

Stellungnahme

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen.

vom 19. November 2020

Stand: 3. Dezember 2020

I. Grundsätzliches

Die Förderung einer ressourceneffizienten Kreislaufwirtschaft ist neben der Reduktion des CO₂-Ausstoßes und dem Ausbau Erneuerbarer Energien eine der zentralen Säulen der deutschen Klimapolitik auf dem Weg hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft.

Der Verpackungsbereich bietet dabei vielfältige Potenziale, einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten. Als zentrale Leitplanken wurden von den Regierungsfractionen neben der Abfallvermeidung die Weiterentwicklung der Produktverantwortung hin zu Langlebigkeit, Reparierbarkeit und Wiederverwendbarkeit sowie die Förderung intelligenter Verpackungen definiert.¹ Im Rahmen des „5-Punkte-Plan für weniger Plastik und mehr Recycling“ des Bundesumweltministeriums ist die Förderung der umweltfreundlichen Gestaltung von Verpackungen durch finanzielle Anreize für ressourceneffizientes Produktdesign ein zentrales Ziel.²

Der Deutsche Säge- und Holzindustrie Bundesverband (DeSH), der eine Vielzahl von Herstellern von Holzverpackungen vertritt, begrüßt diese Ansätze zur Förderung klimafreundlicher Verpackungen ausdrücklich, die durch die entsprechenden gesetzlichen Regelungen vorangetrieben werden.

Die Herstellung von Holzverpackungen im Rahmen der Produktionskreisläufe der Holzbearbeitung sind durch die Nutzung aller anfallenden Nebenprodukte bereits heute ein vorbildliches Beispiel für die ressourceneffiziente Kreislaufwirtschaft. Holzverpackungen binden nicht nur CO₂ über ihre gesamte Nutzungsdauer, sondern sind auch eine ökologische Alternative zu anderen Verpackungsmaterialien, langlebig, reparierbar und auf verschiedene Arten wiederverwendbar.

Aus Sicht des DeSH bieten Holzverpackungen große Potenziale für eine Steigerung des Klimaschutzes. Ziel sollte es daher sein, klimaschonende Verpackungen mit einem geringen Energieeinsatz und vielfältigen emissionsarmen Recyclingmöglichkeiten zu fördern. Aus Sicht des Verbandes gilt es daher auch im Verpackungssektor eine konsequente Ausrichtung auf klimafreundliche Produkte sowie die mehrfache Verwendung von Materialien zur Schließung von Ressourcenkreisläufen voranzutreiben.

Wir begrüßen daher die Umsetzung der europarechtlichen Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie (EU 2019/904) sowie der Artikel 8 und 8a der EU-Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG zur Reduzierung von Kunststoffverpackungen und schädlicher Auswirkungen auf die Umwelt und möchten diese gern konstruktiv begleiten.

Allerdings sehen wir in dem vorliegenden Gesetzentwurf den Wunsch nach einer ökologischen Fortentwicklung des Verpackungsgesetzes nicht voll ausgeschöpft. Auf der einen Seite werden die Herstellerverpflichtungen erheblich erweitert, die insbesondere für KMU aus dem Bereich Holzverpackungen große Auswirkungen entfalten. Auf der anderen Seite werden die Potenziale zur ökologischen Gestaltung der Beteiligungsentgelte jedoch nicht voll genutzt, die aber ein zentrales Instrument wären, den Anteil klimafreundlicher Verpackungen zu erhöhen.

Der DeSH möchte die Novelle des Verpackungsgesetzes daher nutzen, um Vorschläge für einen stärkeren Einsatz klimafreundlicher Verpackungen sowie einen verhältnismäßigen Ausgleich bei der Herstellerverantwortung zu unterbreiten.

¹ Vgl. Ein neuer Aufbruch für Europa: Eine neue Dynamik für Deutschland, Ein neuer Zusammenhalt für unser Land Koalitionsvertrag, Zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode, S. 139 ff.

² Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, „Nein zur Wegwerfgesellschaft, 5-Punkte-Plan des Bundesumweltministeriums für weniger Plastik und mehr Recycling vom 26.11.2018.“

II. Anmerkungen im Einzelnen

§ 9 Registrierung und § 15 Pflichten der Hersteller und Vertreiber zur Rücknahme und Verwertung

Der Gesetzentwurf enthält neue Pflichten für Hersteller von nicht systembeteiligungspflichtigen Verpackungen. Mit der Erweiterung der §§ 9 und 15 sind künftig alle Hersteller von Verpackungen zur Registrierung, Nachweispflicht über die Erfüllung der Rücknahme- und Verwertungsanforderungen sowie zur Schaffung von Mechanismen zur Selbstkontrolle verpflichtet.

Damit wird der Kreis der Verpflichteten erheblich ausgeweitet, insbesondere auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die bisher keine systembeteiligungspflichtigen Verpackungen in Verkehr gebracht haben und sich dadurch nicht registrieren mussten.

Insbesondere der neu formulierte § 15 Abs. 4 wird nicht nur zu einem erhöhten finanziellen, sondern auch zu einem organisatorischem Mehraufwand führen. In der Praxis werden oftmals zwischen Herstellern und in der Lieferkette nachfolgenden Vertreibern abweichende Vereinbarungen getroffen (s. § 15 Abs. 1), die vermutlich auch weiterhin so praktiziert werden würden.

Mit den geplanten Neuerungen ist jedoch zu befürchten, dass dies von Händlern zum Anlass für eine Neuverhandlung der bisherigen abweichenden Vereinbarungen mit entsprechend höheren Preisen für die Entsorgung genutzt wird. Dadurch würden insbesondere kleine Hersteller unverhältnismäßig belastet. Ähnliche Erfahrungen liegen bei dem Übergang von der Verpackungsverordnung zum Verpackungsgesetz vor.

Entgegen der Ausweitung der Registrierungspflicht für alle Hersteller, die aus Sicht des DeSH ein verhältnismäßiges Instrument zu mehr Transparenz und Dokumentation darstellt, sind mit den Änderungen in § 15 Abs. 4 keine Verbesserungen, sondern vielmehr negative Auswirkungen, auch auf die Hersteller von Holzverpackungen, verbunden.

Der DeSH spricht sich daher für die Streichung der geplanten Regelung in § 15 Abs. 4 aus.

Sollte es jedoch zu einer Umsetzung kommen, wäre es im Hinblick auf die finanziellen und organisatorischen Auswirkungen insbesondere auf KMU dringend notwendig, Bagatellgrenzen analog zu den Regelungen zur Vollständigkeitserklärung bei systembeteiligungspflichtigen Verpackungen einzuführen.

Ergänzung:

§ 15 Abs. 4 Satz 2

„Von der Pflicht nach Satz 1 ist befreit, wer Verpackungen nach Punkt 1-4 der Materialarten Glas von weniger als 80 000 Kilogramm, Papier, Pappe und Karton von weniger als 50 000 Kilogramm sowie der übrigen in § 16 Absatz 2 genannten Materialarten von weniger als 30 000 Kilogramm im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals in Verkehr gebracht hat.“

§ 21 Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte

Die Regelungen in § 21 zielen darauf ab, bei der Bemessung der Beteiligungsentgelte die Herstellung von Verpackungen zu fördern, die aus Rezyklaten oder nachwachsenden Rohstoffen bestehen. Dadurch soll ein Anreiz geschaffen werden, auf klimafreundliche Materialien umzusteigen und Sekundärrohstoffe im Kreislauf zu halten.

Die Dualen Systeme werden dazu verpflichtet, der Zentralen Stelle und dem Umweltbundesamt zu berichten, wie sie diese Anforderungen umgesetzt haben. Nach Prüfung **kann** im Einvernehmen mit der Zentralen Stelle und dem Umweltbundesamt dieser Bericht von den Dualen Systemen veröffentlicht werden. Nach aktuellem Stand sind diese Berichte bis heute noch nicht veröffentlicht worden.

Die ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte ist ein zentrales Instrument, um den Einsatz von Rezyklaten und nachwachsenden Rohstoffen im Verpackungsbereich zu fördern und damit Abfälle zu vermeiden und die Wiederverwendung zu stärken.

Aus Sicht des DeSH ist es daher unerlässlich, dieses Instrument im Rahmen der Änderung des Verpackungsgesetzes dahingehend weiterzuentwickeln, dass zur Schaffung einer verlässlichen Bewertungsgrundlage die Veröffentlichung dieser Berichte künftig verpflichtend ist. Die geplante Einführung der verbindlichen Vorgaben hinsichtlich der Form der Berichte in § 21 Abs. 2 Satz 3 neu ist ein erster Schritt, der aus Sicht des DeSH jedoch weiterentwickelt werden sollte.

Analog zu der geplanten Ausweitung der Herstellerverpflichtungen an Transparenz und Dokumentation wäre es nur folgerichtig, dieses Prinzip auch bei der Bemessung der Beteiligungsentgelte durch die Dualen Systeme umzusetzen.

Damit würden nicht nur Information und Dokumentation gegenüber Herstellern und Endverbrauchern verbessert. Zudem würde mit der transparenten Darstellung der finanziellen Vorteile einer ökologischen Gestaltung von Verpackungen ein wirksamer Anreiz für die Hersteller gesetzt. Perspektivisch würde damit die Herstellung und der Einsatz von ökologischen Verpackungen im Sinne des Verpackungsgesetzes, Kreislaufwirtschaftsgesetzes und im Rahmen des Klimaschutzplans umgesetzt.

Der DeSH schlägt daher folgende Änderung des § 21 Abs. 2 vor:

*„Jedes System hat der Zentralen Stelle und dem Umweltbundesamt jährlich bis zum 1. Juni zu berichten, wie es die Vorgaben nach Absatz 1 bei der Bemessung der Beteiligungsentgelte umgesetzt hat. Dabei ist auch anzugeben, welcher Anteil der beteiligten Verpackungen je Materialart einem hochwertigen Recycling zugeführt wurde. Die Zentrale Stelle überprüft die Berichte der Systeme auf Plausibilität. Sofern sich aus der Prüfung keine Beanstandungen ergeben, erteilt die Zentrale Stelle im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt dem jeweiligen System die Erlaubnis, den Bericht zu veröffentlichen. **Die Zentrale Stelle veröffentlicht den Bericht des Systems.**“*

Die **Einführung einer Veröffentlichungspflicht muss zudem Bewertungsgrundlage für die geplante Evaluation und Weiterentwicklung der Bemessung der Beteiligungsentgelte ab 2022 sein** (§ 21 Abs. 4). Denn im Hinblick auf die Förderung des Klimaschutzes im Verpackungsbereich wäre bei der Evaluation auch die

Schaffung einer verbindlichen und einheitlichen Anreizwirkung für die Verwendung von Rezyklaten und nachwachsenden Rohstoffen unter Berücksichtigung ihrer gesamtökologischen Auswirkungen zu prüfen.

III. Handlungsempfehlungen

Mit Blick auf die Förderung des Einsatzes klimafreundlicher und ressourceneffizienter Verpackungen sowie zur Umsetzung einer praxistauglichen und verhältnismäßigen Umsetzung der erweiterten Herstellerverpflichtungen, empfiehlt der Deutsche Säge- und Holzindustrie Bundesverband:

- **Streichung der geplanten Regelung in § 15 Abs. 4**
- **Einführung von Bagatellgrenzen für nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen**
- **Einführung einer Veröffentlichungspflicht für die jährlichen Berichte der Dualen Systeme**
- **Evaluation und Weiterentwicklung der Bemessung der Beteiligungsentgelte hin zu einer verbindlichen und einheitlichen Anreizwirkung für die Verwendung von Rezyklaten und nachwachsenden Rohstoffen unter Berücksichtigung ihrer gesamtökologischen Auswirkungen**

Kontakt

Deutsche Säge – und Holzindustrie Bundesverband e. V.

Julia Möbus, Benedikt Reger

Dorotheenstraße 54, 10117 Berlin

Tel.: 030 - 22 32 04 90

info@saegeindustrie.de

Über den Deutschen Säge- und Holzindustrie Bundesverband e. V.

Der Deutsche Säge- und Holzindustrie – Bundesverband e. V. (DeSH) vertritt die Interessen der deutschen Säge- und Holzindustrie auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Dabei steht der Verband seinen Mitgliedern, darunter mehr als 400 Unternehmen aus ganz Deutschland, in wirtschafts- und branchenpolitischen Angelegenheiten zur Seite und unterstützt die kontinuierliche Verbesserung der wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für die Verwendung des Rohstoffes Holz. Der Verband tritt in Dialog mit Vertretern aus Medien, Wirtschaft, Politik und Forschung. Bei der Umsetzung ihrer Ziele steht der Deutsche Säge- und Holzindustrie für eine umweltverträgliche und wertschöpfende Nutzung des Werkstoffs und Bioenergieträgers Holz.