



Technische
Universität
Braunschweig

TU Braunschweig –
Institut für Rechtswissenschaften
RATUBS Nr. 3 /2019

Lara Schmidt

Unionsrechtliche Vorgaben für den Umgang mit Verpackungen und zur Vermeidung von Kunststoffen

Eine Betrachtung aktueller Entwicklungen



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	7
Tabellenverzeichnis	7
Einleitung	9
1. Hintergrund	9
2. Behandelte Rechtsakte	12
I. Verpackungsgesetz	13
1. Ziel und Anwendungsbereich des Verpackungsgesetzes	14
2. Die Zentrale Stelle Verpackungsregister	15
3. Anforderungen an die Verwertung	16
4. Ökologische Beteiligungsentgelte	18
5. Zusammenfassung	19
II. Änderungen der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle ...	20
1. Ziele der Novelle	20
2. Inhalte der Novelle	21
a. Änderungen einiger Definitionen	21
b. Regime der erweiterten Herstellerverantwortung	23
c. Abfallvermeidung	24
d. Wiederverwendung	24
e. Rücknahme, Sammel- & Verwertungssysteme	25
f. Recyclingziele	25
g. Pflichten der Information und Berichterstattung	27
3. Zusammenfassung	28

III.	Auswirkungen der Neuerungen auf das Verpackungsgesetz	29
IV.	Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt	31
	1. Ziele der Richtlinie	32
	2. Inhalt der Richtlinie	32
	3. Zusammenfassung	34
V.	Zusammenfassung und Ausblick	36
VI.	Materialien	38
	1. Verpackungsgesetz (Auszug)	38
	2. Richtlinie (EU) 2018/852 zur Änderung der Richtlinie über Verpackungen und -abfälle – Erwägungsgründe	64
	3. Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle (konsolidierte Fassung)	67
	4. Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (Auszug)	90
VII.	Literaturverzeichnis und -hinweise	109

Einleitung

Seit der Verabschiedung des Abfallgesetzes 1980 hat das Kreislaufwirtschaftsrecht viele kleinere Überarbeitungen und größere Novellen durchlaufen. Der Großteil der Änderungen in den letzten Jahren ist dabei auf einen maßgeblichen Grundgedanken zurückzuführen: die Abkehr von einer linearen Abfallwirtschaft, also dem Entsorgen der Produkte an ihrem Lebenszyklusende hin zu einer Kreislaufwirtschaft, bei der möglichst alle Rohstoffe wiederverwendet werden und keine Entsorgung mehr stattfindet. Der Erfolg eines solchen Ziels hängt von diversen Faktoren ab, sodass das Kreislaufwirtschaftsrecht zahlreiche Vorschriften in Gesetzen und Verordnungen umfasst. Aufgrund der Fülle an Normen beschäftigt sich der vorliegende Band nur mit einem Bruchteil der Materie Kreislaufwirtschaftsrecht, nämlich den Änderungen, die sich aufgrund europäischer Bestrebungen zur Kunststoffvermeidung¹ ergeben. Hauptaugenmerk liegt dabei auf den Vorschriften zu Verpackungen und Verpackungsabfällen. Da das aktuell geltende deutsche Verpackungsgesetz im Januar 2019 in Kraft trat, werden als erstes seine wesentlichen Inhalte vorgestellt. Doch das Gesetz beruht auf europäischen Vorschriften, die 2018 geändert wurden und ab 2020 gelten. Aus dem Grund werden in Teil II die europäischen Änderungen vorgestellt, deren potentielle Auswirkungen auf das deutsche Verpackungsgesetz anschließend in Teil III betrachtet werden. Eine weitere Bestrebung zur Kunststoffvermeidung zeigt sich in der jüngsten Richtlinie zur Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffe auf die Umwelt, die in Teil IV beleuchtet wird.

1. Hintergrund

Für die Einbettung der behandelten Vorschriften ist es hilfreich, zunächst einen Überblick über die jüngsten Entwicklungen zu geben. Bereits 2015 wurde der Aktionsplan Kreislaufwirtschaft² von der europäischen Kommission verabschiedet. Mit den dort vorgesehenen 54 Maßnahmen³ sollte der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft unterstützt sowie eine gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltiges Wachstum erreicht und neue Arbeitsplätze geschaffen werden.⁴ Im Sinne der schonenden Nutzung von Ressourcen sollen Produkte am Ende ihres Lebenszyklus nicht mehr einfach entsorgt werden. Vielmehr will man die einzelnen Rohstoffe im Kreislauf behalten und für neue Produkte verwenden.

Die Übersicht soll die folgenden Ausführungen unterstützen und den zeitlichen Ablauf sowie die Zusammenhänge der einzelnen Maßnahmen und Rechtsakte verdeutlichen.

1 Ergänzend zum vorliegenden Band wird auf *Schmidt*, *Ausgewählte Entwicklungen im Kreislaufwirtschaftsrecht*, RATUBS Nr. 1/2019, verwiesen.

2 *Europäische Kommission*, COM(2015) 614 final.

3 Die 54 Maßnahmen sind dem Anhang des Aktionsplans Kreislaufwirtschaft zu entnehmen: *Europäische Kommission*, COM(2015) 614 final ANNEX 1.

4 *Europäische Kommission*, IP/15/6203, 2.12.2015.

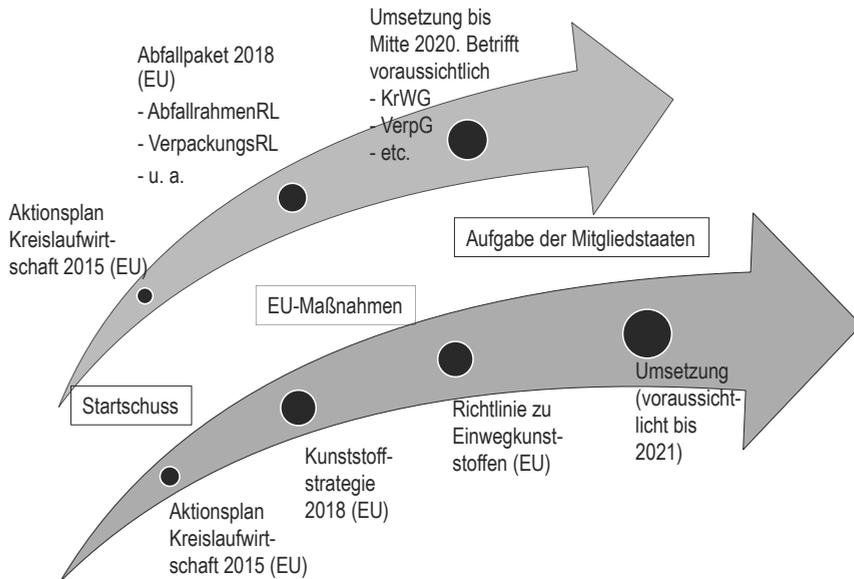


Abbildung 1: Historie der jüngsten Änderungen im Kreislaufwirtschaftsrecht (Quelle: Eigene Darstellung)

Ursprung der jüngsten Entwicklungen im Kreislaufwirtschaftsrecht ist der Aktionsplan Kreislaufwirtschaft. Ein Ergebnis des Plans ist das sogenannte Abfallpaket, welches mit seinen vier Änderungsrichtlinien im Juni 2018 in Kraft getreten ist. Darunter fallen die Änderungsrichtlinie der Abfallrahmenrichtlinie⁵, die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle⁶, die Richtlinie über Abfalldeponien⁷ sowie die Richtlinie über Altfahrzeuge, Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren und die Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte⁸. Die Änderungsrichtlinien zielen auf die Etablierung einer Kreislaufwirtschaft ab und sollen die Mitgliedstaaten anhalten, die Ziele erfolgreich umzusetzen. Eine Umsetzung in den Mitgliedstaaten muss bis zum 5. Juli 2020 vorgenommen

5 Richtlinie (EU) 2018/851 des europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle, Abl. der EU L 150/109.

6 Richtlinie (EU) 2018/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Änderung der Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle, Abl. der EU L 150/141.

7 Richtlinie (EU) 2018/850 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Änderung der Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien, Abl. der EU L 150/150.

8 Richtlinie (EU) 2018/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Änderung der Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge, der Richtlinie 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie der Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, Abl. der EU L 150/93.

men werden, sodass im deutschen Recht insbesondere Überarbeitungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sowie des Verpackungsgesetzes zu erwarten sind.

Weiteres Ergebnis des Aktionsplans Kreislaufwirtschaft ist die Kunststoffstrategie, mit der mehr Umweltschutz bei der Verwendung von Kunststoffen verfolgt wird. Im Rahmen der Strategie sind drei Bereiche identifiziert worden, in denen konkretere Maßnahmen erarbeitet werden sollen. So zielt sie auf recyclingfähige Kunststoffverpackungen, die Beschränkung des absichtlichen Gebrauchs von Mikroplastik, also dem Zusatz von kleinsten Plastikteilchen in Produkte, und eine Verbrauchsreduzierung von Einwegkunststoffen. Das Ziel der Reduzierung von Einwegkunststoffen brachte die Richtlinie zur Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffe auf die Umwelt⁹ hervor, die Anfang Juli 2019 in Kraft tritt und bis zum 3. Juli 2021 in deutsches Recht umgesetzt werden muss. Grund für die gesonderte Betrachtung von Kunststoffen in der Kreislaufwirtschaft ist das große Aufkommen an Kunststoffabfällen in der EU. In Europa werden jährlich 58 Millionen Tonnen Kunststoff produziert, der in den unterschiedlichsten Bereichen seine Anwendung findet. Ein großer Teil wird über einen langen Zeitraum in den Anwendungsbereichen verwendet und lässt sich somit als langlebiges Produkt bezeichnen. Dem stehen jedoch kurzlebige Nutzungen gegenüber, insbesondere die Verwendung von Kunststoffen im Bereich der Verpackungen, die einen großen Anteil der insgesamt 25 Millionen Tonnen Kunststoffabfälle im Jahr darstellen. Hier setzt die Kunststoffstrategie unter anderem an. Sie möchte die Verwendung von Kunststoffen ökologisch wertvoller gestalten und die Recyclingquote von 30 % der Kunststoffabfälle, die restlichen 70 % werden verbrannt oder landen direkt auf der Deponie und sind damit dem Kreislauf entzogen, steigern. Die Richtlinie zur Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffe auf die Umwelt¹⁰ befasst sich hauptsächlich mit sogenannten Einwegkunststoffen und zielt auf das Öko-Design von Produkten ab, um Kunststoffe besser in das Kreislaufwirtschaftssystem zu integrieren. Der Recyclinganteil soll durch eine leichtere Wiederverwendung und Erleichterung des Recyclings gesteigert werden, während der Anfall von Kunststoffabfällen gleichzeitig gesenkt werden soll. Dabei ist aber der gesamte Lebenszyklus erfasst, der zudem deutlich langlebiger für die einzelnen Kunststoffe gestaltet werden soll.

Die überarbeiteten Richtlinien, die aufgrund des Aktionsplans Kreislaufwirtschaft erlassen wurden, müssen anschließend in deutsches Recht überführt werden. Je nach Inkrafttreten der (Änderungs-)Richtlinie müssen die neuen Vorgaben bis Mitte 2020 bzw. Mitte 2021 in den deutschen Normen wiederzufinden sein. Was die neuen Vorschriften vorsehen und welche Änderungen zu erwarten sind, sind Gegenstand der sich anschließenden Erläuterungen.

9 Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.6.2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt, Abl. Der EU L 155/1.

10 Im folgenden auch Richtlinie zu Einwegkunststoffen genannt.

2. Behandelte Rechtsakte

Aufgrund der großen Fülle an Änderungen, die aus dem Aktionsplan Kreislaufwirtschaft für das europäische Recht resultieren, können im vorliegenden Band nicht alle Maßnahmen besprochen werden. Bis Anfang 2019 wurden laut Aussagen der Kommission alle 54 Aktionen des Plans umgesetzt oder angestoßen.¹¹

Da die vier Änderungsrichtlinien des europäischen Abfallpakets 2018 in den Mitgliedstaaten gemäß Art. 2 der jeweiligen Änderungsrichtlinie bis zum 5. Juli 2020 umgesetzt werden müssen, lohnt sich ein Blick auf mögliche Änderungen im deutschen Recht. Der Fokus liegt dabei auf der überarbeiteten Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle und den möglichen Änderungen, die sie für das deutsche Verpackungsgesetz mit sich bringen könnte. Dabei ist zu erwähnen, dass das Verpackungsgesetz¹² erst im Januar 2019 in Kraft getreten ist und damit die deutsche Verpackungsverordnung¹³ ablöst. Obwohl das Verpackungsgesetz erst seit kurzem in Kraft ist, beruht es noch auf der alten europäischen Richtlinie, also ohne die Änderungen aus dem Jahr 2018. Lohnend ist daher zunächst ein Überblick über die Inhalte und Maßnahmen des Verpackungsgesetzes, dessen zu erwartende Neuerungen aufgrund der Änderungsrichtlinie anschließend dargestellt werden. Notwendig für den Abgleich ist jedoch eine vorherige Vorstellung der Änderungsrichtlinie der europäischen Verpackungsrichtlinie.

Darüber hinaus ist auch die europäische Plastikstrategie Teil der Ausführungen. Der Aktionsplan Kreislaufwirtschaft sieht einen neuen Umgang mit Kunststoffen vor, sodass 2018 die Kunststoffstrategie¹⁴ verabschiedet wurde. Im Rahmen der Strategie wurde im März 2019 die Richtlinie zu Einwegkunststoffen verabschiedet und im Juni im Amtsblatt veröffentlicht. Auch für die dort genannten Maßnahmen bleibt den Mitgliedstaaten eine Umsetzungsfrist von 24 Monaten, sodass sich ein Blick in die Vorschriften und auf wichtige Aspekte, die Änderungen im deutschen Recht mit sich bringen, lohnt.

Im Zentrum der Ausführungen sollen Änderungen stehen, die die Änderungsrichtlinie der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle mit sich bringt. Notwendig dafür ist der vorgeschaltete Blick in das neue Verpackungsgesetz. Für mögliche Änderungen, die die Änderungsrichtlinie der Abfallrahmenrichtlinie mit sich bringt, wird auf RATUBS 1/2019 verwiesen. Anschließend wird eine Betrachtung der Richtlinie über Einwegkunststoffe und der damit zu erwartenden Änderungen im deutschen Recht vorgenommen. Auf die Weise soll eine Art Frühwarnfunktion über die möglichen Änderungen erreicht werden.

11 *Europäische Kommission*, COM(2019) 190 final, S. 1.

12 Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen (VerpackG) vom 5.7.2017 (BGBl. I S. 2234).

13 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) vom 21.8.1998 (BGBl. I S. 2379) zuletzt geändert durch Artikel 11 Abs. 10 G vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745).

14 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft“ (COM(2018) 28 final).