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 oxoabbaubarem 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.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 18. November 2020

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

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 Vorblatt (Anlage 1).

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

Der Bundesrat hat der Verordnung in seiner 995. Sitzung am 6. November 2020 mit Änderungsmaßgabe zugestimmt (Anlage 2).

Die Bundesregierung hat beschlossen, die Änderungsmaßgabe des Bundesrates unverändert zu übernehmen.

Ich bitte, die erneute Zustimmung des Deutschen Bundestages aufgrund des § 67 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes herbeizuführen.

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

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

**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 23. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2232) 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 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;

* 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).

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 verzehrt zu werden, entweder vor Ort oder als Mitnahme-Gericht,
 - 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.

Anlage 2

**Beschluss
des Bundesrates**

Der Bundesrat hat in seiner 995. Sitzung am 6. November 2020 beschlossen, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe der sich aus der Anlage ergebenden Änderung zuzustimmen.

Der Bundesrat hat ferner die aus der Anlage ersichtliche EntschlieÙung gefasst.

Anlage

Ä n d e r u n g

und

E n t s c h l i e ß u n g

zur

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

A

Ä n d e r u n g

§ 3 Absatz 1 Nummer 7 Buchstabe a EWKVerbotsV

§ 3 Absatz 1 Nummer 7 Buchstabe a ist wie folgt zu fassen:

„a) dazu bestimmt sind, unmittelbar verzehrt zu werden, entweder vor Ort oder als Mitnahme-Gericht,“

Begründung:

Die Formulierung in § 3 Absatz 1 Nummer 7 Buchstabe a „unmittelbar vor Ort verzehrt oder zum Verzehr mitgenommen zu werden“ entspricht zwar weitgehend der deutschen Fassung der EU-Einweg-Kunststoffprodukte-Richtlinie ((EU) 2019/904), allerdings unterscheidet sie sich von den anderen Sprachfassungen der Richtlinie. Zum Beispiel die englische Fassung der Richtlinie stellt auf einen zeitlichen Zusammenhang zwischen Erwerb und Verzehr des Lebensmittels ab („is intended for immediate consumption, either on-the-spot or take-away“). Vergleichbares ist der französischen Fassung zu entnehmen.

Um eine einheitliche Umsetzung der Richtlinie sicherzustellen und negative Folgen für den EU-Binnenmarkt zu verhindern, sollte der Verordnungstext an die vorgenannten Sprachfassungen angepasst werden.

B

E n t s c h l i e ß u n g

1. a) Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung mit der Einwegkunststoffverbotsverordnung einen wesentlichen Aspekt der EU-Richtlinie 2019/904 zeitnah umsetzt.
- b) Der Bundesrat stellt mit Sorge fest, dass Einwegkunststoffe in beträchtlichem Ausmaß auch in anderen als den mit der EU-Richtlinie 2019/904 geregelten Bereichen eingesetzt werden. So haben Einwegkunststoffe, die im Versandhandel als Verpackungsmaterial eingesetzt werden, einen erheblichen Anteil am insgesamt genutzten Einwegkunststoff. Die Corona-Pandemie hat diese Entwicklung zusätzlich verstärkt, da sich der Kauf von Konsumgütern zunehmend vom Einzel- auf den Versandhandel verlagert hat. Für eine deutliche Reduktion von Einwegkunststoffabfällen, wie sie beispielsweise die EU-Kunststoffstrategie vorsieht, bedarf es daher auch der Betrachtung des Versandhandels.
- c) Der Bundesrat begrüßt die Bemühungen der Bundesregierung, im Rahmen des „Runden Tisches zur Reduzierung von Verpackungen“ mit Handel und Industrie gemeinsame Ziele zur Plastikvermeidung festzulegen. Er bedauert jedoch, dass keine verpflichtend einzuhaltenden Ziele festgelegt wurden. Die dringend notwendige, erhebliche und nachhaltige Reduzierung von Einwegplastik im Versandhandel durch freiwillige Maßnahmen ist bisher nicht erfolgt. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, Anreize für den Ausbau und die Nutzung von Mehrwegsystemen im gesamten Versandhandel zu schaffen und bestehende Projekte zu fördern.
- d) Durch die Reduktion der Verwendung von Einwegkunststoffen darf keine Ausweichbewegung zu ökologisch nachteiligen Alternativmaterialien ausgelöst werden. Der Bundesrat bittet den Bund daher aufzuzeigen, welche Ersatzmaterialien unter ökologischen Gesichtspunkten in Versandverpackungen in Betracht kommen. Die Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit der zu verpackenden Ware soll dabei stets berücksichtigt werden.
- e) Bis zur Umsetzung des rechtlichen Rahmens, bittet der Bundesrat die Bundesregierung entsprechende Leitlinien als Orientierung und zur Verbesserung der Transparenz für die Händler zu schaffen. Diese sollten praxisnah aufzeigen, welche ökologischen Gesichtspunkte sinnvollerweise eingehalten werden sollen.

Begründung:

Kunststoffabfälle stellen eine zunehmende Belastung für die Umwelt dar, nicht nur, wenn sie achtlos in die Umwelt geworfen werden und dort über viele Jahre nicht verrotten, sondern sich lediglich zu Mikroplastik zersetzen. Sie können dann auch über die Aufnahme durch Tieren in die Nahrungskette gelangen. Zahlreiche Produkte aus Kunststoff werden nur sehr kurze Zeit benutzt, bevor sie zu Abfall werden, so dass wertvolle Ressourcen verschwendet werden. Hierzu zählt insbesondere die Verwendung von Einwegkunststoffen im Verpackungsbereich, was insbesondere durch den Versandhandel zu stetig zunehmenden Mengen an Kunststoffabfall führt.

Die Anforderungen an Versandverpackungen bedürfen vor diesen Hintergrund dringend der konkreten Regelung. Freiwillige Maßnahmen sind offensichtlich nicht in der Lage, die Nutzung von Einwegkunststoff in Versandverpackungen nachhaltig zu reduzieren, weshalb es expliziter rechtlicher Vorgaben bedarf. Es findet sich zurzeit keine konkrete gesetzliche Grundlage oder Leitlinie, die geeignet ist, dieses Ziel zu effektiv zu fördern.

Die europäische Einweg-Kunststoff-Richtlinie ((EU) 2019/904) und deren Umsetzung im Rahmen der Einwegkunststoffverbotsverordnung macht deutlich, dass die Unerlässlichkeit, die Verwendung von Einwegkunststoff nachhaltig zu reduzieren, bereits erkannt wurde.

Waren werden beim Versand innerhalb des Versandkartons nahezu ausschließlich durch die Verwendung von Einwegkunststoff gesichert. Dies trägt dazu bei, dass, gerade in Zeiten der Corona-Pandemie, eine Reduzierung von Einwegkunststoff zunehmend erschwert wird. An dieser Stelle ist ein rechtlicher Rahmen zur Verwendung des Materials in Versandverpackungen unerlässlich. Zusätzlich ist es notwendig, alternative Möglichkeiten für die Verpackung aufzuzeigen. Hier ist insbesondere darauf zu achten, dass auch diese Alternativen ökologisch sinnvoll sind und keine unzumutbaren Nachteile, beispielsweise wirtschaftlicher Art für den Versender zu erwarten sind. Bereits bestehende (Pilot-)Projekte zur Verwendung von Mehrwegverpackungen im Versandhandel sollen gefördert werden.

Bis zum Inkrafttreten gesetzlicher Bestimmungen sollen mit den Wirtschaftsakteuren gemeinsam erarbeitete Leitlinien als Zwischenlösung dienen, um die Verwendung von Einwegkunststoff in Versandverpackungen auch kurzfristig zu reduzieren.

Die Gewährleistung der erforderlichen Sicherheit der zu verpackenden Ware sollte stets in ausreichendem Maße Berücksichtigung finden. Da Einwegkunststoff zur Sicherung von Versandwaren einen sehr großen Anteil bei der Nutzung von Einwegkunststoff insgesamt darstellt, ist es von großer Bedeutung, den Gebrauch an dieser Stelle effektiv und dauerhaft zu reduzieren. Dies trägt letztlich auch dazu bei, die Ziele der EU-Kunststoffstrategie zu erreichen.

2. a) Der Bundesrat stellt fest, dass unsachgemäß gehandhabte bzw. entsorgte Kunststoffprodukte einen nicht zu vernachlässigenden Eintragspfad für Makro- und Mikroplastikpartikel in die Umwelt darstellen können.
- b) Der Bundesrat begrüßt daher die fristgerechte Umsetzung der Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt ((EU) 2019/904).