



Clearingstelle Mittelstand des  
Landes NRW bei IHK NRW



# **Stellungnahme**

**der Clearingstelle Mittelstand zum**

**Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einweg-  
kunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsge-  
setz und in anderen Gesetzen**

**für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und  
Energie des Landes NRW**

Düsseldorf, 8. Februar 2021

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung.....</b>	<b>3</b>
1.1.	Ausgangslage.....	3
1.2.	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen .....	3
1.3.	Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand .....	4
<b>2.</b>	<b>Stellungnahmen der Beteiligten.....</b>	<b>6</b>
2.1.	Allgemeine Positionen der Beteiligten.....	6
2.2.	Konkrete Positionen der Beteiligten .....	6
	§ 3 VerpackG-E –Begriffsbestimmungen .....	6
	§ 7 Abs. 2 VerpackG-E – Systembeteiligungspflicht .....	6
	§ 9 VerpackG-E – Registrierung .....	7
	§ 14 Abs. 3 VerpackG-E – Pflichten der Systeme zur Sammlung, Verwertung und Information .....	8
	§ 15 Abs. 3 VerpackG-E – Pflichten der Hersteller und Vertreiber zur Rücknahme und Verwertung .....	9
	§ 26 VerpackG-E – Aufgaben .....	10
	§ 30a VerpackG-E – Mindestzyklanteil bei bestimmten Einwegkunststoffgetränkeflaschen.....	11
	§ 31 Abs. 4 Nr. 7 VerpackG-E – Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen.....	11
	§ 33 VerpackG-E – Mehrwegalternative bei Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebechern .....	12
	§ 34 VerpackG-E – Erleichterungen für kleine Unternehmen und Verkaufsautomaten	13
	Anlage 2 Nummer 1 – (zu § 3 Absatz 7) Schadstoffhaltige Füllgüter im Sinne von § 3 Absatz 7 .....	13
<b>3.</b>	<b>Votum.....</b>	<b>14</b>

## 1. Einleitung

### 1.1. Ausgangslage

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf werden Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/904 und der Richtlinie 2008/98/EG in deutsches Recht umgesetzt. Daneben werden einzelne Aktualisierungen, Anpassungen und Präzisierungen der bestehenden Gesetzeslage vorgenommen, insbesondere um den Vollzug des Verpackungsgesetzes (VerpackG) zu vereinfachen und zu verbessern.

Am 2. Juli 2019 ist die Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt in Kraft getreten. Ziel der Richtlinie ist es, die Auswirkung von solchen Einwegkunststoffprodukten, die besonders häufig als Abfall an europäischen Stränden gefunden wurden, zu verringern. Dadurch sollen die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit vor dem negativen Einfluss von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und insbesondere Mikroplastik geschützt werden. Gleichzeitig soll der Verbrauch limitierter Primärressourcen insgesamt verringert und eine kreislauforientierte Bewirtschaftung von Kunststoffen erreicht werden.

### 1.2. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen vor. Der Gesetzesentwurf behält im Hinblick auf das Verpackungsgesetz dessen Strukturen und Elemente bei und ergänzt nur einzelne Vorschriften, die aufgrund der neuen Anforderungen der genannten EU-Richtlinien notwendig werden. Die Schwerpunkte liegen dabei in den folgenden Maßnahmen:

- Festlegung einer Zielvorgabe für die Recyclingquote von Einwegkunststoffgetränkeflaschen mit Deckel/Verschluss (mindestens 77% ab dem Jahr 2025 und mindestens 90% ab dem Jahr 2030),
- Verpflichtung für Betreiber elektronischer Marktplätze und Fulfilment-Dienstleister (Abwicklung der Logistik) zur Überprüfung der Systembeteiligungspflicht der vertraglich gebundenen Hersteller,
- generelle Verpflichtung der Hersteller und Letztvertreiber zur Registrierung,
- Festlegung von Informationspflichten für Rücknahmesysteme in Bezug auf Umweltauswirkungen der Einwegkunststoffverpackungen,
- Rücknahmepflicht für Hersteller und Vertreiber von Mehrwegverpackungen einschließlich Pflicht zur Nachweisführung für alle Verpackungen nach § 15 VerpackG,
- Festlegung von Informationspflichten der Letztvertreiber gegenüber Endverbrauchern über Rückgabemöglichkeiten von Transport-, Verkaufs- und Umverpackungen sowie Mehrwegverpackungen,

- Einführung eines Mindestzyklanteils bei Einweggetränkeflaschen bis 3 l, die hauptsächlich aus PET bestehen,
- Erweiterung der Pfandpflicht auf alle Einwegkunststoffgetränkeflaschen, unabhängig von der enthaltenen Getränkeart,
- Erweiterung der Pfandpflicht auf alle Getränkedosen, unabhängig von der enthaltenen Getränkeart,
- Pflicht zum Angebot einer Mehrwegalternative durch Letztvertreiber ab dem Jahr 2022, dabei darf die Mehrwegalternative keine schlechteren Konditionen oder höhere Preise haben als Einwegverpackungen,
- kleine Unternehmen können von der Verpflichtung des Angebots einer Mehrwegalternative abweichen, wenn sie Endverbrauchern deren mitgebrachte Behältnisse befüllen (beschränkt auf Unternehmen mit max. 80qm Verkaufsfläche und max. 5 Mitarbeitern).

### **1.3. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand**

Das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW ist mit Schreiben vom 27. Januar 2021 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen (BR-Drs. 64/21) im Wege eines beratenden Clearingverfahrens (§ 6 Absatz 5 MFG NRW) auf seine Mittelstandsverträglichkeit zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Handwerk.NRW (Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw – Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 27. Januar 2021 wurden alle Beteiligten um eine Stellungnahme zu dem o.g. Gesetzesentwurf gebeten.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- IHK NRW
- unternehmer nrw
- Gemeinsame Stellungnahme von WHKT und Handwerk.NRW

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zu dem vorliegenden Gesetzesentwurf erstellt.

## 2. Stellungnahmen der Beteiligten

### 2.1. Allgemeine Positionen der Beteiligten

**unternehmer nrw** weist einleitend darauf hin, dass der vorliegende Gesetzesentwurf an vielen Stellen keine 1:1-Umsetzung von europäischem Recht darstelle, sondern eine nach dem europäischen Recht ggf. mögliche Ausgestaltung des Unionsrechts auf nationaler Ebene sei. Insofern bitten sie darum, mit Blick auf die Mittelstandsverträglichkeit in Bezug auf die zahlreichen im Entwurf vorgeschlagenen neuen Nachweis- und Dokumentationspflichten um eine intensive Prüfung hinsichtlich deren Erforderlichkeit und deren 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.

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** unterstützen grundsätzlich das Ziel, die Verwertung bzw. das Recycling von Verpackungsmaterialien zu verbessern sowie Ressourcen zu schonen. Indes sehen sie bei bestimmten Punkten noch dringenden Überarbeitungsbedarf.

**IHK NRW** unterstützt das Ziel des Gesetzes, allerdings wird vor dem Hintergrund der erheblichen wirtschaftlichen Belastungen der Unternehmen durch die Corona-Pandemie angemahnt abzuwägen, ob zusätzliche Bürokratieanforderungen für das Ziel der Vermeidung und des besseren Recyclings von Verpackungsabfällen wirklich notwendig, aber vor allem zielführend sind.

### 2.2. Konkrete Positionen der Beteiligten

#### § 3 VerpackG-E –Begriffsbestimmungen

Aus Sicht von **unternehmer nrw** erscheint es sinnvoll, die Gesetzesbegründung hinsichtlich der neuen Begriffsdefinition „Einwegkunststoffverpackung“ anzupassen. So bewertet der Unternehmerverband die sehr offene Formulierung „[...] als Hauptstrukturbestandteil von Endprodukten fungieren kann“ im Gesetzesentwurf auf Seite 62 als äußerst problematisch.

Es sollte eine Präzisierung dahingehend erfolgen, 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) vorhanden ist, nicht als Einwegkunststoffverpackungen i. S. d. Definition in § 3 Nr. 4a Verpack-E gelten. Nur so werde eine rechtssichere Anwendung der neuen Begriffsbestimmung auf nationaler Ebene ermöglicht.

#### § 7 Abs. 2 VerpackG-E – Systembeteiligungspflicht

**IHK NRW** und die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** fordern, die aktuelle Regelung nicht auszuweiten. Sie betonen, dass die geplante Abkehr dem ursprünglichen Zweck der Regelung von Serviceverpackungen - eine Bürokratieentlastung gerade für kleine Unternehmen - entgegenlaufe. Unzählige, vor allem kleine Unternehmen (angefangen beim Marktverkäu-

fer, Blumenhändler, Imbiss, bis hin zur Gastronomie) wären von einer Ausweitung der Registrierungspflicht auf Letztverreiber von Serviceverpackungen betroffen. Diese Unternehmen, die geringe Mengen an Verpackungen in den Verkehr bringen, müssten sich erstmals mit dem Registrierungsprozess und den dafür notwendigen Angaben auseinandersetzen. Dieser Aufwand gehe weit über den vergleichsweise geringen Zeitaufwand des Registriervorgangs selbst hinaus.

Zudem bestünden keinerlei Anhaltspunkte, ob die durch die Ausweitung der Registrierungs- und Nachweispflicht erwartete Transparenz zu einem Anstieg der erfassten Verpackungsmenge und/oder zu einer Verbesserung der Verwertung führt. Dies beruhe zum einen darauf, dass keine Mengemeldungen dahinterstehen und zum anderen, dass zahlreiche Doppelregistrierungen für dieselbe Verpackung entstehen. Befürchtet wird, dass durch Doppelmeldungen die bisher erreichte Transparenz im Register LUCID beeinträchtigt werde. Transportverpackungen, Umverpackungen u.ä. dienen nicht der Finanzierung der Entsorgung und des Recyclings der Inhalte der gelben Tonnen/Säcke und sollten daher auch nicht in das Register aufgenommen werden. Die Delegation der Pflicht zur Systembeteiligung an den Vorlieferanten stelle eine sinnvolle Lösung dar, um einerseits der Transparenzanforderung gerecht zu werden und um andererseits kleinere Marktteilnehmer von bürokratischen Pflichten zu entlasten. Von diesem Prinzip sollte auch nicht abgekehrt werden.

IHK NRW regt für den Fall an, dass an der Registrierungspflicht festgehalten wird, diese einheitlich zusammen mit der Registrierungspflicht sämtlicher Hersteller gemäß § 9 Abs. 1 VerpackG-E ab dem 1. Juli 2022 einzuführen. Dies stelle einen reibungslosen Ablauf der Eintragung in die Datenbank der ZSVR sicher.

## § 9 VerpackG-E – Registrierung

**IHK NRW** und **unternehmer nrw** lehnen die erhebliche Erweiterung der Registrierungspflicht bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) zum 1. Juli 2022 vollumfänglich ab. Sie weisen beide darauf hin, dass diese Regelung zukünftig auch Unternehmen umfasst, die keine systembeteiligungspflichtigen Verpackungen in den Verkehr bringen.

Nach Einschätzung von **IHK NRW** führt diese Regelung fast zu einer Vollerhebung der gewerblichen Wirtschaft. Denn mit Ausnahme einiger Dienstleistungsunternehmen bringen fast alle Unternehmen in Deutschland Verpackungen in den Verkehr. Zudem werden durch die Ausweitung vor allem mehr Daten erhoben. Die Menge der Systembeteiligungen dürfte sich dagegen kaum vergrößern.

Die erweiterte Informationspflicht lässt IHK NRW zufolge auch kaum Verbesserung der Überwachung erwarten. Die extreme Ausweitung des Verpackungsregisters könnte dagegen sogar zu mehr Unübersichtlichkeit führen. Von Unternehmen werde diese Registrierungspflicht deshalb überwiegend als „erzieherische Maßnahme“ bewertet, welche wenig zielführend sei. Es stelle eine bürokratie- und kostentreibende Verpflichtung dar, die keinen wesentlichen Umwelteffekt entfaltet. Transport- und Umverpackungen u. ä. dienen demnach nicht der Finanzierung der Entsorgung der gelben Tonnen/Säcke und sollten daher auch nicht in das Verpackungsregister aufgenommen werden.

**unternehmer nrw** betont unter Bezugnahme auf S. 68 der Gesetzesbegründung, dass die in § 9 VerpackG-E vorgesehene Änderung keine Umsetzung des Unionsrechts darstelle. Art. 8a Abs. 5 der Richtlinie 2008/98/EG bestimme allein, dass die Mitgliedsstaaten einen geeigneten

Überwachungs- und Durchsetzungsrahmen schaffen sollen. Für nicht systembeteiligungspflichtige Verpackungen ist der geeignete Überwachungs- und Durchsetzungsrahmen derzeit umfassend in § 15 VerpackG geregelt. Dies sollte nach Ansicht von unternehmer nrw entsprechend der bisherigen und explizit zur Überwachung der systembeteiligungspflichtigen Verpackungen angelegten Systematik des VerpackG auch so beibehalten werden. Denn mit der vorgeschlagenen Neuregelung und Ausweitung der Registrierungspflicht werde die ursprüngliche Konzeption des VerpackG erstmalig durchbrochen, ohne dass hierfür eine sachliche Notwendigkeit gegeben wäre. Deshalb und auch unter Berücksichtigung der weitreichenden Folgen bei fehlender Registrierung sei die Ausweitung der Registrierungspflicht unverhältnismäßig.

Ferner werden, so unternehmer nrw weiter, die durch die angedachte Regelung ausgelösten Mehrbelastungen durch die Registrierung nicht systembeteiligungspflichtiger Verpackungen auch nicht durch nationale Erfordernisse oder ein höheres ökologisches Schutzniveau gerechtfertigt.

### **§ 14 Abs. 3 VerpackG-E – Pflichten der Systeme zur Sammlung, Verwertung und Information**

**IHK NRW** konstatiert, dass die neuen Informationspflichten der dualen Systeme in Satz 4 Nr. 1 - 3 der Transparenz und Vergleichbarkeit dienen und Art. 8a Abs. 3e) der Abfallrahmenrichtlinie umsetzen sollen. Trotz europäischer Vorgaben seien hier die Umstände des nationalen Marktes zu berücksichtigen, da sich diese auch von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat unterscheiden. Aufgrund der „Empfindlichkeit des gesamten dualen Systems“ in der Vergangenheit (Insolvenzfall eines Systembetreibers) sei eine neutrale Kontrolle wichtig.

Auch die Transparenz am Markt sei hierfür sinnvoll. Hersteller und Inverkehrbringer könnten von besser überwachten dualen Systemen und einer höheren Markttransparenz profitieren. Aus Sicht der betroffenen dualen Systeme sollte allerdings dabei auch den Grundsätzen des Wettbewerbsrechts Rechnung getragen werden. Es stelle sich die Frage, welche Daten zur wirtschaftlichen Situation erhoben werden sollen. IHK NRW betont, dass diese Forderung mit minimalem Aufwand für Unternehmer verbunden sein und keinerlei Betriebsgeheimnisse enthalten sollte. Die wirtschaftliche Situation eines Unternehmens werde in der Bilanz/Gewinn- und Verlustrechnung abgebildet und diese Daten liegen den Finanzbehörden vor. Nach dem Once-Only-Prinzip sollte es möglich sein, dass die Finanzverwaltung den zuständigen Stellen einen Hinweis gibt, wenn die wirtschaftliche Situation eines beteiligten Unternehmens kritisch ist. Hier sollte eine Vereinfachung geprüft werden.

Nach Einschätzung von **unternehmer nrw** gehe die Regelung in der vorgeschlagenen Form weit über eine 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben hinaus, da die vorgesehenen Informationspflichten sich auch auf „Einwegkunststoffverpackungen“ beziehen. Auch sei die vorgeschlagene Regelung allein deshalb unverhältnismäßig, da die Systeme strukturell nicht für solche Informationsangebote beim Kunden angelegt seien. Mit dem Wettbewerbsrecht unvereinbar erscheinen unternehmer nrw indessen die vorgeschlagenen Transparenzpflichten für Systeme in § 14 Abs. 3 Satz 5 Nr. 1 bis 3 VerpackG-E. So würden zugängliche Informationen über die von beteiligten Herstellern geleisteten Entgelte die derzeit praktizierte wettbewerbliche Ausgestaltung grundsätzlich in Frage stellen.

## § 15 Abs. 3 VerpackG-E – Pflichten der Hersteller und Vertreiber zur Rücknahme und Verwertung

Aus Sicht von **IHK NRW** und **unternehmer nrw** führen die vorgesehenen Nachweispflichten der Hersteller von Transportverpackungen, Verkaufs- und Umverpackungen zu erheblichem bürokratischem Mehraufwand und somit zu (finanziellen) Mehrbelastungen der Unternehmen.

**IHK NRW** führt darüber hinaus aus, dass ein direkter Mehrwert beim Schutz der Umwelt dagegen nicht erkennbar ist. Für die betroffenen Unternehmen wäre diese Verpflichtung zeit- und kostenintensiv. Die Menge der bisher nicht nachweispflichtigen Verpackungen übersteigt nach Einschätzung von **IHK NRW** die Mengen systemunverträglicher Verpackungen und der von Verkaufsverpackungen mit schadstoffhaltiger Füllgütern um ein Vielfaches. Tausende Unternehmen müssten sich deshalb erstmals mit diesen neuen Nachweispflichten auseinandersetzen und eine Dokumentation aufgeschlüsselt nach Materialart und Masse erstellen.

**IHK NRW** empfiehlt deshalb, die Regelung zur Nachweispflicht nicht auf alle Verpackungen auszuweiten. So werden Transportverpackungen zurückgenommen, wiederverwendet und/oder dokumentiert und getrennt einer Verwertung zugeführt (gemäß der Gewerbeabfallverordnung). Trotz hohem Aufwand zur Erfassung von Abfällen bzw. Verpackungen ist es für Unternehmen nur unter sehr hohem Aufwand leistbar, alle diese Materialströme nachzuverfolgen.

Als Beispiel wird die Drittverwendung von Mehrwegverpackungen, konkret der Palette, angeführt. Üblicherweise komme die Palette wieder zurück und wird wiederverwendet. Oftmals werden die Paletten jedoch auch gekauft (Bastel-/Bauzwecke) oder die ausgelieferten Paletten werden behalten und verheizt. Möglicherweise komme aber auch ein anderer Lieferant und nehme die Paletten mit (an Baustellen kein Einzelfall). Eine Auswertung über verkaufte/ausgegebene Paletten sei zwar möglich, aber mit viel zusätzlichem Aufwand verbunden. Die undefinierte Forderung „zur Bewertung der Richtigkeit und Vollständigkeit der Dokumentation sind geeignete Mechanismen zur Selbstkontrolle einzurichten“ wird als unverständlich und unklar bewertet. Hier sollte eine Präzisierung vorgenommen werden.

**unternehmer nrw** führt ferner aus, dass weite Teile von Industrie und Handel als Teil der Lieferkette Mehrwegverpackungen (z.B. Palettenzwischenlagen, Paletten, Fässer und andere Behältnisse usw.) sowie Einweg-Transportverpackungen (z.B. Schrumpffolien, Kartonzwischenlagen usw.) einsetzen und so potenziell von den neuen Nachweispflichten betroffen wären.

Die Rücknahme von Mehrweg-Transport- und sonstigen Industrie-Verpackungen entlang der Lieferkette sei bereits gelebte Praxis in der Industrie. Dies sei indessen Voraussetzung für das Funktionieren eines Mehrweg-Kreislaufes. **unternehmer nrw** stellt heraus, dass in herstellergestützten Systemen und offenen Pools von Mehrweg-Transportverpackungen verschiedene Hersteller Verpackungen einschließlich Mehrwegverpackungen in Umlauf bringen würden. Diese werden sowohl in einerseits relativ homogenen und abgeschlossenen Branchenstrukturen und andererseits von einer Vielzahl an Unternehmen aus unterschiedlichsten Branchen genutzt. Entsprechend der Funktion und der Verpackungsanforderungen bestünden damit mithin sowohl organisierte Rücknahmesysteme als auch freie Kreislaufsysteme.

Eine Dokumentation entlang der Lieferkette über die in Verkehr gebrachten sowie zurückgenommenen Verpackungen nach Materialart und Masse sei, so **unternehmer nrw** weiter, dann zumutbar, wenn die betroffenen Verpackungen gemeinschaftlich über ein herstellergestütztes System zirkulieren. Wenn es sich aber um freie Mehrweg-Pools handelt, auf die branchenübergreifend und von einer Vielzahl von Unternehmen zurückgegriffen wird, sei die Erbringung der

angedachten Nachweise nicht darstellbar. Es fehle an einer zentralen Organisation mit entsprechenden Daten. Betont wird, dass das Vorhandensein von offenen Pools für Transport- und sonstige Industrieverpackungen nicht bedeute, dass diese von weniger Effizienz oder weniger ökologischer Leistungsfähigkeit geprägt wären. Vielmehr müssten in der wirtschaftlichen Praxis ausreichende Freiheitsgrade für die effiziente Nutzung von Transportverpackungen erhalten bleiben.

Hinsichtlich der Nutzung von Einweg-Transportverpackungen in der Industrie sei es zudem üblich, dass sich Unternehmen in Wertschöpfungskreisläufen mehrerer und möglicherweise wechselnder Lieferanten für Transportverpackungen bedienen. Eine Inanspruchnahme der normierten Rücknahmepflicht nach § 15 Abs. 1 VerpackG sei dabei in der Praxis nicht immer gegeben bzw. auch nicht erforderlich, da die anfallenden Transportverpackungen selbstständig vom Warenempfänger einer Verwertung zugeführt würden.

Mit den vorgeschlagenen Nachweis- und Dokumentationspflichten 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 vorgelegt werden. Eine derartige Pflicht erscheine in den Fällen, in denen keine herstellergetragenen kollektiven Rücknahmesysteme bestehen, für einzelne Unternehmen nicht umsetzbar bzw. in Bezug auf den entstehenden Aufwand sowie im Lichte einer in der Gesetzesbegründung nicht dargestellten bestehenden Problemstellung in diesem Bereich als gänzlich unverhältnismäßig. Gerade auch weil es an der Normierung einer Rücknahmepflicht fehle. Vor diesem Hintergrund lehnt unternehmer nrw die Erweiterung der Nachweispflichten entschieden ab.

## § 26 VerpackG-E – Aufgaben

**unternehmer nrw** bewertet die vorgesehene Befugnis der ZSVR zum Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Einordnung einer Verpackung als systembeteiligungspflichtig aus Wettbewerbsgründen als kritisch. Denn nur wenn alle Akteure dieser Pflicht nachkommen, sei ein fairer Wettbewerb und eine ausreichend stabile Finanzierungsbasis für die Entsorgung sowie möglichst hochwertige Verwertung von Verpackungsabfällen gesichert.

So gäbe es in der Praxis 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 hätte sich gezeigt, dass gerade in den vorgenannten Bereichen teilweise erhebliche Rechtsunsicherheiten bestehen. Insofern 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 und somit nicht für alle Marktakteure nachvollziehbar seien.

Aus diesem Grund sei 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. unternehmer nrw plädiert insofern für die ersatzlose Streichung dieses Regelungsvorschlags.

## **§ 30a VerpackG-E – Mindestrezyklatanteil bei bestimmten Einwegkunststoffgetränkeflaschen**

**unternehmer nrw** und **IHK NRW** sehen die Berechnung des Rezyklateinsatzes bei Einwegkunststoffgetränkeflaschen jeweils pro Flasche auch unter Vollzugsgesichtspunkten kritisch. Sie befürworten die in Absatz 2 vorgesehene Gesamtmassebezugnahme.

**IHK NRW** fordert, im weiteren Prozess nicht von der Möglichkeit abzurücken, den Nachweis des entsprechenden Rezyklatanteils anhand der Gesamtmasse der in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflaschen zu erbringen.

**unternehmer nrw** stellt heraus, dass der Gesetzesentwurf von der Vorgabe der Richtlinie, dass die Massenbilanz als Durchschnittswert aller in Verkehr gebrachten Flaschen festgehalten werden kann, abweiche. Aus Sicht des Unternehmerverbandes sei nicht ersichtlich, wie der Vollzug die Einhaltung der Verpflichtung, den Mindestrezyklatanteil jeder einzelnen in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffgetränkeflasche, einschließlich ihres Verschlusses oder Deckels, überwacht werden könne. Wenn die Qualitätsanforderungen an Kunststoffrezyklate erfüllt werden, könne technisch kaum ermittelt werden, ob bei der Produktion einer Kunststoff- bzw. PET-Flasche der vorgeschriebene Rezyklatanteil eingesetzt werde.

Dies sei indessen der Anspruch einer qualitativ hochwertigen Kreislaufwirtschaft für Kunststoffe. Ein Güteprüfnachweis könnte etwa, 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.

Positiv bewertet unternehmer nrw dabei die Einfügung der Regelungsalternative in Form des § 30a Abs. 2, wonach die flaschenbezogene Quote auch dadurch erfüllt werden kann, indem die vom Hersteller in Verkehr gebrachte Gesamtmasse an Einwegkunststoffgetränkeflaschen einen entsprechenden Rezyklatanteil aufweise.

In diesem Zusammenhang sei darauf zu achten, so unternehmer nrw weiter, dass Deutschland die Pflichten des § 30a unter Berücksichtigung noch ausstehender delegierter Rechtsakte der Europäischen Kommission und in enger Kooperation mit den anderen Mitgliedstaaten umsetze. So sei es 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 bleibe. Daher sei die nationale Festlegung mit der Begründung einer „besseren Vollziehbarkeit“ aus Sicht von unternehmer nrw zu diesem Zeitpunkt nicht nachvollziehbar.

## **§ 31 Abs. 4 Nr. 7 VerpackG-E – Pfand- und Rücknahmepflichten für Einweggetränkeverpackungen**

Nach Ansicht der **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** birgt die deutliche Ausweitung der Pfandpflicht auf alle Kunststoffgetränkeverpackungen und Dosen große Herausforderungen bzw. Hürden. Betont wird, dass die Verpflichtung in Zukunft logistisch und finanziell mit den derzeitigen Gegebenheiten für kleine und mittlere Betriebe (z.B. Bäckerei- und Konditoreibetriebe) schwierig bis gar nicht umsetzbar sei. Sie befürchten, dass der Verkauf von Getränken eingestellt wird und erhebliche Umsatzeinbußen entstehen, da die kleinen Betriebe ansonsten umständliche und kostenintensive Rücknahmemöglichkeiten einrichten müssten.

Größere Unternehmen stellen derzeit überwiegend Rücknahmeautomaten für Verbraucher bereit.

Mit Blick auf die Ausweitung der Pfandpflicht bereits ab dem 1. Januar 2022 fordert **IHK NRW** sicherzustellen, dass sämtliche Altbestände ohne Bepfandung weiter abverkauft werden können. Zusätzlicher Aufwand für die Unternehmen durch Umetikettierung sollte – auch zur Ressourcenschonung – vermieden werden. Inwiefern die Pfandpflicht Substitutionseffekte hin zu mehr Getränkekartons bringt bleibe nach Auffassung von IHK NRW abzuwarten. Die Auswirkungen einer Ausweitung der Pfandpflicht sollten deshalb genau beobachtet und evaluiert werden. In jedem Falle sollte die Qualität der Rezyklate sichergestellt werden. Dies gelte insbesondere für Flaschen mit Barrierschichten, wie etwa Fruchtsäfte.

**IHK NRW** und die **Handwerksorganisationen** sprechen sich gegen die vorgesehene Bepfandung von Einwegverpackungen für Milch und Milcherzeugnisse aus. Sie merken an, dass durch Restflüssigkeit in den Milchgebinden, die deutlich über die Verunreinigung bei allen anderen Getränken hinausgehen, Hygienrisiken entstehen. Die gebrauchten Flaschen und Kartons verursachen eine Geruchsbelästigung wegen gärender Milchreste an den Rückgabeautomaten. Weiter werde der Stoffstrom der PET-Rezyklate potenziell mit Titaniumdioxid angereichert werden, das aus dem weiß vollgefärbten PET stammt. Auch wenn sich die mögliche Karzinogenität nach derzeitigem Erkenntnisstand auf Stäube beschränkt, die bei Aufbereitung und Verarbeitung von Rezyklaten ebenfalls entstehen können, sollte dieses Risiko einer Verschleppung in den bislang nahezu einzigen Stoffstrom für lebensmitteltaugliche Kunststoffrezyklate vermieden werden. Die opake Färbung von PET-Milchgebinden erschwere die Trennung von weißem und transparentem PET.

### **§ 33 VerpackG-E – Mehrwegalternative bei Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebechern**

**IHK NRW** und die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** stellen dabei fest, dass innerhalb der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Frist neben dem Angebot von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebechern auch Mehrwegverpackungen zum Kauf anzubieten, nicht darstellbar ist. So seien zum einen viele Systeme noch in der Pilotphase oder würden nur einzelne Gebindearten abdecken. Zum anderen würden einige Systeme sich bisher nur auf bestimmte Städte oder Ballungsräume beschränken. Sowohl IHK NRW als auch das Handwerk unterstreichen, dass flächendeckende Systeme sich nicht in dieser kurzen Zeit ausrollen ließen. So müssten Unternehmen Lagermöglichkeiten und die erforderliche Logistik organisieren und implementieren. Sie plädieren daher nachdrücklich dafür, eine Übergangsfrist bis zum 01. Januar 2024 vorzusehen, ebenso wie einheitliche Hygienestandards.

Gleichzeitig machen sowohl IHK NRW als auch das Handwerk deutlich, dass es Unternehmen, insbesondere in der Anfangsphase, nicht möglich ist, die Kosten für Einweg und Mehrweg gleich zu gestalten und dabei wirtschaftlich zu sein. Die Forderung nach der Preisgleichheit schränke dabei die Vertrieber aufgrund der jeweils unterschiedlich erforderlichen Prozessschritte bei Herstellung, Vertrieb und Rücknahme in ihrer Eigenständigkeit der Preisgestaltung ein. Hinsichtlich dieser Preisgleichheit wird dabei darauf verwiesen, dass die Richtlinie lediglich vorsehe, dass die Maßnahmen „verhältnismäßig und nichtdiskriminierend“ sein sollen.

## **§ 34 VerpackG-E – Erleichterungen für kleine Unternehmen und Verkaufsautomaten**

Die **nordrhein-westfälischen Handwerksorganisationen** begrüßen, dass für kleine Unternehmen Ausnahmen für die Mehrwegpflicht formuliert werden. Sie fordern diese Ausnahmeregelungen an die geltende KMU-Definition anzupassen, damit kleine Unternehmen tatsächlich Erleichterung erhalten.

### **Anlage 2 Nummer 1 – (zu § 3 Absatz 7) Schadstoffhaltige Füllgüter im Sinne von § 3 Absatz 7**

**unternehmer nrw** begrüßt, dass die im Gesetzesentwurf vorgesehene Definition der schadstoffhaltigen Füllgüter an das Selbstbedienungsverbot der aktuellen Chemikalienverbotsverordnung 2017 angepasst werden soll. So sei der derzeitige Verweis auf die alte Chemikalienverbotsverordnung (von 2003, zuletzt geändert 2012) 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 sei.

Auch führe die aktuelle Verknüpfung an die alte Chemikalienverbotsverordnung zu erheblichen Rechtsunsicherheiten für die Unternehmen bei der Einordnung von Verpackungen gemäß § 15 VerpackG. Vor diesem Hintergrund plädiert unternehmer nrw für ein früheres Inkrafttreten dieser Korrektur zum 03. Juli 2021.

In diesem Zusammenhang 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 könne auch für den Zeitraum 2019 bis 2021 für Rechtssicherheit gesorgt werden.

### 3. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen mit Blick auf die Belange der mittelständischen Wirtschaft einer Überprüfung nach § 6 Absatz 5 MFG NRW unterzogen.

Die Clearingstelle Mittelstand begrüßt die gesetzgeberische Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie der EU sowie die grundsätzliche Zielsetzung des Gesetzes in Form der Förderung einer kreislauforientierten Bewirtschaftung von Kunststoffen.

Gerade im Hinblick auf die wirtschaftliche Situation vieler kleiner und mittelständischer Unternehmen in Folge der Covid-19-Pandemie sollte bei der weiteren Gesetzesausgestaltung eine weitergehende Belastung der Unternehmen mit zusätzlichen Bürokratieranforderungen vermieden werden.

In Anbetracht dessen müssen sich die bundesgesetzlichen Regelungen strikt an einer 1:1 Umsetzung orientieren. Darüber ist im Rahmen der Ausgestaltung etwaiger Nachweis- und Dokumentationspflichten sicherzustellen, dass die berechtigten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Unternehmer gewahrt werden.

Zudem ist auf eine möglichst homogene Ausgestaltung der Regelungen in Bezug auf die anderen EU-Mitgliedstaaten hinzuwirken, um die Einheitlichkeit des europäischen Binnenmarktes zu wahren.

Die Clearingstelle Mittelstand befürchtet insbesondere, dass in den Fällen, in denen keine herstellergestützten kollektiven Rücknahmesysteme bestehen, die angedachten Nachweispflichten für Transport-, Verkaufs- und Umverpackungen für einzelne Unternehmen nicht oder nur sehr schwer umsetzbar sind. Daher sollten die Nachweispflichten auf das unbedingt erforderliche Maß begrenzt werden.

Sie regt an, die Reichweite und die praktische Umsetzbarkeit der vorgeschlagenen Regelungen in einigen Punkten zu ändern bzw. noch einmal zu überprüfen. So plädiert die Clearingstelle Mittelstand im Besonderen dafür:

- Den Begriff der Einwegkunststoffverpackung in § 3 Nr. 4 b Verpack-E im Hinblick auf seine Reichweite zu überprüfen und ggf. enger zu fassen, sodass insbesondere Verpackungen mit geringen Mengen an Kunststoff, wie etwa die mit innen oder außen liegende Beschichtungen oder Folien zum Schutz oder zum Erhalt des Füllgutes oder zur Darstellung von Produktinformationen nicht unter die Begrifflichkeit fallen.
- Transport-, Verkaufs- und Umverpackungen nach § 15 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 VerpackG-E von einer Nachweispflicht auszunehmen.
- In § 30 a Verpack-E mit Blick auf die Verpflichtung zur Erfüllung des Mindestzyklanteils einen gesamtmassenbezogenen Ansatz beizubehalten.
- Für Einwegverpackungen für Milch und Milcherzeugnisse keine Befandung einzuführen.
- In Bezug die verpflichtenden Mehrwegalternativen eine Übergangsfrist bis zum 01. Januar 2024 festzuschreiben (vgl. § 33 Verpack-E).
- Die in § 34 Verpack-E vorgesehenen Ausnahmen von der Mehrwegpflicht für kleine Unternehmen an die geltende KMU-Definition anzupassen.