



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.

Stellungnahme zum Referentenentwurf für eine Verordnung über die Beschaffenheit und Kennzeichnung von bestimmten Einwegkunststoffprodukten – EWKKennzV-E (Stand 15.12.2020)

1. Folgekosten und Anwendungsbereich

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, den Referentenentwurf einer Verordnung zur Umsetzung von Artikel 6 Absatz 1 und Artikel 7 Absatz 1 der Einweg-Kunststoffprodukt-richtlinie (SUPD) zu kommentieren. Leider erlaubt die kurze Kommentierungsfrist bis 13.1.2021 keine ausführliche Analyse der Folgekosten der vorgeschlagenen Maßnahmen. Dies bedauern wir sehr, weil die im Entwurf **geschätzten Umsetzungskosten für die Wirtschaft viel zu niedrig** angesetzt sind. Hier rächt sich einmal mehr, dass die EU-Kommission weder für die SUPD selbst noch für den Durchführungsrechtsakt zu Artikel 7 SUPD eine verlässliche Folgenabschätzung vorgelegt hat, obwohl sie sich dazu eigentlich in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung von 2016 (siehe Ziffer 13) verpflichtet hatte. Tatsächlich sind die Umstellungskosten der Wirtschaft erheblich und haben teilweise prohibitive Wirkung (s.u.).

Wie wir bereits mehrfach dargelegt haben, stößt die Anwendung der Vorgaben der SUPD auf **bepfandete Getränkebehälter und Getränkebecher** in Deutschland auf erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel. Leider hat es die Kommission bisher versäumt sich mit der Frage zu befassen, ob ein effektives Pfandsystem, wie das in Deutschland, nicht das weniger einschränkende Mittel wäre, um zu verhindern, dass Verpackungen achtlos in die Umwelt entsorgt werden. Wir setzen uns dafür ein, dass die Kommission diesem Aspekt in ihren Leitlinien dadurch Rechnung trägt, dass sie das Kriterium der „Vermüllungs-Geneigntheit“ (Artikel 12 Absatz 1 SUPD) analog für sämtliche Verpackungen anwendet. Das gebieten der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und das Diskriminierungsverbot. Unabhängig davon sollte der deutsche Ordnungsgeber bepfundene Getränkeflaschen und Getränkebecher vom Anwendungsbereich der EWKKennzV ausnehmen, weil ansonsten eine unverhältnismäßige Doppelbelastung durch die Anforderungen der Verordnung und des Pfandes drohen.

2. Vorgaben zum Produktdesign von bestimmten Einweg-Getränkebehältern aus Kunststoff (verbundene Verschlüsse und Deckel), § 3 EWKKennzV-E

a) Regelung

Nach § 3 Absatz 1 Satz 1 EWKKennzV-E dürfen **„Getränkebehälter mit einem Füllvolumen von bis zu 3,0 Litern, die Einwegkunststoffprodukte sind und deren Verschlüsse oder Deckel ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen, [...] ab dem 3. Juli 2024 nur [erstmalig] in Verkehr gebracht werden, wenn die Verschlüsse oder Deckel während der vorgesehenen Verwendungsdauer am Behälter befestigt bleiben.“**

IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.
Bundesverband für
Kunststoffverpackungen und Folien

Kaiser-Friedrich-Promenade 43
61348 Bad Homburg v.d.H.

Tel. (0 61 72) 92 66-01
Fax (0 61 72) 92 66-70

www.kunststoffverpackungen.de
info@kunststoffverpackungen.de

Hauptgeschäftsführer:
Dr. Martin Engelmann

Geschäftsführerin:
Mara Hancker

Geschäftsführerin:
Dr. Isabell Schmidt

Der Regelungsinhalt der Vorschrift entspricht in etwa Artikel 6 Absatz 1 in Verbindung mit Teil C der SUPD und wird daher an dieser Stelle nicht weiter kommentiert.

Nicht richtlinienkonform ist dagegen die Aussage in der Begründung (S. 18), wonach auch **nicht mit Ware befüllte, also leer in Verkehr gebrachte Getränkebehälter** vom Anwendungsbereich der Verordnung erfasst würden. Erwägungsgrund 7 der SUPD stellt klar, dass „*die vorliegende Richtlinie nur für die am häufigsten an den Stränden der Union vorkommenden Einwegkunststoffartikel [...] gelten*“ soll. Sämtliche Definitionen der SUPD müssen daher vor diesem Hintergrund eng ausgelegt werden. Es gibt in der Analyse der Strandfunde durch die Kommission keinen Hinweis darauf, dass noch nicht mit Ware befüllte Getränkebehälter in nennenswertem Umfang gelittert werden. Auch aus der Praxis ist kein derartiger Fall bekannt. Außerdem enthielt der zweite Entwurf für Leitlinien der Kommission zum Anwendungsbereich der SUPD die Anforderung, dass die Getränkebehälter „*eine hohe Tendenz aufweisen, vor Ort oder als Mitnahme-Produkt konsumiert zu werden*“ (S. 24). Auch dadurch wird klargestellt, dass die Richtlinie erst dann Anwendung findet, wenn der Letztverbraucher das Produkt erwirbt. Die entsprechende Aussage in der Begründung sollte daher geändert werden.

b. Folgekosten

Der Entwurf schätzt die Umstellungskosten für die gesamte Wirtschaft auf einmalig 65.000 Euro infolge des Zeitaufwands zur Umrüstung von Maschinen und Anlagen (ein Arbeitstag pro Herstellerunternehmen). Das ist eine **grobe Unterschätzung der tatsächlichen Umstellungskosten**.

Allein der Tausch der mechanischen Bauteile eines Verschleißers kostet bereits ca. 30.000 € pro Anlage. Zusätzlich müssen neue Kappenwerkzeuge entwickelt und beschafft werden. Je nach Komplexitätsgrad und Kavitätenanzahl rechnen unsere Mitglieder mit ca. 350.000 € pro Werkzeug. Insgesamt gehen wir von **Umstellungskosten pro Produktionslinie von ca. 750.000 Euro** aus.

Hinzu kommt, dass die Vorgabe einen höheren Materialeinsatz erfordert. Hier rechnen unsere Mitglieder mit 0,2 bis 0,3 Gramm zusätzlichem Materialeinsatz je Verschluss und Deckel. **Je 100 Millionen Verschlüsse und Deckel bedeutet dies 20 bis 30 Tonnen mehr Kunststoff, d.h. ca. 40.000 bis 50.000 Euro Mehrkosten für das Material**. Wir hatten im europäischen Gesetzgebungsprozess bereits auf den Widerspruch dieser Regelung zum Grundsatz der Ressourceneffizienz hingewiesen.

Hinzu kommt, dass nach der Umstellung die **Produktionslinien weniger schnell laufen** können, d.h. weniger produzieren können, wenn verbundene Verschlüsse und Deckel zum Einsatz kommen. Hinzu kommen möglicherweise noch Umstellungen und Verzögerungen an den Füll-Linien, die wir nicht bemessen können.

Für einen Hersteller von Verschlüssen und Deckeln für Getränkebehälter mit einem Umsatz in Deutschland von 140 Millionen Euro und 600 Mitarbeitern rechnen wir mit **Umstellungsinvestitionen von 100 bis 180 Millionen Euro bis 2024**.

Wir fordern die Bundesregierung auf, die tatsächlichen Umstellungskosten durch eine angemessene Folgekostenabschätzung unter Einbindung der betroffenen Wirtschaftskreise zu ermitteln.

3. Vorgaben zur Kennzeichnung von bestimmten Einweg-Getränkebechern aus Kunststoff, § 4 Absatz 3 EWKKennzV-E

a) Regelung

§ 4 Absatz 3 des Entwurfs sieht vor, dass Einweg-Kunststoff-Getränkebecher ab 3. Juli 2021 nur dann erstmalig in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn Sie entsprechend Annex IV der am 18.12.2020 veröffentlichte Durchführungsverordnung der Kommission ([link](#)) gekennzeichnet sind.

Eine im Auftrag der Kommission stichprobenartig durchgeführte Untersuchung zu der Wirksamkeit der Kennzeichnung für die *Littering*-Prävention kam zu ernüchternden Ergebnissen: Auch ohne Kennzeichnung wussten demnach 87,2% der Befragten, dass Einweg-Getränkebecher nicht achtlos in die Umwelt geworfen werden sollten, mit Kennzeichnung waren es 93%. Dieser **sehr geringe positive Effekt der Kennzeichnung** sollte bei der Ausgestaltung der Vorgaben berücksichtigt werden. Die Vorgaben der Richtlinien sollten daher bei der Umsetzung entsprechend dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz so wenig belastend wie möglich ausgestaltet werden.

Aus Gründen der Rechtsklarheit halten wir eine **bloße Verweisung auf europäische Rechtsakte für nicht unproblematisch**. Dies gilt insbesondere in diesem Fall, in dem die europäische Durchführungsverordnung fehlerhaft ist (s.u.).

1. Piktogramm und schriftlicher Hinweis

Wir hatten uns in unseren Stellungnahmen zu dem Durchführungsrechtsakt **ausschließlich für Piktogramme** zur Kennzeichnung ausgesprochen, zum einen, weil auf Getränkebechern wenig Platz für Informationen ist, zum anderen, weil die Kognitionsforschung zeigt, dass sich Menschen Bilder und Symbole besser einprägen können als Wortfolgen. Außerdem werden solche Bilder und Symbole auch von Menschen verstanden, die nicht lesen können oder die jeweilige Landessprache nicht verstehen. Schließlich würde durch den Verzicht auf geschriebene Worte auch der Aufwand der Wirtschaft für die Kennzeichnung nach Sprachräumen vermindert und damit auch die Beschränkung der europäischen Warenverkehrsfreiheit.

Wir begrüßen, dass die Kommission im Durchführungsrechtsakt dem Vorschlag gefolgt ist und zur Kennzeichnung ein Piktogramm vorsieht. Leider enthält das Piktogramm in Annex IV nur eine der beiden nach der SUPD möglichen Kennzeichnungsarten, nämlich nur die zu den „zu vermeidenden Entsorgungsmöglichkeiten“. Tatsächlich sieht die SUPD aber für die Mitgliedstaaten ein Wahlrecht vor, d.h. Mitgliedstaaten können auch die Kennzeichnung mit den „angemessenen Entsorgungsmöglichkeiten“ vorsehen. Deutlich wird dies in der englischen und französischen Sprachfassung von Artikel 7 Absatz 1 a) („or“, „ou“). Die deutsche Sprachfassung („bzw.“) ist hier ungenau.

Entsprechend dieser Wahlmöglichkeit sollte der deutsche Ordnungsgeber auch die **Möglichkeit zur Kennzeichnung mit den „angemessenen Entsorgungsmöglichkeiten“** schaffen und die Kommission auffordern, ein entsprechendes Piktogramm vorzuschlagen. Entsprechende Vorschläge sind durch den Berater der Kommission bereits gemacht worden. Es wäre aus unserer Sicht nicht richtlinienkonform, wenn die EWKKennzV nur eine Kennzeichnungsmöglichkeit vorsehen würde. Daran ändert sich auch nichts, dass

der Berater festgestellt zu haben glaubt, dass die negative Darstellung einen höheren Effekt bei dem Benutzer hatte.

Die Durchführungsverordnung verlangt für Getränkebecher außerdem einen **schriftlichen Hinweis auf den Kunststoffgehalt**. In der deutschen Sprachfassung der Durchführungsverordnung lautet der Hinweis in Annex IV in englischer Sprache "**Plastic in Product**" bzw. "**Made of Plastic**". Dies widerspricht Artikel 3 der Durchführungsverordnung, wonach die Kennzeichnung in der Amtssprache abzufassen ist, in dem der Becher in Verkehr gebracht wird.

Nach Auskunft der Kommission von Dezember ist die Durchführungsverordnung fehlerhaft und soll korrigiert werden. Leider ist dies bis zum heutigen Tag nicht geschehen. Wir halten daran fest, dass die Kennzeichnung in den jeweiligen Landessprachen den Vertrieb von z.B. in Deutschland hergestellten Getränkebechern in andere Länder beschränkt wird. Damit droht eine Zersplitterung des Binnenmarktes für dieses Produkt in einzelne Sprachräume. In der Debatte über die Umsetzung der SUPD vermissen wir eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Vereinbarkeit der vorgeschlagenen Regelungen mit der EU-Warenverkehrsfreiheit. Um die negativen Auswirkungen abzumildern, sollte sich die Bundesregierung gegenüber der Kommission für eine ausschließlich bildliche Darstellung einsetzen, die auf geschriebenen Text verzichtet. Sofern der Kommission dazu die Kraft fehlt, sollte zumindest in Artikel 2 Nr. 7 der Durchführungsverordnung klargestellt werden, dass neben der offiziellen Landessprache auch eine **Kennzeichnung in Englisch, Deutsch oder Französisch** zugelassen ist.

2. Druck und Gravur

Nach Annex IV der Durchführungsverordnung muss die Kennzeichnung auf Getränkebecher aufgedruckt werden, wenn diese teilweise aus Kunststoff bestehen. Bei Getränkebechern, die vollständig aus Kunststoff bestehen, kann die Kennzeichnung entweder aufgedruckt oder eingraviert werden. Für eine Übergangszeit bis 4. Juli 2022 kann die Kennzeichnung auch durch einen nicht ablösbaren Aufkleber erfolgen.

Wir hatten in unseren Stellungnahmen bereits darauf hingewiesen, dass die Kennzeichnungsvorgaben einen Rückschritt bei der Materialeffizienz einläuten: Viele Kunststoff-Becher haben nämlich eine Struktur, wie Rillen oder Rippen, um Material einzusparen. Experten schätzen, dass ein Becher ohne Struktur circa 30% schwerer ist als ein strukturierter Becher. Allerdings können Becher mit einer solchen Struktur weder bedruckt noch graviert werden und werden demnach vom Markt verschwinden. Die Kennzeichnung wird daher mit einem **höheren Materialaufwand** sowie **zusätzlichen CO2-Emissionen** erkauft.

Bezüglich der Vorgaben hinsichtlich der **einzusetzenden Farben** ist für uns nicht nachvollziehbar, warum Hersteller von beschichteten Papierbechern aus mehreren Farben auswählen können sollen, während die Hersteller von farbigen und weißen Kunststoffbechern auf schwarze Farbe festgelegt sein sollen. Eine Diskriminierung lässt sich nur vermeiden, wenn auch für die Kunststoffbecher eine vergleichbare Wahlmöglichkeit besteht.

b. Folgekosten

Die Umstellungskosten für die Kennzeichnung von Getränkebechern ist etwas ausführlicher begründet, gleichwohl immer noch stark untertrieben: Danach soll der einmalige Umstellungsaufwand für die gesamte Industrie lediglich 469.000 Euro betragen (im Wesentlichen für die Beschaffung neuer Druckmaschinen und deren Programmierung). Der

jährliche Erfüllungsaufwand für geschätzte 500 Millionen Becher wird auf knapp 20 Millionen Euro geschätzt (Mehrkosten von 0,04 Euro pro Becher für die Farbtinte; für die Gravur enthält der Entwurf keine Abschätzung).

In unseren Stellungnahmen zu dem Durchführungsrechtsakt der Kommission zur Umsetzung von Artikel 7 Absatz 1 SUPD hatten wir die neuen Vorgaben für die Kennzeichnung von Einweg-Kunststoff-Getränkebecher bereits sehr kritisch bewertet, weil insbesondere **mittelständische Unternehmen die erforderlichen Investitionen in neue Druckplatten und zusätzliche Produktionsschritte nicht schultern können**. Für ein Unternehmen mit einem Umsatz unter 10 Millionen Euro rechnen wir mit Investitionskosten von in Höhe von 240.000 bis 1,2 Millionen Euro. Da viele Hersteller nicht damit rechnen, dass sich diese Investitionen auszahlen, wird damit gerechnet, dass die **Produktion dieser Getränkebecher in das Nicht-EU-Ausland abwandert** und diese Becher über schwer zu regulierende Online-Plattformen ihren Weg nach Deutschland finden.

Bad Homburg, 13. Januar 2021