

24.09.20

U - Wi

Verordnung der Bundesregierung

Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff (Einwegkunststoffverbotsverordnung - EWKVerbotsV)

A. Problem und Ziel

Aufgrund seiner hohen Funktionalität und der relativ niedrigen Kosten ist Kunststoff im Alltagsleben immer stärker präsent. Kunststoff spielt zwar eine nützliche Rolle in der Wirtschaft und bietet wesentliche Anwendungen in vielen Branchen. Doch seine zunehmende Verwendung in kurzlebigen Produkten, die nicht dazu bestimmt sind, als Produkt längerfristig eingesetzt oder wiederverwendet zu werden, führt dazu, dass die damit einhergehenden Verbrauchsgewohnheiten immer weniger ressourceneffizient sind. Hinzu kommt, dass unsachgemäß entsorgte Einwegkunststoffprodukte in besonderem Maße zur Verschmutzung der Umwelt beitragen und für einen erheblichen Teil der Meeresvermüllung verantwortlich sind.

Auf der Grundlage ihres Aktionsplans zur Kreislaufwirtschaft (COM(2015) 614 final) und ihrer Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft (COM(2018) 28 final) hat die Europäische Union am 5. Juni 2019 die Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1) erlassen. Diese sieht zahlreiche Maßnahmen vor, um den Verbrauch von bestimmten Einwegkunststoffprodukten zu reduzieren, das achtlose Wegwerfen von Abfällen in die Umwelt zu begrenzen und die Ressource „Kunststoff“ besser zu bewirtschaften. Aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Maßnahmen erfolgt die Umsetzung in deutsches Recht in unterschiedlichen Verfahren. Ziel ist es, neben der Schaffung neuer Gesetze und Verordnungen auch an bestehende Regelungen und nationale Programme zur Abfallbewirtschaftung anzuknüpfen.

Die vorliegende Verordnung dient der Umsetzung von Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2019/904. Hiernach haben die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen der in Teil B des Anhangs zur genannten Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffprodukte, für die es bereits geeignete Alternativen gibt, gänzlich zu verbieten. Gleiches gilt für Produkte aus mit Zusatzstoffen versehenen Kunststoffen, die durch Oxidation einen Zerfall des Kunststoffs in Mikropartikel oder einen chemischen Abbau herbeiführen (sog. oxo-abbaubare Kunststoffe). Diese Kunststoffe sind in besonderem Maße dazu geeignet, sich in der Umwelt nur zu Mikropartikeln zu zersetzen. Die Mitgliedstaaten haben zudem nach Artikel 14 der Richtlinie (EU) 2019/904 Vorschriften zur Sanktionierung von Verstößen gegen die Verbote zu erlassen.

Die Verbots- und Sanktionsvorschriften haben nach Artikel 17 Absatz 1 Unterabsatz 2 Spiegelstrich 1 der Richtlinie (EU) 2019/904 ab dem 3. Juli 2021 zu gelten.

Ziel dieser Verordnung ist es, die genannten EU-rechtlichen Vorschriften eins zu eins in deutsches Recht umzusetzen. Neben anderen Maßnahmen sollen die Verbote dazu beitragen, Kunststoffe entlang der Wertschöpfungskette nachhaltiger zu bewirtschaften, das achtlose Wegwerfen von Abfällen zu verringern und die Meeresvermüllung zu bekämpfen. Diese Zielsetzung entspricht in vollem Umfang dem 5-Punkte-Plan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) für weniger Plastik und mehr Recycling (abrufbar unter www.bmu.de/DL2122) und der Entschließung des Bundesrates zur Reduzierung unnötiger Kunststoffabfälle (Bundesratsdrucksache 343/19 (Beschluss)).

B. Lösung

Die Umsetzung des EU-rechtlich vorgegebenen Verbots des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und von allen Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff erfolgt im Rahmen einer Rechtsverordnung auf Grundlage des novellierten Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG). Dabei zeichnet das Gesetz mit der Verordnungsermächtigung des § 24 Nummer 4 KrWG diesen Weg bereits vor.

C. Alternativen

Keine. Rechts- und Investitionssicherheit bringt nur eine gesetzliche Regelung des Verbots des Inverkehrbringens. Die nationale Umsetzung der Verbote nach Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2019/904 durch freiwillige Selbstverpflichtungen der Hersteller ist nach Artikel 17 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 nicht zulässig.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand für Bund, Länder und Gemeinden sind nicht zu erwarten. Etwaige Mehrbedarfe sollen im Bereich des Bundes finanziell und stellenmäßig in den jeweiligen Einzelplänen ausgeglichen werden.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht kein jährlicher Erfüllungsaufwand, sondern lediglich einmaliger Umstellungsaufwand in Höhe von ca. 2,2 Millionen Euro. Es entstehen keine zusätzlichen Bürokratiekosten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Vollzug der Inverkehrbringensverbote ist Aufgabe der Länder. Es ist davon auszugehen, dass für die Verwaltung auf Landesebene durch die Verordnung ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für die Durchführung von Kontrollen und Ordnungswidrigkeitenverfahren entsteht. Dieser wird insgesamt mit 800.000 Euro abgeschätzt.

F. Weitere Kosten

Signifikante Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind durch die Verordnung nicht zu erwarten. Zwar wird die Industrie in den Fällen, in denen keine Mehrweglösungen verfügbar sind, den Kunststoff in den dem Anwendungsbereich der Verordnung unterliegenden Produkten durch andere Materialien ersetzen, so dass es zu höheren Produktionskosten kommen kann. Diese werden mit ca. 19,2 Millionen Euro beziffert. Allerdings hat die erfolgreiche Einführung von Wattestäbchen, Rührstäbchen und Besteck aus Holz bzw. aus Papier statt aus Kunststoff gezeigt, dass es nicht zu einer signifikanten Steigerung der Verbraucherpreise gekommen ist.

24.09.20

U - Wi

**Verordnung
der Bundesregierung**

Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff (Einwegkunststoffverbotsverordnung - EWKVerbotsV)Bundesrepublik Deutschland
Die Bundeskanzlerin

Berlin, 23. September 2020

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Dietmar Woidke

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die von der Bundesregierung beschlossene

Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten
Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem
Kunststoff (Einwegkunststoffverbotsverordnung – EWKVerbotsV)

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Zustimmung des Bundesrates aufgrund des Artikels 80 Absatz 2 des Grundgesetzes herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 176. Sitzung am 17. September 2020 der Verordnung zugestimmt.

Die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG ist als Anlage beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff

(Einwegkunststoffverbotsverordnung – EWKVerbotsV)*

Vom ...

Auf Grund des § 24 Nummer 4 in Verbindung mit § 67 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), von denen § 24 Nummer 4 durch Artikel 1 Nummer 18 des Gesetzes vom ... [einsetzen: Datum der Ausfertigung des Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union] ... [einsetzen: Fundstelle im BGBl.] und § 67 durch Artikel 1 Nummer 30 des Gesetzes vom ... [einsetzen: Datum der Ausfertigung des Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union] ... [einsetzen: Fundstelle im BGBl.] geändert worden ist, verordnet die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise unter Wahrung der Rechte des Bundestages:

§ 1

Anwendungsbereich

Die Verordnung gilt für das Inverkehrbringen von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff. Die Verordnung gilt unabhängig davon, ob die Produkte als Verpackungen nach § 3 Absatz 1 des Verpackungsgesetzes in Verkehr gebracht werden oder nicht.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Für diese Verordnung gelten die folgenden Begriffsbestimmungen:

1. Einwegkunststoffprodukt:

ein ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehendes Produkt, das nicht konzipiert, entwickelt und in Verkehr gebracht wird, um während seiner Lebensdauer mehrere Produktkreisläufe zu durchlaufen, indem es zur Wiederbefüllung an einen Hersteller oder Vertreiber zurückgegeben wird oder zu demselben Zweck wiederverwendet wird, zu dem es hergestellt worden ist;

2. Kunststoff:

ein Werkstoff bestehend aus einem Polymer nach Artikel 3 Nummer 5 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des

* Diese Verordnung dient der Umsetzung der Artikel 5 und 14 der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1).

Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2020/507 (ABl. L 110 vom 8.4.2020, S. 1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, dem möglicherweise Zusatzstoffe oder andere Stoffe zugesetzt wurden und der als Hauptstrukturbestandteil von Endprodukten fungieren kann; ausgenommen sind Werkstoffe aus natürlichen Polymeren, die nicht chemisch modifiziert wurden;

3. oxo-abbaubarer Kunststoff:

Kunststoff, der Zusatzstoffe enthält, die durch Oxidation einen Zerfall des Kunststoffs in Mikropartikel oder einen chemischen Abbau herbeiführen;

4. Inverkehrbringen:

die erstmalige Bereitstellung eines Produkts auf dem Markt im Geltungsbereich dieser Verordnung;

5. Bereitstellung auf dem Markt:

jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, zum Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Markt im Rahmen einer Geschäftstätigkeit.

§ 3

Beschränkungen des Inverkehrbringens

(1) Folgende Einwegkunststoffprodukte dürfen nicht in Verkehr gebracht werden:

1. Wattestäbchen; ausgenommen sind Wattestäbchen, die dem Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2017/745 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2017 über Medizinprodukte, zur Änderung der Richtlinie 2001/83/EG, der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 und der Verordnung (EG) Nr. 1223/2009 und zur Aufhebung der Richtlinien 90/385/EWG und 93/42/EWG des Rates (ABl. L 117 vom 5.5.2017, S. 1; L 117 vom 3.5.2019, S. 9; L 334 vom 27.12.2019, S. 165), die durch die Verordnung (EU) 2020/561 (ABl. L 130 vom 24.4.2020, S. 18) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung unterfallen,
2. Besteck, insbesondere Gabeln, Messer, Löffel und Essstäbchen,
3. Teller,
4. Trinkhalme; ausgenommen sind Trinkhalme, die der Verordnung (EU) 2017/745 unterfallen,
5. Rührstäbchen,
6. Luftballonstäbe, die zur Stabilisierung an den Luftballons befestigt werden, einschließlich der jeweiligen Halterungsmechanismen; ausgenommen sind Luftballonstäbe, einschließlich der jeweiligen Halterungsmechanismen, von Luftballons für industrielle oder gewerbliche Verwendungszwecke und Anwendungen, die nicht an Verbraucher abgegeben werden,
7. Lebensmittelbehälter aus expandiertem Polystyrol, also Behältnisse, wie Boxen mit oder ohne Deckel, für Lebensmittel, die
 - a) dazu bestimmt sind, unmittelbar vor Ort verzehrt oder zum Verzehr mitgenommen zu werden,

- b) in der Regel aus dem Behältnis heraus verzehrt werden und
- c) ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können;

keine Lebensmittelbehälter in diesem Sinne sind Getränkebehälter, Getränkebecher, Teller sowie Tüten und Folienverpackungen, wie Wrappers, mit Lebensmittelinhalt,

- 8. Getränkebehälter aus expandiertem Polystyrol einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel sowie
- 9. Getränkebecher aus expandiertem Polystyrol einschließlich ihrer Verschlüsse und Deckel.

(2) Produkte aus oxo-abbaubarem Kunststoff dürfen nicht in Verkehr gebracht werden.

§ 4

Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrig im Sinne des § 69 Absatz 1 Nummer 8 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 3 ein Produkt in Verkehr bringt.

§ 5

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 3. Juli 2021 in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung der Verordnung

Ziel der Verordnung ist die rechtssichere eins zu eins-Umsetzung von Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1). Hiernach haben die EU-Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von bestimmten Einwegkunststoffprodukten, die in Teil B des Anhangs zur genannten Richtlinie aufgeführt sind, und generell von allen Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff zu verbieten. Neben anderen Maßnahmen sollen die Verbote dazu beitragen, Kunststoffe entlang der Wertschöpfungskette nachhaltiger zu bewirtschaften, das achtlose Wegwerfen von Kunststoffabfällen zu verringern und so die Meeresvermüllung zu bekämpfen. Diese Zielsetzung entspricht in vollem Umfang dem 5-Punkte-Plan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) für weniger Plastik und mehr Recycling (abrufbar unter www.bmu.de/DL2122) und der Entschließung des Bundesrates zur Reduzierung unnötiger Kunststoffabfälle (Bundesratsdrucksache 343/19 (Beschluss)). Das Verbot soll ab dem 3. Juli 2021 gelten. Das Datum ist EU-rechtlich vorgegeben, um zu gewährleisten, dass es nicht zu Beeinträchtigungen des harmonisierten Binnenmarktes kommt.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Die §§ 1 und 2 enthalten wie in Gesetzen und Verordnungen allgemein üblich den Anwendungsbereich und die für die Zwecke der Verordnung geltenden Begriffsbestimmungen. § 3 stellt die zentrale Vorschrift der Verordnung dar, nämlich das Verbot bestimmte Einwegkunststoffprodukte sowie Produkte aus oxo-abbaubarem Kunststoff in Verkehr zu bringen. Flankiert werden die Inverkehrbringensverbote von der Ordnungswidrigkeitsvorschrift des § 4. Das Inkrafttreten der Verordnung wird durch § 5 festgelegt.

III. Alternativen

Keine. Rechts- und Investitionssicherheit bringt nur eine gesetzliche Regelung des Verbots des Inverkehrbringens. Die nationale Umsetzung der Verbote nach Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2019/904 durch freiwillige Selbstverpflichtungen der Hersteller und Vertreiber ist nach Artikel 17 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 nicht zulässig.

IV. Regelungskompetenz

Die Verordnung beruht auf der Verordnungsermächtigung des § 24 Nummer 4 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes.

Das Verbot des Inverkehrbringens von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff beruht auf der Verordnungsermächtigung des § 24 Nummer 4 Buchstabe a KrWG. Hiernach kann der Ordnungsgeber festlegen, dass „bestimmte Erzeugnisse nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn bei der Verwertung oder Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstehenden Abfälle die Freisetzung von Schadstoffen nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert werden könnte und die umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann“. Dies ist bei oxo-

abbaubaren Kunststoffen der Fall. Oxo-abbaubaren Kunststoffen werden spezielle Zusatzstoffe hinzugefügt, die bewirken, dass der Kunststoff sich in kurzer Zeit allein auf Grund bestimmter Oxidationsprozesse nur in Mikropartikel zersetzt, nicht aber biologisch abbaut. Die so entstehenden Mikropartikel gelangen über verschiedene Wege in die Umwelt und tragen erheblich zum Eintrag von Mikropartikeln aus Kunststoff in die Umweltmedien Boden und Wasser bei. Zwar wäre es prinzipiell möglich, ein Überwachungsregime zu schaffen, um die Entsorgung dieser Art von Kunststoffen zu kontrollieren. Da Mikropartikel aus Kunststoff aber nicht bzw. nicht mit vertretbarem Aufwand messbar sind, gibt es keine Alternative zu dem Verbot. Die Verordnung folgt dabei den EU-rechtlichen Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/904.

Das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffprodukten beruht auf der Verordnungsermächtigung des § 24 Nummer 4 Buchstabe b KrWG. Hiernach kann der Ordnungsgeber festlegen, dass „bestimmte Erzeugnisse nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn ihre Verwendung in erheblichem Umfang zur Vermüllung der Umwelt beiträgt und dies nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert werden kann.“ Die in § 3 Absatz 1 genannten Einwegkunststoffprodukte sind zum einmaligen Gebrauch konzipiert und gelangen ausweislich der von der EU durchgeführten Untersuchungen zu Strandfunden in großer Zahl durch achtloses Wegwerfen in die Umwelt. Sie tragen daher in besonderem Maße zur Vermüllung der Umwelt bei. Anderweitige gleichgeeignete Maßnahmen, um diese Vermüllung zu unterbinden, sind nicht ersichtlich. Insbesondere reichen Maßnahmen der Aufklärung und der Sanktionierung nicht aus. Die Verordnung folgt dabei den EU-rechtlichen Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/904.

V. Vereinbarkeit mit Europäischem Recht

Die Inverkehrbringensverbote für bestimmte Einwegkunststoffprodukte sowie von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff stellen rechtfertigungsbedürftige Beschränkungen der EU-Warenverkehrsfreiheit nach Artikel 34 AEUV in der Form einer Maßnahme gleicher Wirkung dar. Allerdings setzt die Verordnung lediglich die Artikel 5 und 14 der Richtlinie (EU) 2019/904 eins zu eins in deutsches Recht um. Insoweit sind die mit dem Verbot verbundenen produktbezogenen Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit in gleicher Weise gerechtfertigt wie die EU-rechtliche Vorgabe. In diesem Zusammenhang führt die Richtlinie (EU) 2019/904 in Erwägungsgrund 13 aus, dass die in der Richtlinie enthaltenen Maßnahmen abhängig von Faktoren wie der Verfügbarkeit geeigneter und nachhaltiger Alternativen, der Möglichkeit, Verbrauchsgewohnheiten zu ändern, sowie der Frage, inwieweit die Produkte bereits von geltenden EU-Vorschriften abgedeckt sind, getroffen wurden. Insoweit hat der EU-Richtlinienggeber im Hinblick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip bereits eine Abstufung der Maßnahmen zur Verringerung der durch Einwegkunststoffprodukte hervorgerufenen Umweltgefährdungen vorgenommen. Ausweislich des Erwägungsgrundes 15 der Richtlinie (EU) 2019/904 geht der EU-Richtlinienggeber davon aus, dass für die dem Verbot unterfallenden Einwegkunststoffprodukte bereits geeignete, nachhaltigere und preisgünstige Alternativen vorhanden sind und nur ein Verbot die Verwendung dieser Alternativen sowie innovativer anderweitiger Lösungen für nachhaltigere Geschäftsmodelle, Wiederverwendungsalternativen und Ersatzwerkstoffe fördert. Im Hinblick auf das Verbot von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff wird zudem ausgeführt, dass diese sich nicht biologisch abbauen, nicht kompostierbar sind und so zur Verschmutzung der Umwelt durch Mikroplastik führen. Zudem wirkten sich diese Materialien bei einer gemeinsamen Sammlung mit sonstigen Kunststoffen negativ auf das Recycling aus.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Mit der Verordnung ist keine unmittelbare Rechts- und Verwaltungsvereinfachung verbunden. Allerdings ist durch das zeitgleiche Inkrafttreten der Inverkehrbringensverbote sichergestellt, dass die betroffenen Unternehmen künftig auf eine EU-weit einheitliche Rechtslage beim Inverkehrbringen der betroffenen Einwegkunststoffprodukte vertrauen können.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Verordnung trägt wie folgt zur Verwirklichung der UN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) sowie der Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung als Bestandteile der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Aktualisierung 2018) der Bundesregierung bei:

a) UN-Nachhaltigkeitsziele:

- Zu SDG 6: Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen

Verfügbarkeit und nachhaltige Bewirtschaftung von Wasser und Sanitärversorgung für alle gewährleisten

Das Regelungsvorhaben trägt dazu bei, den Eintrag von Kunststoffpartikeln in Gewässer zu vermindern. Ziel der Verordnung ist es, Einwegkunststoffprodukte, die besonders häufig achtlos weggeworfen werden, zu verbieten. Damit soll bezweckt werden, dass weniger Kunststoffe unkontrolliert in die Umwelt und über verschiedene Wege in Gewässer gelangen.

- Zu SDG 9: Industrie, Innovation und Infrastruktur

Eine belastbare Infrastruktur aufbauen, inklusive und nachhaltige Industrialisierung fördern und Innovationen unterstützen

Das Verbot des Inverkehrbringens bestimmter Einwegkunststoffprodukte wird nicht nur die Entwicklung innovativer Produkte aus anderen Materialien als Kunststoffen fördern, sondern mittelfristig auch die Entwicklung innovativer Mehrwegsysteme vorantreiben.

- Zu SDG 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden

Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig machen

Das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffprodukten, die in besonderem Maße achtlos weggeworfen werden, wird mittelfristig zu weniger Verschmutzung durch derartige Abfälle führen und trägt damit zur Sauberkeit und Nachhaltigkeit insbesondere von Städten bei.

- Zu SDG 12: Nachhaltiger Konsum und Produktion

Für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sorgen

Das Verbot von bestimmten Einwegkunststoffprodukten soll die Verbraucherinnen und Verbraucher auch dazu bringen, soweit möglich auf Einwegprodukte zu verzichten und stattdessen die bereits angebotenen und in Zukunft verstärkt zu entwickelnden Mehrwegalternativen zu nutzen. Soweit Mehrwegalternativen nicht sinnvoll oder nicht vorhanden sind, soll zumindest der Verbrauch des unter intensiver Nutzung von Ressourcen hergestellten Kunststoffs vermindert werden. Schließlich soll mit den Verboten das häufig mit dem Konsum einhergehende achtlose Wegwerfen von Einwegprodukten in die Umwelt insgesamt eingedämmt werden.

- Zu SDG 14: Leben unter Wasser

Ozeane, Meere und Meeresressourcen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung erhalten und nachhaltig nutzen

Das in der Verordnung geregelte Verbot von bestimmten Einwegkunststoffprodukten soll verhindern, dass achtlos in die Umwelt weggeworfene Kunststoffprodukte über unterschiedliche Wege in Gewässer und schließlich in die Meeresumwelt gelangen. Es fördert damit auch die nachhaltige Nutzung der Meere.

b) Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung nach der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie:

- Zu Prinzip 1: Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden

Die Verordnung zielt darauf ab, Kunststoffe effizienter und im Sinne der Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen besser zu bewirtschaften. Gleichzeitig soll einer Umweltverschmutzung gerade durch Einwegkunststoffprodukte entgegengetreten werden.

- Zu Prinzip 2: Global Verantwortung wahrnehmen

Gerade auch wegen der globalen Dimension des Problems der Meeresverschmutzung soll die Verordnung einen Beitrag dazu leisten, dass landseitige Kunststoffeinträge in die Meeresumwelt weiter eingegrenzt werden.

- Zu Prinzip 3: Natürliche Lebensgrundlagen erhalten

Im Hinblick auf die schädlichen Auswirkungen von Kunststoffen und Mikroplastik auf die Meeresbiologie soll die Verordnung einen Beitrag leisten, die natürlichen Lebensgrundlagen dauerhaft zu erhalten.

- Zu Prinzip 4: Nachhaltiges Wirtschaften stärken

Die Verordnung dient dazu die Ressource „Kunststoff“ nachhaltig zu bewirtschaften, den Ressourcenverbrauch insgesamt zu reduzieren und das Angebot der Wirtschaft an Mehrwegalternativen zu fördern.

- Zu Prinzip 6: Bildung, Wissenschaft und Innovation als Treiber einer nachhaltigen Entwicklung nutzen

Das Verbot des Inverkehrbringens von Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff soll zum einen die Nutzung von innovativen nachhaltigen Mehrwegsystemen stärken und zum anderen die Produktion neuer nachhaltiger Alternativen zu Kunststoffen fördern.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand für Bund, Länder und Gemeinden sind nicht zu erwarten. Etwaige Mehrbedarfe sollen im Bereich des Bundes finanziell und stellenmäßig in den jeweiligen Einzelplänen ausgeglichen werden.

4. Erfüllungsaufwand

a) Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand.

b) Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht kein jährlicher Erfüllungsaufwand, sondern lediglich einmaliger Umstellungsaufwand in Höhe von ca. 2,2 Millionen Euro. Es entstehen keine zusätzlichen Bürokratiekosten.

Der einmalige Umstellungsaufwand entsteht daraus, dass die vom Verbot betroffenen Unternehmen gegebenenfalls die Produktion umstellen müssen. Dies kann die Anschaffung oder die Nachrüstung von Maschinen, Anlagen, Gebäuden und Infrastruktureinrichtungen bedingen sowie die Kündigung bestehender und den Abschluss neuer Lieferverträge erfordern sowie mitunter eine neue Bewertung der Ersatzmaterialien im Hinblick auf die Sicherheit für Verbraucherinnen und Verbraucher nach sich ziehen. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass viele der betroffenen Unternehmen infolge der intensiven Diskussionen nach Veröffentlichung der EU-Kunststoffstrategie und der Verabschiedung der Richtlinie (EU) 2019/904 ihre Produktion bereits umgestellt haben. Hinzu kommt, dass große Handelsketten solche Einwegkunststoffprodukte, die unter das Verbot des Artikels 5 der Richtlinie (EU) 2019/904 fallen, bereits seit längerem ausgelistet haben, so dass die Hersteller schon aus wettbewerblichen Gründen gezwungen waren, die Herstellung entsprechender Produkte einzustellen.

Das Statistische Bundesamt schätzt die Zahl der betroffenen Unternehmen, die die zukünftig verbotenen Produkte noch herstellen, auf 107. Als Umstellungskosten werden pro Fall Sachkosten in Höhe von 20.000 Euro und Personalkosten in Höhe von 325,60 Euro (8 Arbeitsstunden à 40,70 Euro) erwartet.

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in h)	Lohnsatz pro h (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten gesamt (in Euro)	Sachkosten gesamt (in Euro)
107	8	40,70	20.000	34.839	2.140.000
Einmaliger Umstellungsaufwand (in Tsd. EUR)				2.174.839	

c) Erfüllungsaufwand für die Verwaltung

Der Vollzug der Inverkehrbringensverbote ist Aufgabe der Länder. Es ist davon auszugehen, dass für die Verwaltung auf Landesebene durch die Verordnung ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für die Durchführung von Kontrollen und Ordnungswidrigkeitenverfahren entsteht. In der Höhe ist der Aufwand nur schwer abschätzbar, da nicht absehbar ist, wie viele Verwaltungsverfahren bzw. Bußgeldverfahren zur Durchsetzung des Verbots in der Praxis notwendig werden. Allerdings dürfte der Aufwand der Länder zum Vollzug der Inverkehrbringensverbote nach dieser Verordnung vergleichbar sein mit dem Aufwand für den Vollzug des Inverkehrbringensverbot von leichten Kunststofftragetaschen gemäß § 5 Absatz 2 VerpackG (vgl. dazu BT-Drs. 19/16503, S. 12 f).

Insoweit wird der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung mit insgesamt 800.000 Euro abgeschätzt.

5. Weitere Kosten

Signifikante Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind durch die Verordnung nicht zu erwarten. Zwar wird die Industrie in den Fällen, in denen keine Mehrweglösungen verfügbar sind, den Kunststoff in den dem Anwendungsbereich der Verordnung unterliegenden Produkten durch andere Materialien ersetzen, so dass es zu höheren Produktionskosten kommen kann. Diese werden mit ca. 19,2 Millionen Euro pro Jahr beziffert. Allerdings hat die erfolgreiche Einführung von Wattestäbchen, Rührstäbchen und Besteck aus Holz bzw. aus Papier statt aus Kunststoff gezeigt, dass es nicht zu einer signifikanten Steigerung der Verbraucherpreise gekommen ist.

Im Einzelnen:

Indirekt kann sich aus dem Verbot Mehraufwand für die betroffene Wirtschaft ergeben, da in den Fällen, in denen Mehrweglösungen von Produkten aus Kunststoff nicht in Betracht kommen andere Stoffe für die Herstellung verwendet werden müssen, die gegebenenfalls in der Beschaffung teurer sind als Kunststoff. Der Mehraufwand berechnet sich daher aus der Anzahl der hergestellten Gegenstände (Fallzahl) und den Mehrkosten pro Gegenstand bei der Produktion (Mehrkosten pro Fall).

a) Herleitung der Fallzahlen

Da keine konkreten Fallzahlen zu den in Deutschland in Verkehr gebrachten Einzelprodukten vorliegen, mussten vom Statistischen Bundesamt bestimmte Annahmen getroffen werden. Zunächst wurde geprüft, wie hoch die allgemeine Kunststoffproduktion in Deutschland ist. Als Richtwerte galten dabei die im Geschäftsbericht 2018 von Plastic Europe veröffentlichten Zahlen. Relevant für diese Schätzung sind dabei die Höhe der Kunststoffproduktion in Deutschland insgesamt (19,3 Mio. Tonnen), dem davon abzuziehenden Export (13,3 Mio. Tonnen) sowie dem hinzukommenden Import (10,4 Mio. Tonnen). Aus diesen Angaben resultiert zum einen, dass jährlich in Deutschland etwa 16,4 Mio. Tonnen Kunststoff in Umlauf gebracht werden und zum anderen ermöglichen diese Zahlen eine prozentuale Abschätzung des Handelsstroms. So sind etwa 37 Prozent des in Deutschland in Umlauf gebrachten Kunststoffs auch tatsächlich auf Produktionen in Deutschland zurückzuführen (6 Mio. Tonnen / 16,4 Mio. Tonnen x 100 Prozent).

aa) Besteck, Trinkhalme, Rührstäbchen

Für die weitere Herleitung der Fallzahlen wurde für Besteck, Teller, Trinkhalme und Rührstäbchen die vom Naturschutzbund Deutschland (NABU) herausgegebene Broschüre „Einweggeschirr und To-Go Verpackungen, Abfallaufkommen in Deutschland 1994 bis 2017“ herangezogen, die auf Daten beruht, welche die Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) erhoben hat. Hiernach fielen im Jahr 2017 in Deutschland 346.419 Tonnen an Abfall für Einweggeschirr und To-Go-Verpackungen an. Laut dieser Tabelle entfielen davon auf Einwegbesteck aus Kunststoff (z.B. Eislöffel, Essstäbchen, Rührstäbchen und Trinkhalme) Abfallmengen in Höhe von 6.611 Tonnen. Anhand der zuvor hergeleiteten Annahme sind 37 Prozent davon aus deutscher Produktion (also ca. 2.446 Tonnen).

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die genannten Zahlen aus 2017 stammen und damit schon über drei Jahre alt sind. Insoweit ist davon auszugehen, dass im Zuge der durch die EU-Kunststoffstrategie ausgelöste Diskussion zu Einwegkunststoffprodukten und insbesondere nach der Verabschiedung der Richtlinie (EU) 2019/904 (siehe dazu auch die Ausführungen unter 4 b)) eine Vielzahl von Unternehmen bereits auf die Herstellung von Mehrwegprodukten bzw. Produkten aus anderen Stoffen als Kunststoffen umgestiegen sind. Es wird daher abgeschätzt, dass sich die Masse des noch eingesetzten Kunststoffs auf die Hälfte (also auf ca. 1.223 Tonnen) reduziert hat.

Um von der Gesamtmasse des für die genannten Einwegprodukte eingesetzten Kunststoffs auf die Anzahl der in Verkehr gebrachten Produkte zu schließen, hat das Statistische Bundesamt unter der Annahme, dass gleich viel Besteck, Trinkhalme und Rührstäbchen in Verkehr gebracht werden und dass ein Besteck ca. 6 g, ein Trinkhalm ca. 2 g und ein Rührstäbchen ebenfalls ca. 2 g wiegt, zunächst auf die Anteile der einzelnen Produkte am insgesamt verbrauchten Kunststoff geschlossen (Besteck: $6/10 \times 1.223$ Tonnen = 733,8 Tonnen; Trinkhalme $2/10 \times 1223$ Tonnen = 244,6 Tonnen; Rührstäbchen $2/10 \times 1223$ Tonnen = 244,6 Tonnen). Schließlich konnte so die Anzahl der Produkte ermittelt werden und zwar 366.900.000 insgesamt und jeweils 122.300.000 (Besteck: 733.800.000 g / 6 g; Trinkhalme: 244.600.000 g / 2 g, Rührstäbchen 244.600.000 g / 2 g).

bb) Teller

Der Rechenweg für Teller ist identisch. Laut der oben genannten Broschüre des NABU betrug die Masse der Abfälle an Einwegkunststofftellern, -schalen und -tablets im Jahr

2017 etwa 15.912 Tonnen. Die durch deutsche Unternehmen in Verkehr gebrachten 37 Prozent entsprechen etwa 5.887 Tonnen. Wie oben ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Zahlen aus der Broschüre 2017 stammen und sich seitdem schätzungsweise um die Hälfte reduziert haben. Insofern ist von einer Masse des noch eingesetzten Kunststoffes in Höhe von etwa 2943,5 Tonnen auszugehen. Mit der Annahme, dass ein solcher Teller in etwa 50 Gramm wiegt, ergibt sich für die Teller eine jährliche Fallzahl von 58.870.000.

cc) Lebensmittelbehälter, Getränkebehälter und Getränkebecher aus expandiertem Polystyrol

Aufgrund der weitreichenden Anwendungsbereiche von expandiertem Polystyrol (EPS) im Baubereich und der sonstigen Industrie sowie für Transportverpackungen für technische Geräte wird auf der Grundlage einer aktuellen Studie (Conversio, Aufkommen, Abfallströme und Verwertung von EPS Verpackungsabfällen in Deutschland, Oktober 2019, S. 19) angenommen, dass nur etwa 19.000 Tonnen EPS für die Produktion von Lebensmittelverpackungen eingesetzt werden. Nach Aussage des Verbandes Industrievereinigung Kunststoff e.V. wird etwa die Hälfte dieser 19.000 Tonnen EPS für nicht der Verordnung unterliegende Lebensmitteltransportverpackungen vor allem für Fisch eingesetzt. Für die Verwendung zur Herstellung der oben genannten Einwegprodukte verbleiben damit etwa 9.500 Tonnen. Das Statistische Bundesamt nimmt an, dass jeweils ein Drittel dieses EPS auf die einzelnen oben genannten Einwegprodukte zurückgeht, die Produkte mit 30 Gramm etwa gleich schwer sind und insgesamt in Deutschland auf den Markt gebracht werden. Somit werden in Deutschland jeweils etwa 106.000.000 Lebensmittelbehälter, Getränkebehälter und Getränkebecher aus EPS in Verkehr gebracht.

dd) Wattestäbchen und Luftballonstäbe

Das Statistische Bundesamt konnte keine Daten zur Anzahl der in Deutschland in Verkehr gebrachten Wattestäbchen und Luftballonstäben aus Kunststoff ermitteln und schätzt die Anzahl auf etwa 500.000.000 Wattestäbchen und 50.000.000 Luftballonstäbe. Die Schätzungen scheinen plausibel, weil viele der Hersteller ihre Produktion bereits auf entsprechende Ersatzprodukte umgestellt haben und gerade bei Wattestäbchen schon seit längerem Alternativen aus anderen Materialien als Kunststoffen auf dem Markt sind.

ee) Produkte aus oxo-abbaubarem Kunststoff

Das Statistische Bundesamt konnte keine Daten zum Einsatz von oxo-abbaubaren Kunststoffen in Deutschland und zu Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff ermitteln. Auch nach Recherchen des Bundesumweltministeriums spielt der Einsatz von oxo-abbaubaren Kunststoffen in Deutschland kaum eine Rolle.

Im Verpackungsbereich hat diese Art von Kunststoffen sich nicht durchsetzen können. Dies deckt sich mit der folgenden Aussage der Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V. in dem Papier „Fragen & Antworten zu so genannten „oxo-abbaubaren“ Kunststoffen“: „Die Fragmentierung von Produkten aus „oxo-abbaubaren“ Kunststoffen ist aus ökologischer Sicht nicht mit der stofflichen und energetischen Verwertung und der Bioabbaubarkeit vergleichbar. Generell ist der IK-Arbeitskreis der Auffassung, dass die Fragmentierung von Kunststoffen keine Lösung des Litter-Problems (achtloses Wegwerfen von gebrauchten Verpackungen in die Landschaft) darstellt.“

Ein anderer Einsatzbereich von oxo-abbaubaren Kunststoffen sind die in der Landwirtschaft zur Abdeckung des Bodens eingesetzten Mulchfolien, die im Anschluss an die Verwendung untergepflügt werden. Da in Deutschland nach der Bioabfallverordnung zu diesem Zweck aber keine oxo-abbaubare, sondern nur biologisch abbaubare Kunststofffolien eingesetzt werden dürfen, spielt die Verwendung von oxo-abbaubaren Kunststoffen in diesem Zusammenhang ebenfalls keine Rolle. Die Fallzahl wird daher mit Null angesetzt.

b) Herleitung der Kosten pro Fall

Für die Ermittlung der Mehrkosten pro Fall hat das Statistische Bundesamt vereinfacht angenommen, dass die Produktionskosten den Verkaufspreisen entsprechen, so dass ein Unterschied in den Verkaufspreisen bei den Produkten mit und ohne Kunststoff gleichermaßen den Unterschied in möglichen Herstellungskosten widerspiegelt. Um zu einem statistisch aussagekräftigen Ergebnis zu kommen wurden die Verkaufspreise von Produkten jeweils unterschiedlicher Hersteller miteinander verglichen und der Unterschied durch Mittelwertbildung kalkuliert. Hiernach ergibt sich folgender Kostenunterschied pro Einzelprodukt: Wattestäbchen 0,01 Euro, Besteck 0,025 Euro, Teller 0,05 Euro, Trinkhalme 0,01 Euro, Rührstäbchen 0,001 Euro, Luftballonstäbe 0,01 Euro und Lebensmittelbehälter, Getränkebehälter und Getränkebecher aus expandiertem Polystyrol jeweils 0,02 Euro.

c) Ergebnis

Produkt	Fallzahl	Kosten pro Fall (in Euro)	Kosten (in Euro)
Wattestäbchen	500.000.000	0,010	5.000.000
Besteck	122.300.000	0,025	3.058.000
Teller	58.870.000	0,050	2.944.000
Trinkhalme	122.300.000	0,010	1.223.000
Rührstäbchen	122.300.000	0,001	122.000
Luftballonstäbe	50.000.000	0,010	500.000
Lebensmittelbehälter aus EPS	106.000.000	0,020	2.120.000
Getränkebehälter aus EPS	106.000.000	0,020	2.120.000
Getränkebecher aus EPS	106.000.000	0,020	2.120.000
Produkte aus oxo-abbaubarem Kunststoff	0	0	0
Kosten (gesamt)			19.207.000

6. Weitere Regelungsfolgen

a) Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen

Entsprechend dem Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test) vom 30. Dezember 2015 wurde geprüft, ob weniger belastende Regelungsalternativen oder Unterstützungsmaßnahmen möglich sind. Allerdings lässt das umzusetzende EU-Recht keine Ausnahmen für kleine und mittlere Unternehmen zu, so dass diesbezügliche nationale Sonderregelungen nicht in Betracht kommen. Vielmehr geht der EU-Richtliniengeber davon aus, dass nur ein vollständiges Inverkehrbringensverbot zur Erreichung der angestrebten Ziele führt.

Mit der Regelung zum Inkrafttreten (Stichtag 3. Juli 2021) erhalten allerdings alle betroffenen Unternehmen ausreichend Zeit, sich auf die neue Regelung einzustellen. So hat eine Vielzahl der Unternehmen die Zeit seit Verabschiedung der Richtlinie (EU) 2019/904 bereits dazu genutzt, etwaig vorhandene Warenbestände an zukünftig verbotenen Kunststoffprodukten abzubauen und die Produktion sukzessive auf Mehrwegprodukte oder Ersatzmaterialien umzustellen. Die Interessen von kleinen und mittleren Unternehmen sind daher im Rahmen dieser Verordnung ausreichend berücksichtigt.

b) Gleichstellungspolitische Relevanzprüfung

Im Zuge der gemäß § 2 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorzunehmenden Relevanzprüfung sind durch das Gesetz unter Berücksichtigung

der unterschiedlichen Lebenssituation von Frauen und Männern keine Auswirkungen erkennbar, die gleichstellungspolitischen Zielen zuwiderlaufen. Die zukünftig verbotenen Produkte werden von Männern und Frauen gleichermaßen genutzt.

c) Demographie-Check

Von dem Vorhaben sind keine demographischen Auswirkungen – unter anderem auf die Geburtenentwicklung, Altersstruktur, Zuwanderung, regionale Verteilung der Bevölkerung oder das Generationenverhältnis – zu erwarten.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung kommt nicht in Betracht, da die Inverkehrbringensverbote nach Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2019/904 dauerhaft gelten.

Die Europäische Kommission wird nach Artikel 15 der Richtlinie (EU) 2019/904 bis zum 3. Juli 2027 eine Bewertung der Richtlinie vorlegen und damit erstmals auch eine Bewertung der Wirksamkeit der Inverkehrbringensverbote für die Einwegkunststoffprodukte nach Teil B des Anhangs der genannten Richtlinie vorlegen. Aufbauend auf diesem Bericht und den bis dahin gesammelten Erfahrungen auf nationaler Ebene wird die Bundesregierung bis zum 31. Dezember 2028 die Verordnung evaluieren. Ziel der Evaluierung ist nicht nur die Beantwortung der Frage nach der Wirksamkeit der Inverkehrbringensverbote, sondern auch, wie die Umstellung auf Produktalternativen erfolgt ist. Kriterien für die Bewertung sind unter anderem die Häufigkeit festgestellter Verstöße gegen die Inverkehrbringensverbote, die verstärkte Nutzung von Mehrwegalternativen und die Art der Ersatzmaterialien für Kunststoffe bzw. für expandiertes Polystyrol. Sofern für die Evaluierung statistische Daten nicht ausreichen, kann ergänzend eine Befragung der Länder und Verbände bzw. einzelner Unternehmen erfolgen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu § 1 (Anwendungsbereich)

Die Vorschrift regelt den Anwendungsbereich der Verordnung. Dieser ist nach Satz 1 begrenzt auf das Inverkehrbringen bestimmter in § 3 genannter Einwegkunststoffprodukte sowie im Allgemeinen auf Produkte aus oxo-abbaubarem Kunststoff. Satz 2 stellt klar, dass die Verordnung sowohl für Verpackungen als auch für Nicht-Verpackungen gilt und damit die Umsetzung von Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2019/904 vollständig abbildet. Hintergrund für die Klarstellung ist, dass die meisten der in § 3 Absatz 1 genannten Einwegkunststoffprodukte je nach Beschaffenheit und Verwendung auch Verpackungen im Sinne des § 3 Absatz 1 des Verpackungsgesetzes (VerpackG) sein können. Auch das Verbot von oxo-abbaubaren Kunststoffen nach § 3 Absatz 2 gilt unabhängig davon, ob es sich bei dem Gegenstand um eine Verpackung handelt oder nicht.

Zu § 2 (Begriffsbestimmungen)

Die Vorschrift enthält die für die Verordnung geltenden Begriffsbestimmungen, die mit redaktionellen Anpassungen aus der Richtlinie (EU) 2019/904 übernommen worden sind.

Nummer 1 bestimmt den zentralen Begriff des „Einwegkunststoffprodukts“ (vgl. Artikel 3 Nummer 2 der Richtlinie (EU) 2019/904). Hierbei kommt es zunächst darauf an, dass dieses ganz oder teilweise aus Kunststoff besteht. Damit wird klargestellt, dass das Inverkehrbrin-

gen der genannten Produkte nicht generell verboten ist, sondern nur dann, wenn das Produkt aus Kunststoff hergestellt ist. Dies eröffnet die Möglichkeit, dass die betroffene Wirtschaft andere Stoffe zur Herstellung einsetzen kann, die bei einer nicht sachgerechten Entsorgung weniger schädliche Wirkungen für die Umwelt nach sich ziehen.

Während der Kunststoffbegriff in Nummer 2 weiter definiert wird, enthält die Vorschrift eine nähere Beschreibung des Einwegbegriffs. Hierbei handelt es sich allerdings um eine Negativdefinition, da letztlich nicht der Begriff „Einweg“, sondern der Gegenbegriff „Mehrweg“ beschrieben wird. So soll es zentral darauf ankommen, dass ein Produkt während seiner Lebensdauer mehrere Produktkreisläufe durchläuft, indem es entweder zur Wiederbefüllung an einen Hersteller oder Vertreiber zurückgegeben wird (Beispiel: Mehrweggetränkeflasche aus Kunststoff) oder zu dem Zweck, zu dem es ursprünglich hergestellt wurde, wiederverwendet wird (Beispiel: Essteller für Kinder aus Kunststoff). Gegenüber der deutschen Sprachfassung der Richtlinie ist die Definition in Übereinstimmung mit den sonstigen Sprachfassungen leicht abgeändert worden, um klarzustellen, dass die Wiederbefüllung durch einen Hersteller und die sonstige Weiterverwendung zu dem ursprünglichen Zweck zwei verschiedene Alternativen sind. Neben dem „Hersteller“ wird in der Verordnung entsprechend der im deutschen Abfallrecht üblichen Unterscheidung (vgl. dazu § 3 Absatz 12 und 13 VerpackG, § 3 Nummer 9 und 11 ElektroG und § 2 Absatz 14 und 5 BattG) auch der „Vertreiber“ genannt. Dabei handelt es sich aber nicht um eine Erweiterung der Definition gegenüber dem EU-Recht, denn nach Artikel 3 Nummer 11 der Richtlinie (EU) 2019/904 umfasst der EU-rechtliche Herstellerbegriff auch den Vertreiber.

Es muss sich aber sowohl bei der Wiederbefüllung als auch bei der Wiederverwendung um ein Produkt handeln, das bestimmungsgemäß in der Produktphase, das heißt ohne zwischendurch zu Abfall zu werden, mehrfach verwendet wird. Auch die Art der Verwendung spielt eine Rolle, da es sich um eine Verwendung zu „demselben Zweck“ handeln muss, für den das Produkt hergestellt worden ist. So ist eine Kunststoffbox zum Transport und der Aufbewahrung von Lebensmitteln nur dann ein Mehrwegbehältnis, wenn die Box dazu bestimmt ist, erneut mit Lebensmitteln befüllt zu werden. Andere Verwendungszwecke, z.B. zur Aufbewahrung anderer Produkte, spielen also keine Rolle.

Da die Frage, ob es sich um ein Einweg- oder ein Mehrwegprodukt handelt, bereits zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens entschieden werden muss, bleiben mögliche subjektive Verwendungszwecke von Verbraucherinnen und Verbrauchern außer Betracht. Ob beispielsweise ein als Einwegteller konzipierter Teller tatsächlich nur ein einziges Mal benutzt wird, ist daher unerheblich. Bei der Art der Verwendung und der Frage der Mehrfachverwendung ist ein objektiver Maßstab anzulegen, der auch und gerade die Verkehrsauffassung berücksichtigt. Es ist damit nicht möglich, dass ein Hersteller einen als Einwegprodukt hergestellten Gegenstand durch den bloßen Verweis, dass eine Mehrfachnutzung unter bestimmten Umständen möglich ist, zu einem Mehrwegprodukt „umdeklariert“.

Die Europäische Kommission veröffentlicht nach Artikel 12 Satz 2 der Richtlinie (EU) 2019/904 bis zum 3. Juli 2020 in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Leitlinien zur Auslegung des Begriffs „Einwegkunststoffprodukt“. Diese Leitlinien sollen u.a. Beispiele dafür enthalten, was als Einwegkunststoffprodukt im Sinne der Richtlinie gilt. Die Leitlinien werden den Mitgliedstaaten bei einem einheitlichen Vollzug der Regelungen helfen (siehe dazu auch Erwägungsgrund 12 der Richtlinie (EU) 2019/904).

Nummer 2 definiert den Begriff „Kunststoff“ (vgl. Artikel 3 Nummer 2 der Richtlinie (EU) 2019/904) als Werkstoff, der aus einem Polymer besteht und als Hauptstrukturbestandteil von Endprodukten fungieren kann. Für den Polymerbegriff gilt die Definition des Artikel 3 Nummer 5 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006. Hiernach ist ein Polymer ein Stoff, der aus Molekülen besteht, die durch eine Kette einer oder mehrerer Arten von Monomereinheiten gekennzeichnet sind. Diese Moleküle müssen innerhalb eines bestimmten Molekulargewichtsbereichs liegen, wobei die Unterschiede beim Molekulargewicht im Wesentlichen auf

die Unterschiede in der Zahl der Monomereinheiten zurückzuführen sind. Ein Polymer enthält nach der Definition zum einen eine einfache Gewichtsmehrheit von Molekülen mit mindestens drei Monomereinheiten, die zumindest mit einer weiteren Monomereinheit bzw. einem sonstigen Reaktanten eine kovalente Bindung eingegangen sind und zum anderen weniger als eine einfache Gewichtsmehrheit von Molekülen mit demselben Molekulargewicht. Nach der EU-rechtlich vorgegebenen Begriffsbestimmung ist es für die Einordnung eines Werkstoffs als Kunststoff ohne Bedeutung, wenn ihm Zusatzstoffe oder andere Stoffe zugesetzt werden. Farben, Tinten und Klebstoffe können nicht als Hauptstrukturbestandteil von Endprodukten fungieren und fallen deshalb nicht unter die Definition. Ausgenommen von der Definition sind allerdings Werkstoffe, die aus natürlichen Polymeren bestehen, die nicht chemisch modifiziert wurden.

Weiterhin soll nach Erwägungsgrund 11 der Richtlinie (EU) 2019/904 die gegenüber dem Chemikalienrecht angepasste Definition des Begriffs „Kunststoff“ auch polymerbasierte Kautschukartikel sowie biobasierte und biologisch abbaubare Kunststoffe einschließen und zwar unabhängig davon, ob sie aus Biomasse gewonnen werden und ob sie sich mit der Zeit zersetzen.

Die oben genannten Leitlinien der Europäischen Kommission werden auch zur Kunststoffdefinition weitergehende Erläuterungen enthalten, damit ein einheitlicher Vollzug in den Mitgliedstaaten sichergestellt wird.

Nummer 3 enthält die Definition für „oxo-abbaubarer Kunststoff“ (vgl. Artikel 3 Nummer 3 der Richtlinie (EU) 2019/904). Dieser unterfällt als „Kunststoff“ auch der allgemeinen Kunststoffdefinition der Nummer 2. Allerdings werden diesem Kunststoff spezielle Zusatzstoffe hinzugefügt, die bewirken, dass der Kunststoff in kurzer Zeit allein auf Grund der Oxidation in Mikropartikel zerfällt, die sich nicht oder nur sehr langsam weiter zersetzen. Zu unterscheiden sind „oxo-abbaubare Kunststoffe“ insofern von sogenannten „biologisch abbaubaren Kunststoffen“, die zwar auch fragmentieren, aber sich letztlich durch einen biologischen Prozess vollständig in ihre ursprünglichen Bestandteile abbauen sollen. Aufgrund der bestimmungsgemäßen Fragmentierung von oxo-abbaubaren Kunststoffen zu Mikrokunststoffen und den damit verbundenen erheblichen Umweltgefahren wird ihre Verwendung in Produkten generell verboten, unabhängig davon, ob es sich bei den Produkten um Einweg- oder Mehrwegprodukte handelt.

Nummer 4 definiert den zentralen Begriff „Inverkehrbringen“ (vgl. Artikel 3 Nummer 6 der Richtlinie (EU) 2019/904) als erstmalige Bereitstellung eines Produktes auf dem Markt im Geltungsbereich der Verordnung. Mit der Eingrenzung auf die erstmalige Bereitstellung wird zunächst klargestellt, dass nicht jede Abgabe an Dritte untersagt wird, sondern nur die jeweils erste Abgabe auf dem Markt. Dadurch wird insbesondere der Vertrieb von Einwegkunststoffprodukten auch nach Inkrafttreten der Verordnung weiterhin möglich sein, aber letztlich mangels weiterer Produktion nach und nach auslaufen. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass insbesondere bestehende Lagerbestände nicht vernichtet werden müssen, sondern zunächst „abverkauft“ werden können. Dies entspricht nicht nur den EU-rechtlichen Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/904, sondern trägt dem übergeordneten Ziel, Ressourcen nicht ohne Grund zu vernichten, Rechnung. Mit dem Zusatz „im Geltungsbereich der Verordnung“ wird allerdings klargestellt, dass auch der Import von Einwegkunststoffprodukten als Inverkehrbringen umfasst ist. Das bedeutet, dass das Verbot auch für die weitere Abgabe von Einwegkunststoffprodukten gilt, die aus einem anderen Staat importiert werden. Ein im Inland niedergelassener Vertreiber, der Ware importiert, um sie im Inland in den Verkehr zu bringen wird damit in Übereinstimmung mit Artikel 3 Nummer 11 Buchstabe a) der Richtlinie (EU) 2019/904 dem Hersteller gleichgestellt. Damit ist sichergestellt, dass das Inverkehrbringensverbot nicht dadurch unterlaufen werden kann, dass ein Vertreiber die verbotenen Produkte nach dem 3. Juli 2021 aus einem Nicht-EU-Mitgliedstaat bezieht, in dem das Verbot nach Artikel 5 der Richtlinie (EU) 2019/904 nicht gilt.

Nummer 5 bestimmt das Bereitstellen auf dem Markt (vgl. Artikel 3 Nummer 7 der Richtlinie (EU) 2019/904) als Kernelement des Inverkehrbringens nach Nummer 4. Die Vorschrift erfasst die Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, zum Verbrauch oder zur Verwendung. Da es kaum andere Zwecke für das Inverkehrbringen geben wird, ist letztlich jegliche Abgabe an Dritte erfasst. Unerheblich ist es nach der Definition auch, ob die Abgabe an Dritte entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt. Sie muss allerdings im Rahmen irgendeiner Geschäftstätigkeit geschehen, so dass die Abgabe von Privat zu Privat nicht umfasst ist.

Zu § 3 (Beschränkungen des Inverkehrbringens)

Die Vorschrift bildet die zentrale Regelung der Inverkehrbringensverbote und setzt Artikel 5 der Richtlinie 2019/94/EU in deutsches Recht um. Der Systematik des EU-Rechts folgend ist sie in zwei Absätze unterteilt, wobei Absatz 1 die Einwegkunststoffprodukte betrifft und Absatz 2 die Produkte aus oxo-abbaubarem Kunststoff. Die relevanten Begriffsbestimmungen sind in § 2 enthalten.

Absatz 1 enthält eine Auflistung verschiedener Einwegprodukte, die heute noch ganz oder zum Teil aus Kunststoff hergestellt werden. Wichtig ist insoweit, dass das Inverkehrbringensverbot nur dann gilt, wenn die Produkte als Einwegprodukte konzipiert sind und ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen. Nach der Kunststoffdefinition fallen allerdings auch Produkte aus biobasierten und biologisch abbaubaren Kunststoffen unter das Verbot.

Gemäß Nummer 1 sind „Wattestäbchen“ unterschiedlich lange Stäbe, die an einer oder an beiden Seiten mit Watte umwickelt sind und beispielsweise zum Schminken und zur Reinigung insbesondere aber nicht ausschließlich von Körperteilen eingesetzt werden. Ausgenommen sind Wattestäbchen, die dem Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2017/745 über Medizinprodukte unterfallen. Die in der Richtlinie 2019/94/EU genannte Richtlinie 90/385/EWG des Rates vom 20. Juni 1990 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über aktive implantierbare medizinische Geräte (ABl. L 189 vom 20.7.1990, S. 17) und die Richtlinie 93/42/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Medizinprodukte (ABl. L 169 vom 12.7.1993, S. 1) werden mit dem Geltungsbeginn der Verordnung (EU) 2017/745 zum 26. Mai 2021 abgelöst. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Rechtsverordnung am 3. Juli 2021 wird das bisherige Medizinproduktegesetz, welches die in Teil B des Anhangs der Richtlinie (EU) 2019/904 zitierten Richtlinien 90/385/EWG und 93/42/EWG in nationales Recht umsetzt, bereits keine Geltung mehr besitzen. Das Medizinproduktegesetz tritt vielmehr mit Wirkung zum 26. Mai 2021 außer Kraft. Das Inverkehrbringen von Medizinprodukten richtet sich ab dem 26. Mai 2021 nach der maßgeblichen Verordnung (EU) 2017/745 über Medizinprodukte, die daher in Absatz 1 zu zitieren ist.

Mit „Besteck“ gemäß Nummer 2 sind alle Werkzeuge gemeint, die zur Nahrungsaufnahme verwendet werden. Hierzu gehören auch aber nicht nur Gabeln, Messer, Löffel und Essstäbchen (siehe die „insbesondere“-Aufzählung). Es wird nicht nur Besteck erfasst, das zur Aufnahme von To-Go-Lebensmitteln verkauft wird (z.B. an Imbissständen), sondern auch Einwegbesteck, welches in größeren Abpackungen in Supermärkten erhältlich ist. Nicht zu den verbotenen Produkten gehören die einigen – vor allem pulverigen – Lebensmitteln beigefügten „Messlöffel“ aus Kunststoff. Diese dürften in den meisten Fällen nur der richtigen Dosierung und nicht als Mittel zur unmittelbaren Nahrungsaufnahme dienen.

Der Begriff „Teller“ in Nummer 3 ist weit gefasst und umfasst jegliches Essgeschirr, auf welchem Speisen vor dem und für den Verzehr angerichtet werden. Teller sind im Gegensatz zu Schüsseln überwiegend flach. Allerdings zählen auch Suppenteller zum Tellerbegriff.

„Trinkhalme“ nach Nummer 4 (auch Getränkehalme, Trinkrohre oder Strohhalm genannt) sind Hohlkörper mit denen sich Flüssigkeiten ansaugen lassen, um diese zu trinken. Für die Eigenschaft als „Trinkhalm“ ist es unerheblich, ob dieser an einem Getränkebehälter,

einem Getränkebecher oder an einer anderen Getränkeverpackung befestigt ist. Für Trinkhalme gilt die gleiche Ausnahme für Medizinprodukte wie für die oben genannten Wattestäbchen.

Als „Rührstäbchen“ werden gemäß Nummer 5 speziell zum Umrühren von Getränken (Kalt- oder Warmgetränken) konzipierte Stäbe bezeichnet.

Der Begriff „Luftballonstäbe“ in Nummer 6 wird letztlich durch die Norm selber definiert. Hiernach dienen Luftballonstäbe zur Stabilisierung an den Ballons. Luftballons können damit festgehalten oder befestigt werden. Deshalb ist es folgerichtig, dass die Halterungsmechanismen ebenfalls von der Norm umfasst sind. Unerheblich für das Verbot ist, ob die mit den Stäben festgehaltenen oder befestigten „Luftballons“ mit dem Gasgemisch der Erdatmosphäre (Luft) gefüllt sind oder mit einem anderen Gas (z. B. Helium) gefüllt werden. Ausgenommen sind Luftballonstäbe und die entsprechenden Halterungen nur dann, wenn sie an speziell für industrielle oder sonstige gewerbliche Verwendungszwecke und Anwendungen hergestellten Luftballons befestigt sind. Dabei stellt der Einschub „die nicht an Verbraucher abgegeben werden“ klar, dass die Ausnahme nicht für Luftballons gilt, die sowohl zu gewerblichen bzw. industriellen als auch zu privaten Zwecken genutzt werden. Die Übernahme der Ausnahme ist zwar EU-rechtlich geboten, der praktische Anwendungsbereich dürfte aber eher gering sein.

Nummer 7 umfasst Lebensmittelbehälter aus expandiertem Polystyrol. Der Begriff „Lebensmittelbehälter“ weicht dabei bewusst vom Wortlaut der deutschen Übersetzung der Richtlinie (EU) 2019/904 ab. In der deutschen Sprachfassung heißt es „Lebensmittelverpackung“. Dies könnte zu dem Missverständnis führen, dass es sich ausschließlich um Verpackungen im Sinne des § 3 Absatz 1 VerpackG handelt. Ein derart einengendes Verständnis würde aber nicht der Richtlinie (EU) 2019/904 entsprechen. Ziel der Richtlinie ist es, die Auswirkung bestimmter Einwegkunststoffprodukte auf die Umwelt insgesamt zu reduzieren, unabhängig davon, ob die Produkte als Verpackungen in Verkehr gebracht werden oder nicht. Der Begriff „Lebensmittelbehälter“ wurde daher unter Rückgriff auf die übrigen Sprachfassungen der Richtlinie (EU) 2019/904 zutreffend gewählt (im Englischen: „food containers“ und nicht „food packaging“; im Französischen: „récipients pour aliments“ und nicht „emballage pour aliments“). Dadurch wird auch eine einheitliche Anwendung der Begriffe im Binnenmarkt sichergestellt.

Materiell-rechtlich werden in Halbsatz 1 solche Behälter erfasst, die Lebensmittel enthalten, die dazu bestimmt sind, unmittelbar vor Ort verzehrt oder zum Verzehr mitgenommen zu werden (Buchstabe a), in der Regel aus dem Behältnis heraus verzehrt werden (Buchstabe b) und ohne weitere Zubereitung verzehrt werden können (Buchstaben c). Es handelt sich um kumulative Anforderungen. Durch diese Voraussetzungen werden insbesondere bereits die unter anderem im Anhang Teil B Nummer 7 der Richtlinie 2019//904/EU genannten „Fast Food-Behälter“ erfasst, so dass auf eine weitere Nennung in der Verordnung verzichtet wird, um eine bloße Wiederholung zu vermeiden.

Nach Artikel 12 Satz 1 der Richtlinie (EU) 2019/904 ist für die Bestimmung, ob eine Lebensmittelverpackung für die Zwecke dieser Richtlinie als Einwegkunststoffartikel zu betrachten 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. Die Regelung konkretisiert dabei nicht die Begriffe „Einweg und Mehrweg“, denn diese sind bereits durch die Definition des Begriffs „Einwegkunststoffprodukt“ hinreichend und abschließend bestimmt. Vielmehr weist Artikel 12 Satz 1 noch einmal explizit auf den Sinn und Zweck der Aufnahme von Lebensmittelbehältnissen in den Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2019/904 hin, nämlich die Verhinderung des achtlosen Wegwerfens. Damit steht Artikel 12 Satz 1 allerdings auch nicht „neben den im Anhang aufgeführten Kriterien“. Dafür wäre die Anforderung auch zu unbestimmt und würde die Anwendung der Richtlinie aushe-

beln, sondern vielmehr werden die Voraussetzungen in Buchstabe a) der Definition im Anhang Teil B Nummer 7 Buchstabe näher konkretisiert. So entfällt die Bestimmung eines Lebensmittels unmittelbar vor Ort verzehrt zu werden dann, wenn die im Behälter befindliche Lebensmittelportion derart groß ist, dass sie nach objektiven Maßstäben überhaupt nicht von einer Person bei einer Mahlzeit aufgegessen werden kann. In diesen Fällen kann davon ausgegangen werden, dass der Lebensmittelbehälter an einen Ort mitgenommen wird (z.B. nach Hause oder an die Arbeitsstätte), an dem geeignete Abfallbehälter zur Verfügung stehen, so dass ein achtloses Wegwerfen unwahrscheinlich erscheint.

Zur Klarstellung werden im Halbsatz 2 in Übereinstimmung mit der Richtlinie bestimmte Einwegprodukte aufgezählt, die nicht unter den Begriff „Lebensmittelbehälter“ fallen. Hintergrund für die Einschränkungen ist, dass die genannten Produkte zwar grundsätzlich unter den Begriff der Lebensmittelbehältnisse subsumiert werden können, aber in der Richtlinie (EU) 2019/904 mit eigenständigen Rechtsbegriffen und damit auch mit eigenständigen Rechtsfolgen versehen sind. Dies wird durch den Zusatz „in diesem Sinne“ verdeutlicht. Zu den Ausnahmen zählen die bereits in Nummer 3 der Verordnung bzw. Anhang B Nummer 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 enthaltenen Teller sowie die in Nummer 8 der Verordnung bzw. in Anhang B Nummer 8 genannten Getränkebehälter. Auch Getränkebecher werden zur Klarstellung mit aufgelistet. Weiterhin sind die im Anhang Teil E unter I. Nummer 2 gesondert aufgeführten Tüten und Folienverpackungen, wie Wrappers, sofern sie Lebensmittel beinhalten, nicht vom Begriff der Lebensmittelbehältnisse erfasst. Der praktische Anwendungsbereich des zuletzt genannten Ausschlusses dürfte jedoch begrenzt sein, da Tüten und Folienverpackungen in aller Regel nicht aus expandiertem Polystyrol hergestellt werden.

Polystyrol (PS) ist ein transparenter, geschäumt weißer, amorpher oder teilkristalliner Thermoplast. Expandiertes Polystyrol (EPS) ist vor allem unter dem Handelsnamen „Styropor“ bekannt. Zur Herstellung wird ein Granulat in eine Form gefüllt und in heißem Wasserdampf aufgeschäumt. Die Partikel des Granulats verkleben, aber verschmelzen meist nicht völlig miteinander. Das kugelförmige, geschäumte Granulat ist im Endprodukt häufig erkennbar und mitunter lässt sich sogar ein einzelnes Korn abtrennen. Aufgrund seiner Wasserbeständigkeit und gleichzeitig wärmeisolierenden Wirkung wird das EPS häufig zur Aufnahme warmer Speisen und Getränke benutzt.

„Getränkebecher“ und „Getränkebehälter“ aus expandiertem Polystyrol, sind zur Aufbewahrung von Getränken bestimmte Behältnisse. Auch das Inverkehrbringen von Deckeln und Verschlüssen für solche Behältnisse ist vom Verbot umfasst.

Absatz 2 regelt das Verbot des Inverkehrbringens von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff. Das Verbot ist nicht an die Eigenschaft eines Produktes als Einwegprodukt geknüpft, sondern gilt generell für alle Produkte aus oxo-abbaubarem Kunststoff. Der Begriff der oxo-abbaubaren Kunststoffe ist in § 2 Nummer 3 legaldefiniert.

Zu § 4 (Ordnungswidrigkeiten)

Die Vorschrift setzt Artikel 14 der Richtlinie (EU) 2019/904 um. Hiernach haben die Mitgliedstaaten Vorschriften über Sanktionen bei Verstößen gegen die in der Richtlinie enthaltenen Vorschriften zu erlassen. Hierzu gehören auch die Inverkehrbringensverbote des Artikels 5 der Richtlinie (EU) 2019/904. Die Sanktionen müssen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein.

Die Bußgeldbewehrung nach dieser Vorschrift folgt daher den Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Die Verordnungsermächtigung des § 24 Nummer 4 KrWG ist Teil des Bußgeldblanketts des § 69 Absatz 1 Nummer 8 KrWG. Damit gilt für Verstöße gegen die Inverkehrbringensverbote nach § 3 gemäß § 69 Absatz 3 KrWG ein Bußgeldrahmen von bis zu einhunderttausend Euro. Zusätzlich kann nach § 70 KrWG die Einziehung angeordnet werden.

Zu § 5 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten der Verordnung. Dieses ist festgelegt auf den 3. Juli 2021. Das festgelegte Datum entspricht der zwingenden EU-rechtlichen Vorgabe des Artikels 17 Absatz 1 Unterabsatz 2 Spiegelstrich 1 der Richtlinie (EU) 2019/904. Aufgrund ihrer Binnenmarktrelevanz sollen die nationalen Inverkehrsbringensverbote EU-weit gleichzeitig in Kraft treten. Dies ist auch der Grund, warum die Verbote nicht wie gewöhnlich zu Beginn eines Monats in Kraft treten können.

Anlage

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG**Entwurf einer Verordnung über das Verbot des Inverkehrbringens von bestimmten Einwegkunststoffprodukten und von Produkten aus oxo-abbaubarem Kunststoff (NKR-Nr. 5157, BMU)**

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Keine Auswirkungen
Wirtschaft	
Einmaliger Erfüllungsaufwand (gerundet):	2,2 Mio. Euro
Im Einzelfall (gerundet):	20.000 Euro
Jährlicher Erfüllungsaufwand im Einzelfall:	geringfügig
	<u>im Einzelnen (pro Einzelprodukt):</u>
	Wattestäbchen 0,010 Euro
	Besteck 0,025 Euro
	Teller 0,050 Euro
	Trinkhalme 0,010 Euro
	Rührstäbchen 0,001 Euro
	Luftballonstäbe 0,010 Euro
	Lebensmittelbehälter aus expandiertem Polystyrol (EPS) 0,020 Euro
	Getränkebehälter aus EPS 0,020 Euro
	Getränkebecher aus EPS 0,020 Euro
	Produkte aus oxo-abbaubarem Kunststoff 0 Euro
Verwaltung	
Jährlicher Erfüllungsaufwand (gerundet):	800.000 Euro
Umsetzung von EU-Recht	Mit dem Regelungsvorhaben werden Vorgaben der Richtlinie (EU) 2019/904 umgesetzt. Dem NKR liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass mit dem Vorhaben über eine 1:1-Umsetzung hinausgegangen wird.

KMU-Betroffenheit	<p>Das Regelungsvorhaben betrifft auch KMU. Ausnahmen zugunsten von KMU ist aufgrund der EU-Vorgaben nicht möglich.</p> <p>Mit der Regelung zum Inkrafttreten (Stichtag 3. Juli 2021) erhalten alle betroffenen Unternehmen ausreichend Zeit, sich auf die neue Regelung einzustellen. So hat nach Angaben des Ressorts eine Vielzahl der Unternehmen die Zeit seit Verabschiedung der Richtlinie (EU) 2019/904 bereits dazu genutzt, vorhandene Warenbestände an zukünftig verbotenen Kunststoffprodukten abzubauen und die Produktion sukzessive auf Mehrwegprodukte oder Ersatzmaterialien umzustellen.</p>
<p>Evaluation</p> <p style="text-align: right;">Ziele des Vorhabens</p> <p style="text-align: right;">Indikatoren/Kriterien</p> <p style="text-align: right;">Daten</p>	<p>Die Evaluation erfolgt zum 31.12.2028 in Anlehnung der Evaluation der Europäischen Kommission im Jahr 2027. Dabei wird das Ressort die Wirksamkeit der Inverkehrbringensverbote überprüfen. Darüber hinaus soll überprüft werden, wie die Umstellung auf Produktalternativen erfolgt ist. Dabei soll die Wirksamkeit in den Mitgliedstaaten eine wichtige Rolle und in die Evaluation einfließen.</p> <p>Kriterien für die Bewertung sind unter anderem die Häufigkeit festgestellter Verstöße gegen die Inverkehrbringensverbote, die verstärkte Nutzung von Mehrwegalternativen und die Art der Ersatzmaterialien für Kunststoffe bzw. für expandiertes Polystyrol.</p> <p>Sofern statistische Daten nicht ausreichen, wird ergänzend eine Befragung der Länder und Verbände bzw. einzelner Unternehmen erfolgen.</p>
<p>Mit dem Ressort besteht ein Dissens dahingehend, wie die jährlichen Kosten in Folge des Verbots bestimmter Einwegkunststoffprodukte einzuordnen sind. Dieser Dissens ist kurzfristig unter Einbezug anderer Ressorts zu klären.</p> <p>Aus Sicht des NKR führt das Inverkehrbringensverbot für die aus Einwegkunststoff bestehenden Produktgruppen zu Erfüllungsaufwand. Denn aus dem Verbot folgt kausal eine Handlungspflicht für die betroffenen Unternehmer. Diese sind als Inverkehrbringer vom Verbot unmittelbar betroffen. Der Unternehmer hat nur die Wahl, entweder für die verbotenen Produkte die Produktion einzustellen oder diese Produktion zu ändern und anstelle des verbotenen Einwegkunststoffprodukts Ersatzstoffe zu beschaffen und entsprechende Produkte herzustellen. Die Ablehnung dieser Kausalität und der daraus entstehenden unmittelbaren Folge wäre nicht plausibel und für Betroffene auch nicht vermittelbar.</p> <p>Allerdings hat das Ressort aufgrund der Festlegung des Inverkehrbringensverbot in der EU-Richtlinie keine Handlungsalternative. Darüber hinaus sind die abgeschätzten Mehrkosten für die Herstellung der Ersatzprodukte für sich genommen geringfügig.</p> <p>Der NKR sieht in der Tatsache, dass mit dem Verbot ein grundrechtrelevanter Eingriff vorgenommen wird es doch als erforderlich an, die Überprüfung der Wirkungen vorzu-</p>	

ziehen und eine nationale Evaluation zeitlich vor die Evaluation der Richtlinie durch die Europäische Kommission zu setzen.

II. Im Einzelnen

Mit dem Regelungsvorhaben wird das erstmalige Inverkehrbringen bestimmter Einwegkunststoffprodukte und von Artikeln aus oxo-abbaubarem Kunststoff gemäß der EU-Richtlinie 2019/904 ab dem 3. Juli 2021 verboten. Ziel der Richtlinie und damit der nationalen Umsetzung ist die Verringerung der Umweltverschmutzung durch unsachgemäß entsorgte Einwegkunststoffprodukte und die Förderung der Kreislaufwirtschaft durch Produkte, die längerfristig eingesetzt oder wiederverwendet werden.

Im Wesentlichen werden folgende Einwegkunststoffprodukte verboten:

- Wattestäbchen (außer im Bereich des Medizinproduktegesetzes),
- Besteck (Gabel, Messer, Löffel, Essstäbchen),
- Teller,
- Trinkhalme (außer im Bereich des Medizinproduktegesetzes),
- Rührstäbchen,
- Luftballonstäbe einschl. Haltungsmechanismen (außer für industrielle/gewerbliche Zwecke, die nicht an Verbraucher abgegeben werden),
- Lebensmittelbehälter aus expandiertem Polystyrol für Lebensmittel, bei denen bspw. die aus dem Behälter unmittelbar verzehrt wird,
- Getränkebehälter einschl. Verschlüsse und Deckel aus expandiertem Polystyrol,
- Getränkebecher einschl. Verschlüsse und Deckel aus expandiertem Polystyrol.

Darüber hinaus werden Produkte aus oxo-abbaubarem Kunststoff verboten, wobei diese in Deutschland nach Angaben des Ressorts keine Verbreitung gefunden haben.

Nach Einschätzung des Ressorts, gestützt auf Erhebungen des Statistischen Bundesamtes, sind 107 Hersteller in Deutschland vom Inverkehrbringensverbot betroffen.

II.1 Erfüllungsaufwand

Das Ressort hat bei seiner Schätzung auf die Unterstützung des Statistischen Bundesamtes zurückgegriffen.

Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger fällt kein Erfüllungsaufwand an.

Wirtschaft

Für die Wirtschaft fällt einmaliger Erfüllungsaufwand von etwa 2,2 Mio. Euro an.

Für die 107 Unternehmen bedeutet das Verbot eine Umstellung ihrer Produktion, bspw. die Kündigung und den Abschluss neuer Lieferverträge oder ggf. die Anschaffung neuer Maschinen bzw. Anlagen. Im Einzelfall fällt ein Personalaufwand von etwa 8 Stunden (40,70 Euro/h, etwa 330 Euro) und Sachkosten von etwa 20.000 Euro an.

Mit dem Ressort besteht allerdings ein Dissens dahingehend, wie die jährlichen Kosten in Folge des Verbots bestimmter Einwegkunststoffprodukte einzuordnen sind.

Aus Sicht des NKR führt das Inverkehrbringensverbot für die aus Einwegkunststoff bestehenden Produktgruppen zu Erfüllungsaufwand. Denn aus dem Verbot folgt kausal eine Handlungspflicht für die betroffenen Unternehmer. Diese sind als Inverkehrbringer vom Verbot unmittelbar betroffen. Der Unternehmer hat nur die Wahl, entweder für die verbotenen Produkte die Produktion einzustellen oder diese Produktion zu ändern und anstelle des verbotenen Einwegkunststoffprodukts Ersatzstoffe zu beschaffen und entsprechende Produkte herzustellen. Die Ablehnung dieser Kausalität und der daraus entstehenden unmittelbaren Folge wäre nicht plausibel und für Betroffene auch nicht vermittelbar.

Allerdings hat das Ressort aufgrund der Festlegung des Inverkehrbringensverbot in der EU-Richtlinie keine Handlungsalternative. Darüber hinaus sind die abgeschätzten Mehrkosten für die Herstellung der Ersatzprodukte für sich genommen geringfügig.

Der NKR empfiehlt daher, für die Frage der Kostenzuordnung aus Folgen von Verboten eine Einigung im Ressortkreis einzuholen.

Für die Abschätzung der Kosten wurde zunächst hergeleitet, welche Mengen an Einwegkunststoffabfällen in Deutschland hergestellt werden. Hierfür wird mit Bezug auf das Jahr 2017 ein Wert von etwa 16,4 Mio. Tonnen/Jahr angenommen. Dies resultiert daraus, dass in 2017 etwa 19,3 Mio. t Kunststoff in Deutschland hergestellt wurden, wovon etwa 13,3 Mio. t exportiert wurden, d.h. ein Saldo von etwa 6 Mio. t in Deutschland in Umlauf gebracht. Zusätzlich wurden etwa 10,4 Mio. t importiert, die ebenfalls in Deutschland im Umlauf gebracht wurden. Der Anteil der in Deutschland produzierten und in Umlauf gebrachten Kunststoffe liegt insoweit bei etwa 37%.

Dieser Anteil wird bei den Abfällen der zukünftig verbotenen Einwegkunststoffprodukte zugrunde gelegt, um die betroffenen Fallzahlen zu ermitteln.

Mangels Daten und Rückmeldungen der Verbände ist das Statische Bundesamt von der Annahme ausgegangen, dass die Abgabepreise der Produkte mit anderen Einsatzstoffen im Grunde den Betriebskosten (Anschaffungs- und Herstellungskosten) entsprechen. Dabei konnte aber nicht abgeschätzt werden, ob noch andere Faktoren für die Höhe des Abgabepreises einflussnehmend waren (bspw. Nischenprodukte mit sehr geringer Stückzahl, Gewinnerzielungsabsicht für Kundengruppen, die bereit sind, höhere Preise zu zahlen o.ä.).

Diese Kosten wurde sodann mit den Abgabepreisen der Produkte aus Einwegkunststoffen verglichen und insoweit Mehrkosten ermittelt. Produkte aus oxo-abbaubaren Kunststoffen haben in Deutschland keine Verbreitung gefunden, spielten daher für die Kostenermittlung keine Rolle. Für die einzelnen Produktgruppen werden daher folgende Fallzahlen und laufender Erfüllungsaufwand im Einzelfall geschätzt:

Produkt	Fallzahl	Kosten pro Fall (in Euro)
Wattestäbchen	500.000.000	0,010
Besteck	122.300.000	0,025
Teller	58.870.000	0,050
Trinkhalme	122.300.000	0,010
Rührstäbchen	122.300.000	0,001
Luftballonstäbe	50.000.000	0,010
Lebensmittelbehälter aus EPS	106.000.000	0,020
Getränkebehälter aus EPS	106.000.000	0,020
Getränkebecher aus EPS	106.000.000	0,020
Produkte aus oxo-abbaubarem Kunststoff	0	0

Verwaltung (Bund)

Für die Verwaltung entsteht durch das Verbot zusätzlicher Überwachungsaufwand. Dieser wird in Anlehnung zum 1. Änderungsgesetz Verpackungsgesetz (Inverkehrbringensverbot für leichte Kunststofftragetaschen, BT-Drs. 19/16503) auf etwa 800.000 Euro geschätzt. Im Rahmen der Anhörung hatte Hamburg davon einen Aufwand von etwa 100.000 Euro geschätzt und der Deutsche Städtetag einen „erheblichen“ Aufwand geschätzt. Hierbei war aber noch die Annahme zugrunde gelegt worden, dass die Vollzugsbehörden jeden Vertreiber beaufsichtigen müsse. Durch die nach der Anhörung vorgenommenen Änderung, dass das Verbot nur das „erstmalige Inverkehrbringen“ erfasst, wird klargestellt, dass nicht Letztvertreiber (d.h. Händler, wie bspw. im Rahmen des Verbots der Kunststofftragetaschen) erfasst werden.

II.4 Evaluation

Die Evaluation erfolgt zum 31.12.2028 und wird die Wirksamkeit der Inverkehrbringensverbote überprüfen. Darüber hinaus soll überprüft werden, wie die Umstellung auf Produktalternativen erfolgt ist. In Anlehnung an die Evaluierungsergebnisse der Kommission und den Erfahrungen in den Mitgliedstaaten mit den Verboten im Jahr 2027 soll im Rahmen der Evaluation geprüft werden, ob neue Einwegprodukte in den Verbotskatalog aufgenommen werden.

Kriterien für die Bewertung sind unter anderem die Häufigkeit festgestellter Verstöße gegen die Inverkehrbringensverbote, die verstärkte Nutzung von Mehrwegalternativen und die Art der Ersatzmaterialien für Kunststoffe bzw. für expandiertes Polystyrol.

Sofern statistische Daten nicht ausreichen, wird ergänzend eine Befragung der Länder und Verbände bzw. einzelner Unternehmen erfolgen.

III. Ergebnis

Mit dem Ressort besteht ein Dissens dahingehend, wie die jährlichen Kosten in Folge des Verbots bestimmter Einwegkunststoffprodukte einzuordnen sind. Dieser Dissens ist kurzfristig unter Einbezug anderer Ressorts zu klären.

Aus Sicht des NKR führt das Inverkehrbringensverbot für die aus Einwegkunststoff bestehenden Produktgruppen zu Erfüllungsaufwand. Denn aus dem Verbot folgt kausal eine Handlungspflicht für die betroffenen Unternehmer. Diese sind als Inverkehrbringer vom Verbot unmittelbar betroffen. Der Unternehmer hat nur die Wahl, entweder für die verbotenen Produkte die Produktion einzustellen oder diese Produktion zu ändern und anstelle des verbotenen Einwegkunststoffprodukts Ersatzstoffe zu beschaffen und entsprechende Produkte herzustellen. Die Ablehnung dieser Kausalität und der daraus entstehenden unmittelbaren Folge wäre nicht plausibel und für Betroffene auch nicht vermittelbar.

Allerdings hat das Ressort aufgrund der Festlegung des Inverkehrbringensverbot in der EU-Richtlinie keine Handlungsalternative. Darüber hinaus sind die abgeschätzten Mehrkosten für die Herstellung der Ersatzprodukte für sich genommen geringfügig.

Der NKR sieht in der Tatsache, dass mit dem Verbot ein grundrechtrelevanter Eingriff vorgenommen wird es doch als erforderlich an, die Überprüfung der Wirkungen vorzuziehen und eine nationale Evaluation zeitlich vor die Evaluation der Richtlinie durch die Europäische Kommission zu setzen.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl
Berichterstatteerin