

Stellungnahme

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für ein erstes Gesetz zur Änderung des Verpackungsgesetzes (Verbot leichter Kunststofftragetaschen)

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.

Einleitung

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen der Verbändeanhörung zum Entwurf der Novelle des Verpackungsgesetzes (VerpackG-E) Stellung nehmen zu können und bitten um Berücksichtigung der nachfolgenden Anmerkungen.

Allgemeine Anmerkungen

Der Gesetzesentwurf zielt auf ein Verbot sogenannter leichter Kunststofftragetaschen ab. Dadurch sollen die Ressourceneffizienz in Deutschland gesteigert, die Kreislaufwirtschaft gestärkt und das unsachgemäße Wegwerfen („Littering“) von Kunststofftragetaschen und damit verbundene Umweltbelastungen in der Landschaft und in Gewässern verhindert werden.

Die Industrie setzt sich generell für eine weitere Steigerung der Ressourceneffizienz, die Anwendung der Abfallhierarchie sowie die Verbesserung der Sauberkeit im öffentlichen Raum ein. Durch freiwillige Selbstverpflichtungen und Runde Tische mit dem Bundesumweltministerium, das Entrichten von Lizenznebenentgelten im Rahmen des VerpackG, das Engagement innerhalb der „European Circular Plastics Alliance“ oder die Gründung der „Alliance to End Plastic Waste“ wird dies eindrucksvoll unter Beweis gestellt. Gelebte Herstellerverantwortung heißt nach unserem Verständnis, dass alle Akteure des Wertschöpfungskreislaufs - vom Hersteller über Konsumenten und Kommunen bis zu den Recyclingunternehmen - Verantwortung für eine saubere Umwelt und für Rohstoffkreisläufe übernehmen. Wir sprechen uns daher für einen fairen Wettbewerb in privatwirtschaftlichen Systemen der Produktverantwortung aus. Fairer Wettbewerb um die besten Produkte, die beste Vermarktung, die hochwertigste Abfallvermeidung und -verwertung sowie die besten Lösungen für eine saubere Umwelt.

Der vorliegende Gesetzesentwurf ist aus unserer Sicht aber nicht der richtige Weg, weitere Potenziale bei der Ressourcenschonung zu heben. Er birgt vielmehr die Gefahr, dass durch Markteingriffe, wie das vorgesehene Produktverbot, eben kein Mehr an Ressourceneffizienz und keine Stärkung der Kreislaufwirtschaft erreicht werden. Zudem dürfen wichtige Instrumente der Umweltpolitik wie die freiwillige Selbstverpflichtung generell nicht durch Produktverbote beschädigt werden.

Erfolgreiche Selbstverpflichtung wird missachtet

Ziel des Gesetzes ist es, die Menge der in Deutschland in Verkehr gebrachten leichten Kunststofftragetaschen mit einer Wandstärke zwischen 15 und 50 Mikrometern weiter zu verringern. Von solchen Tragetaschen wurden in

Deutschland laut Gesetzesentwurf im Jahr 2018 noch 20 Stück pro Person verwendet. Damit sank die Zahl der genutzten Tragetaschen mit einer Wandstärke von 15 bis 50 Mikrometer zwischen den Jahren 2015 und 2018 deutlich von über 70 auf 20 Taschen je Person und Jahr. Ursächlich für diese drastische Verringerung ist die erfolgreiche Vereinbarung zur Verringerung des Verbrauchs von Kunststofftragetaschen vom 26. April 2016 zwischen dem Bundesumweltministerium und dem Handelsverband Deutschland (HDE).

Grundsätzlich sind Markteingriffe wie das nun vorgesehene Verbot bestimmter rechtmäßig hergestellter Produkte ordnungspolitisch nur dann begründbar, wenn ein Marktversagen vorliegt. Ein solches kann im vorliegenden Fall aber keineswegs erkannt werden. Das Instrument der freiwilligen Selbstverpflichtung wurde vielmehr durch die beteiligten Akteure der Wirtschaft erfolgreich angewandt. Entsprechend besteht nach unserer Auffassung auch im Hinblick auf die Regelungen der Richtlinie 2015/720/EU über die Verringerung des Verbrauchs von leichten Kunststofftragetaschen keine ausreichende Rechtfertigung für das Vorgehen des Bundesumweltministeriums. Die Richtlinie bestimmt Produktverbote nur dann als rechtlich zulässig, wenn diese verhältnismäßig und nichtdiskriminierend sind. Beide Voraussetzungen sind durch den Erfolg der Selbstverpflichtung und den einseitigen Bezug auf Kunststofftragetaschen nicht erfüllt. Es ist aus unserer Sicht daher völlig unverständlich, warum die Selbstverpflichtung nunmehr einseitig aufgekündigt und durch ein Produktverbot ersetzt werden soll.

Durch ein solches Vorgehen wird zudem generell das Signal ausgesendet, dass erfolgreiche Dialogformate und Vereinbarungen zwischen der Bundesregierung und der Wirtschaft nicht zum Anlass genommen werden, die auch in Zukunft erforderlichen Kooperationen weiter zu stärken und auszubauen. Vielmehr wird der Eindruck vermittelt, dass Produktverbote jederzeit, trotz erfolgreicher bestehender Vereinbarungen und ohne Planungssicherheit für die Wirtschaft, erlassen werden können.

Mangelhafte wissenschaftliche Fundierung des Gesetzesentwurfs

In Abschnitt A "Problem und Ziel" des Gesetzesentwurfs wird im dritten Absatz das Gesetz mit dem Ziel begründet, die "Umweltbelastung durch das Wegwerfen von leichten Kunststofftragetaschen in die Umwelt" auszuschließen. Eine wissenschaftlich bzw. statistische Begründung der Annahme, dass gerade die genannten Tragetaschen als sogenannte „Litter Items“ in der Um-

welt in Deutschland oder anderer Stelle Schäden verursachen, fehlt allerdings. Tragetaschen müssen unabhängig von ihrer Materialzusammensetzung am Ende ihres Lebenszyklus generell einer ordnungsgemäßen Entsorgung zugeführt werden; im haushaltsnahen Bereich z. B. über die erfolgreich etablierten Rücknahme-, Sammel- und Verwertungsstrukturen der Dualen Systeme. Es wird im Gesetzentwurf nicht deutlich, warum die Tragetaschen zwischen 15 und 50 Mikrometer Wandstärke hier einer gesonderten Regulierung bedürfen.

Die Argumentation, dass mit einem Verbot bestimmter Kunststofftragetaschen die Ressourceneffizienz in Deutschland verbessert würde (Seite 11, Punkt 6), kann nicht nachvollzogen werden. Es ist nicht ersichtlich, auf welcher wissenschaftlichen Grundlage das Bundesumweltministerium diese Einschätzung stützt. Eine wissenschaftliche Betrachtung des Lebenszyklus von Kunststofftragetaschen und möglicher Alternativen (Substitution) wurde nicht vorgenommen bzw. bereits verfügbare Untersuchungen wie etwa von denkstatt (Wien), GVM (Wiesbaden), EMPA (St. Gallen) oder des dänischen Umweltbundesamts (Kopenhagen) wurden nicht berücksichtigt.

Unzureichende Prüfung auf alternative Maßnahmen

Ziel von Regelungen zur Verwendung von Tragetaschen sollte es unabhängig von deren Materialzusammensetzung sein, eine möglichst positive ökologische Lenkungswirkung zu erzielen und gleichzeitig die Funktionalität von Tragetaschen zum Transport von Gegenständen zu optimieren. Zwar werden in der Gesetzesbegründung einige wenige Alternativen zum Produktverbot (Erweiterung der bestehenden Selbstverpflichtung, Entgeltspflicht) angeführt, allerdings kommt das Bundesumweltministerium dabei zu dem Schluss, dass diese Maßnahmen nicht vergleichbar effektiv wie ein gesetzliches Verbot sind. Diese Annahme wird allerdings nicht nachvollziehbar begründet. So kann dem vorliegenden Gesetzesentwurf nicht entnommen werden, dass durch ein schlichtes Produktverbot bestimmter Kunststofftragetaschen eine Lenkungswirkung zu umwelt- und ressourcenschonenden Alternativen erzielt wird. Es wird zudem außer Acht gelassen, dass vom vorgeschlagenen Produktverbot auch solche Tragetaschen betroffen wären, die aus Recyclingrohstoffen hergestellt wurden. Gerade solche Einsatzmöglichkeiten für Recyclingrohstoffe sind aber im Sinne einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft erforderlich, sofern diese einen ökologischen Vorteil bieten.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 36 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner

Dr. Claas Oehlmann
T: +49 30 2028-1606
C.Oehlmann@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1092