlich die Ausweitung der Pfandpflicht auf sämtliche Einweg-Getränkeverpackungen aus Kunststoff, weil dadurch deutlich mehr PET-Getränkeflaschen in den Recyclingkreislauf aufgenommen werden. Durch technische Innovationen beim recyclinggerechten Design haben die PET-Flaschenhersteller die Voraussetzung geschaffen, dass z.B. Saftflaschen ohne recyclingunverträgliche Sauerstoff-Barrieren verwendet und nach Gebrauch vollständig in den PET-Recyclingkreislauf integriert werden können.

Durch die Ausweitung der Pfandpflicht auf alle Getränkearten werden etwa 70.000 t verwertbarer Kunststoff (etwa 44.000 t PET aus Saftflaschen sowie ca. 30.000 t Polyolefine und PET aus den Segmenten Milch, Milchmischgetränke und sonstige trinkbaren Milcherzeugnisse) zusätzlich in das Pfandsystem aufgenommen. Über das in der IK organisierte Forum PET hat sich die Industrie bereits Anfang des Jahres für eine solche Ausweitung der Pfandpflicht eingesetzt, um den Recyclingkreislauf von Verpackungen zu stärken. Das Forum PET appelliert an die Getränkeindustrie, zukünftig konsequent nur noch recyclingfähige Flaschen einzusetzen. Die Ausweitung der Pfandpflicht macht auch aus Verbrauchersicht Sinn. Denn warum derzeit manche Flaschen bepfandet sind und andere nicht, erschließt sich dem Verbraucher kaum.

**Wir empfehlen die Prüfung von geeigneten Maßnahmen um sicherzustellen, dass alle in Verkehr gebrachten, von der Pfandpflicht betroffenen Getränkeflaschen recyclinggerecht gestaltet sind, damit die Qualität und Wirtschaftlichkeit des Getränkeflaschenrecyclings nicht beeinträchtigt wird. Darüber hinaus ist auch die Einhaltung von Qualitätsvorgaben auf allen Stufen des Wertschöpfungskreislaufs notwendig, um eine möglichst hochwertige Kreislaufführung von PET-Getränkeflaschen zu ermöglichen. Wir verweisen deswegen auf das die Vorgaben der RAL Gütegemeinschaft Wertstoffkette PET-Getränkeverpackungen e.V. (<https://www.wertstoff-pet.de/>)**

b) Ausnahmen für Milchgetränkeflaschen

Ungeachtet der grundsätzlichen Zustimmung zur Ausweitung der Pfandpflicht, sollten die vorgebrachten Bedenken des Handels und der Industrie hinsichtlich der Ausweitung auf die Segmente Milch, Milchmischgetränke und sonstige trinkbare Milcherzeugnisse hinsichtlich der Hygiene sowie der Beeinträchtigung des hochwertigen Recyclings eingehend geprüft und gegebenenfalls die Ausnahme für diese Segmente aufrechterhalten werden. Eine bloße Verschiebung der Pfandpflicht auf 2024 genügt nicht. Bei einer Ausweitung der Pfandpflicht ist zu beachten, dass die aktuellen Materialkreisläufe nicht negativ beeinträchtigt werden.

**Wir empfehlen, die Ausnahmen von der generellen Pfandpflicht für Flaschen mit Milch, Milchmischgetränken und sonstigen trinkbare Milcherzeugnissen beizubehalten, sofern berechnigte hygienische Einwände vorliegen oder die Qualität der Materialkreisläufe entscheidend beeinträchtigt werden könnte.**

c) Begründung anhand der abfallwirtschaftlichen Ziele

Die Ausweitung der Pfandpflicht dient der Stärkung der Kreislaufwirtschaft und nicht (primär) der Vermeidung von Littering, da die bisher von der Pfandpflicht befreiten Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen, insbesondere Flaschen mit Milchgetränken oder Frucht- und Gemüsesäften, nicht in nennenswertem Umfang gelittert wurden.

**Wir empfehlen, die Begründung zu § 31 zusätzlich an dem in § 1 Absatz 3 Satz 1 VerpackG verankerten abfallwirtschaftlichen Ziel auszurichten, das Recycling von Getränkeverpackungen in geschlossenen Kreisläufen zu fördern.**

**4. Verfassungsrechtlich erforderliche Einschränkung bei Definition von "Einwegkunststoffgetränkeflaschen", § 3 Absatz 4 c)**

Wir begrüßen aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit den Vorschlag, eine Definition des Begriffs "Einwegkunststoffgetränkeflaschen" in § 3 Absatz 4 c) im Einklang mit den Vorgaben der SUPD einzuführen.

Allerdings wirft die Einbeziehung von bepfandeten Einwegkunststoffgetränkeflaschen in den Anwendungsbereich von Anti-Littering-Maßnahmen (z.B. bei der Umsetzung von Artikel 10 und 8 SUPD) erhebliche verfassungsrechtliche Probleme auf, weil das Einweg-Pfand in Deutschland bereits dazu führt, dass solche Flaschen nicht oder fast nicht gelittert werden. Nach einer aktuellen Untersuchung werden 98,7 % der bepfandeten PET-Getränkeflaschen (Einweg und Mehrweg) von der Wertstoffsammlung erfasst, d.h. über die primären Pfandsysteme oder über die Dualen Systeme gesammelt (GVM 2019).

Hinzu kommt, dass die Einbeziehung von Flaschen, die nicht für den Verzehr unmittelbar nach dem Kauf (also vor Ort oder zur Mitnahme) gedacht sind, über den Zweck der Anti-Littering-Maßnahmen hinausgeht. Denn Kerngedanke der SUPD ist, dass einige Einweg-Verpackungen tendenziell für den Verzehr unterwegs und im Freien bestimmt sind und deshalb auch des Öfteren in der Umwelt gelittert werden. Davon zu unterscheiden sind Verpackungen, die überwiegend zu Hause oder bei der Arbeit konsumiert und daher kaum gelittert werden.

**Wir empfehlen daher, in der Definition oder zumindest in der Begründung klarzustellen, dass bepfandete Einweg-Kunststoffgetränkeflaschen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht von weitergehenden Anti-Littering-Maßnahmen (beispielsweise nach Artikel 10 und Artikel 8 SUPD) erfasst werden.**

#### **5. Angebot von Mehrwegalternativen, § 33-34 neu:**

Anbieter von Speisen und Getränken für den Sofortverzehr außer Haus werden ab 2023 verpflichtet, Mehrwegverpackungen als Alternative zu Einweg-Kunststoff-lebensmittelverpackungen und Einweg-Getränkebechern anzubieten, ohne dafür einen höheren Preis oder „schlechtere Bedingungen“ zu verlangen (§ 33 Absatz 1 Satz 2). Außerdem gilt eine Hinweispflicht. Ausnahmen sind für kleine Unternehmen mit nicht mehr als 5 Mitarbeitern und nicht mehr als 80m<sup>2</sup> Verkaufsfläche vorgesehen: Danach können kleine Unternehmen alternativ den Kunden anbieten, die Ware in von den Kunden mitgebrachte „Mehrwegbehältnisse“ abzufüllen (§ 34 Absatz 1). Mit beiden Regelungen soll Artikel 4 Absatz 1 SUPD umgesetzt werden, wobei wir darauf hinweisen, dass dieser den Mitgliedstaaten keine konkreten Vorgaben macht, wie eine „Verbrauchsminderung“ bei den genannten Einweg-Verpackungen erreicht werden soll. Eine richtlinienkonforme Umsetzung könnte beispielsweise auch darin bestehen, nationale Verbrauchsminderungsziele aufzustellen und anschließend den Verbrauch zu messen.

##### a) Materialneutrale Regelung für Getränkebecher

Die Regelung geht im Bereich der Getränkebecher über die Umsetzung von EU-Recht hinaus, weil sich Artikel 4 SUPD auf Einweg-*Kunststoff*getränkebecher bezieht. Der Vorschlag erfasst dagegen sämtliche Einweg-Getränkebecher, also (theoretisch) auch solche, die ganz ohne Kunststoff auskommen. Diese materialneutrale Regelung begrüßen wir grundsätzlich, da sie hilft, die diskriminierende Regelung der SUPD zumindest in diesem Fall auszugleichen.

##### b) Beschränkung auf Speisen und Getränke, die auf Bestellung vor Ort befüllt werden

Wir begrüßen grundsätzlich den Vorschlag, die Regelung auf solche Produkte zu begrenzen, die *„jeweils erst beim Letztvertreiber mit Waren befüllt werden“* (§ 33 Absatz 1 Satz 1). Damit werden Speisen und Getränke, die beispielsweise vom Handel bereits verpackt bezogen und nicht vor Ort befüllt werden, ausgenommen. Allerdings sollte diese Regelung weiter präzisiert werden: Nach dem Wortlaut würde diese Pflicht auch z.B. Supermärkte treffen, die Sushi vor Ort herstellen und in Verpackungen füllen. Es ist jedoch weder ökologisch noch ökonomisch sinnvoll, in diesen Fällen, in denen der Letztvertreiber Verpackungen auch ohne individuelle Bestellung von Kunden befüllt, die Verpackung im Markt zu öffnen und den Inhalt in

eine Mehrwegverpackung umzufüllen. Außerdem wäre eine Ungleichbehandlung von im Markt verpackten und bereits verpackt gelieferten Produkten nicht gerechtfertigt. Eine europarechtliche Pflicht zum Angebot von Mehrwegverpackungen für Speisen und Getränke für den Sofort-Verzehr außer Haus besteht nicht.

Wir empfehlen daher, die Regelung in § 33 Absatz 1 Satz 1 wie folgt zu fassen:

„Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern, die jeweils erst beim Letztvertreiber **auf Bestellung** mit Waren befüllt werden, ...“

#### **6. Ausweitung der Registrierungspflicht, § 9 Abs. 1 Satz 1:**

Vorgeschlagen wird, dass sich auch Hersteller von nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen vor dem Inverkehrbringen einmalig bei der Zentralen Stelle registrieren müssen. Begründet wird diese Ausweitung der Registrierungspflicht damit, dass dadurch der Vollzug der Pflichten aufgrund der erweiterten Herstellerverantwortung für Hersteller von nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen verbessert wird.

Wir begrüßen grundsätzlich die Maßnahme, die den Vollzug der Systembeteiligungspflicht durch eine Ausweitung der Registrierungspflicht erleichtern soll. Durch die Formulierung, dass die Pflicht für „*Hersteller von mit Ware befüllten Verpackungen*“ gilt, wird klargestellt, dass Hersteller von Verpackungsmaterial und unbefüllten Verpackungen für diese nicht registrierungspflichtig sind.

#### **7. Rücknahme- und Verwertungsnachweis für sämtliche nicht-systembeteiligungspflichtige Verpackungen, § 15 Absatz 3 Satz 3 VerpackG-E**

Hersteller und Vertreiber von Transportverpackungen und Verkaufs- und Umverpackungen, die nach Gebrauch typischerweise nicht bei privaten Endverbrauchern als Abfall anfallen, sowie von Mehrwegverpackungen sollen nach dem Vorschlag künftig einen Nachweis über die Erfüllung ihrer Rücknahme- und Verwertungspflichten führen. Bisher gilt diese Nachweispflicht nur für Verkaufs- und Umverpackungen, für die wegen Systemunverträglichkeit nach § 7 Absatz 5 VerpackG eine Systembeteiligung nicht möglich ist, und für Verkaufsverpackungen mit schadstoffhaltigen Füllgütern. Durch die Änderung erhöht sich der Begründung zufolge die Zahl der verpflichteten Unternehmen von 100 auf insgesamt 7.500 Unternehmen.

Wir halten es für nicht sinnvoll, die Rücknahme- und Verwertungspflichten und damit auch Nachweispflichten gemäß § 15 Absatz 3 sowohl auf den Inverkehrbringer der verpackten Ware als auch auf den Hersteller und Inverkehrbringer von Verpackungs-

material bzw. unbefüllten Verpackungen anzuwenden. Der Hersteller von Verpackungsmaterial und Leerverpackungen weiß in der Regel nicht, mit welchen Produkten seine Verpackung vom Kunden befüllt wird. Weil er nicht im direkten Kontakt mit dem Endkunden steht, kann er auch die Rücknahme der Verpackung nicht garantieren. Im Übrigen gelten die Pflichten aus der erweiterten Herstellerverantwortung für den Inverkehrbringer der befüllten Verpackung. § 15 Absatz 1 Nr. 4 VerpackG verweist beispielsweise eindeutig auf den Inhalt der Verpackung („schadstoffhaltige Füllgüter“). Die Verwendung des Begriffs „Verkaufsverpackung“ (siehe § 3 Absatz 1 Nr. 1 VerpackG) stellt darüber hinaus klar auf die „Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung“ ab. Dies gilt aus unserer Sicht gleichfalls für die in § 15 Absatz 1 Nr. 2 und 3 VerpackG genannten Verkaufsverpackungen.

Aus unserer Sicht sollte klargestellt werden, dass sämtliche Pflichten gemäß § 15 nicht für Verpackungen gelten, die ohne den Zusammenhang mit einer Ware vertrieben werden.

**Wir empfehlen daher, in § 15 Absatz 1 Satz 1 die Worte „Vertreiber von“ durch die Worte „Vertreiber von mit Ware befüllten“ zu ersetzen. Außerdem sollte in § 15 Absatz 3 Satz 1 das Wort „Verpackungen“ durch die Worte „mit Ware befüllte Verpackungen“ ersetzt werden.**

Bad Homburg, 18. Februar 2021

Julia Große-Wilde  
Geschäftsführerin GKV  
[j.grosse-wilde@gkv.de](mailto:j.grosse-wilde@gkv.de)  
+49 (0) 30 2061 67 149

Dr. Martin Engelmann  
Hauptgeschäftsführer IK  
[m.engelmann@kunststoffverpackungen.de](mailto:m.engelmann@kunststoffverpackungen.de)  
+49 (0) 6172 9266 76

Dr. Isabell Schmidt  
Geschäftsführerin IK  
[i.schmidt@kunststoffverpackungen.de](mailto:i.schmidt@kunststoffverpackungen.de)  
+49 (0) 6172 92 66 64