LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME 17/1436

A06



Düsseldorf, 30.04.2019

Schriftliche Anhörung des Ausschusses für Europa und Internationales zur Europäischen Strategie für Kunststoffe und Kreislaufwirtschaft

Vorlage 17/1553 Ihr Anschreiben vom 28.3.2019

Stellungnahme der Verbraucherzentrale NRW

1. Wie bewerten Sie die europäische Strategie für Kunststoffe?

Die Verbraucherzentrale NRW begrüßt die Verabschiedung der EU-Plastikstrategie. Sie ist ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zu einem ressourcenschonenden Europa und schützt Verbraucherinnen und Verbraucher vor unnötigen Plastikprodukten, dem daraus resultierenden Abfall und den zugehörigen Kosten für Produktion, Entsorgung und Umweltschäden.

Die dort aufgegriffenen notwendigen Änderungen im Umgang mit Verpackungen und Einwegprodukten sollten schnellstmöglich auch in Deutschland umgesetzt werden. Dabei sollte es vor allem um eine absolute Reduzierung des Abfallaufkommens gehen und nicht nur um eine Verlagerung auf vergleichbare Produkte ohne Plastik.

Bürger beschweren sich bei der Verbraucherzentrale NRW über übermäßig verpackte Produkte und vermüllte Städte. Kommunen und Stadtreinigungsbetriebe müssen immer mehr Gelder aufwenden, um Serviceverpackungen wie Coffee-to-go-Becher und Pommes-Frites-Schälchen aus dem Stadtbild zu entfernen. Es ist dringend an der Zeit, verbindliche Maßnahmen zur Reduktion von Verpackungsmüll und Einwegprodukten zu ergreifen und ressourcenschonende Alternativen zu fördern.

Der Wunsch der Verbraucher nach weniger Verpackungsmüll wurde auch durch eine repräsentative Umfrage des Verbraucherzentrale Bundesverbandes (vzbv) vom November 2017 belegt. 87% der 1003 Befragten stimmten der Aussage: "Ich würde mir wünschen, dass im Handel künftig mehr Lebensmittel ohne Verpackung angeboten werden" zu. In einer weiteren, repräsentativen Umfrage des vzbv vom September 2018 mit 1011 Befragten wurde ergänzend die Erwartung an Hersteller und Handel abgefragt. Hier stimmten 90% der Verbraucher der Aussage: "Hersteller und Handel sollten dem Verbraucher keine unnötigen Verpackungen anbieten dürfen" zu.

Das im Januar 2019 in Kraft getretene Verpackungsgesetz reicht hierzu aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW nicht aus. Insofern ist die EU-Plastikstrategie ein Anlass, das Verpackungsgesetz zu novellieren.

Wir unterstützen daher die Initiative der NRW-Landesregierung, darauf hinzuwirken, dass auf Bundesebene die Vorgaben des Verpackungsgesetzes voll ausgeschöpft und zeitnah im Sinne des Verbraucher- und Ressourcenschutzes verbessert werden.

Die Umsetzung der EU-Plastikstrategie auf der Landesebene leistet darüber hinaus wichtige Beiträge für die Agenda 2030 und die globalen Nachhaltigkeitsziele, v.a. SDG 12



Seite 2 von 7

(verantwortungsvolle Konsum- und Produktionsmuster) sowie SDG 14 (Leben unter Wasser) und ist damit unmittelbarer Teil der NRW-Nachhaltigkeitsstrategie.

Unsere nachfolgenden Ausführungen zu den Punkten 2 - 6 nehmen v.a. verbraucher- und umweltbezogene Aspekte in den Blick.

2. Welche Chancen/Vorteile ergeben sich hieraus?

Die in der Plastikstrategie vorgesehenen Verbote für einzelne Produktgruppen sind aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW ein guter Beitrag zur Verminderung des Abfallaufkommens insgesamt und des Litterings in den Kommunen. Hierdurch kann ein Ansteigen kommunaler Abfallgebühren vermieden werden.

Obwohl NRW nicht an der Küste liegt, ist die Verminderung des Meeresmülls auch den Menschen in NRW ein großes Anliegen und ein wichtiger Beitrag zum Umweltschutz.

Durch die Begünstigung sowohl von neuen und etablierten Mehrwegsystemen als auch von Innovationen im Bereich von ressourceneffizienten Verpackungen und Verpackungsrecycling versprechen wir uns eine Förderung lokaler Wertschöpfungsketten.

3. Welche Probleme/Nachteile gibt es?

Plastikfreie Alternativen dürfen nicht ressourcenintensiver sein

Beim Ersatz von plastikhaltigen Produkten muss darauf geachtet werden, dass sie nicht durch ressourcenintensivere Stoffe ersetzt werden. Würden beispielsweise Menüverpackungen aus geschäumten Polystyrol ersetzt werden durch Menüverpackungen aus Aluminiumfolie, so wäre die Ökobilanz insgesamt schlechter. Daher sollte darauf hingewirkt werden, dass beim Ersatz der zukünftig verbotenen Einwegprodukte nur ressourceneffizientere oder zumindest gleichwertige Stoffe zu verwendet werden dürfen.

Unklarheit beim Befüllen kundeneigener Gefäße

Durch das Verbot einiger Einwegverpackungen besteht neben dem Angebot von Mehrwegsystemen auch ein steigender Bedarf, vom Verbraucher selbst mitgebrachte Verpackungen befüllen zu lassen. Je nach abgefülltem Produkt sind hier verschiedene Hygieneanforderungen zu berücksichtigen. In Gesprächen mit Einzelhandelsvertretern erleben wir regelmäßig Verunsicherungen und Vorbehalte des Verkaufspersonals gegen das Befüllen von durch Kunden mitgebrachter Behälter, da das Haftungsrisiko für eventuell daraus resultierende Schäden wie Magen-Darm-Infekte beim Händler verbleibt. Hier gilt es, allgemein verbindliche Hygienevorgaben zu formulieren, die ein Abfüllen von Ware in kundeneigene Gefäße ermöglichen, ohne dass Händler mit der Lebensmittelüberwachung in Konflikt geraten.

• Plastikfreie und abfallarme Produkte sind nicht automatisch erkennbar Besonders ressourceneffiziente Produkte müssen für Verbraucher leicht erkennbar sein, um die Entscheidung am Point of Sale zu vereinfachen und die Nachfrage danach zu steigern. Geeignet wäre als Siegel beispielsweise der Blaue Engel.

Seite 3 von 7

4. Wie lassen sich die Probleme/Nachteile beheben?

Beratung zu neuen Produkten und Dienstleistungssystemen

Der Wegfall gewohnter Einwegprodukte und die Einführung neuer Mehrwegsysteme oder neuer Sammelangebote wie z.B. der Wertstofftonne, erfordert eine intensive Begleitung der Bürgerinnen und Bürger, damit die neuen Angebote angenommen werden. Hierfür bedarf es innovativer und unabhängiger Informations- und Bildungsangebote, die auf die unterschiedlichen Zielgruppen gut zugeschnitten sind.

Starke Instrumente für Marktanreize entwickeln und umsetzen

Es bedarf der Entwicklung von starken und niedrigschwelligen, möglichst unbürokratischen Instrumenten, die ressourceneffiziente Produkte und Dienstleistungen im Markt fördern. Dabei sollte auch auf die Entwicklung von möglichst schnell wirkenden Maßnahmen geachtet werden. Die EU-Öko-Design-Richtlinie wird vielfach als sehr langwierig und schwerfällig angesehen. Hier müssen schneller wirkende nationale Maßnahmen entwickelt werden, mit denen ressourceneffiziente plastikfreie Alternativen im Markt gefördert werden.

5. Wie kann/sollte die konkrete Umsetzung in NRW aussehen

An welcher Stelle der Umsetzung besteht Bedarf an Unterstützung?

Verbraucherberatung und Bildung unterstützen

Vielen Verbraucher/-innen sind die Zusammenhänge zwischen Öko-Design, Ressourcenverbrauch und Recyclingfähigkeit nicht bewusst, wenn sie ein Produkt auswählen. Hier ist anbieterunabhängige Information notwendig, die zielgruppenspezifisch und mit innovativen Methoden für Klarheit und Transparenz sorgt.

Einheitliche Hygieneleitlinien für das Befüllen kundeneigener Gefäße

Siehe hierzu unter 3: Unklarheit beim Befüllen kundeneigener Gefäße

Welche Maßnahmen wünschen Sie sich von der nordrhein-westfälischen Landesregierung?

• Landesweite Strategie "NRW reduziert überflüssigen Einwegplastikmüll"

Die Einrichtung eines breiten Aktionsbündnisses zur Reduzierung von überflüssigem Einwegplastikmüll, an dem sich verschiedene Unternehmens- wie zivilgesellschaftliche Verbände, aber auch der Einzelhandel, Kunststoffverarbeiter und Verpackungshersteller beteiligen, würde ein starkes Zeichen setzen und mit konkreten Maßnahmen einen Beitrag zur Reduzierung von Einwegplastikmüll sowie zur Agenda 2030 und zum SDG 12 leisten. Von besonderer Bedeutung ist hier die Verzahnung der NRW-Landes-Strategien zur Digitalisierung, zur Forschung für Nachhaltigkeit und zur Kreislaufwirtschaft.



Seite 4 von 7

Mit den daraus resultierenden ambitionierten Zielen sowie innovativen Strategien und Lösungen kann die gute Stellung der NRW-Unternehmen gewahrt und ausgebaut werden. Dies könnte auch mit einem Wettbewerb für Ideen aus NRW verbunden werden.

Umweltberatung und Verbraucherbildung stärken

Verbraucher sind wichtig als Erzeuger und Besitzer von Abfällen und als diejenigen, die Abfälle durch bewussten Konsum vermeiden können oder korrekt trennen und entsorgen. Nur sorgfältig getrennte Haushaltsabfälle können auch optimal recycelt werden. Eine flächendeckende unabhängige Abfallberatung kann hier durch Bildungsaktivitäten an Schulen und Aktionen für Bürger/-innen Verständnis für die Kreislaufwirtschaft schaffen. Dafür bedarf es aber auch Rahmenbedingungen, die Abfallvermeidung einfach machen.

Eine besondere Zielgruppe sind dabei Kinder und Jugendliche, die frühzeitig und mit Erfolg an abfallbezogene Themen herangeführt werden können.

Abfallberatung bedarf einer hohen Professionalität und Stetigkeit, um Erfolge zu erzielen. Gleichwohl ging der Trend in den Kommunen, durch Sparzwänge bedingt, eher zu einer Reduzierung des Angebots der Abfallberatung. Dieser Trend sollte dringend umgekehrt werden. Daher fordert die Verbraucherzentrale NRW die Ausweitung der Abfallberatung, finanziert durch Müllgebühren und Lizenzentgelte.

Für öffentliche Veranstaltungen Mehrweg und Pfandsysteme nutzen

Ein großes Potenzial zur Vermeidung von Einwegverpackungen und Serviceverpackungen sieht die Verbraucherzentrale NRW bei öffentlichen Veranstaltungen (z.B. Stadtfesten und Sportveranstaltungen).

Durch Glasverbote bei öffentlichen Veranstaltungen werden für das Catering vermehrt Einwegbecher eingesetzt und Bürger bringen ihre Getränke in Einwegflaschen aus Kunststoff oder Dosen mit. Kommunen können zur Eindämmung der Abfallmengen die Nutzung von Mehrwegbechern aus Kunststoff in ihrer Satzung vorschreiben. Auch für Geschirr kann den Händlern und Gastronomen die Verwendung von Mehrweg vorgeschrieben und der Einsatz von Spülmobilen forciert werden.

Kommunen haben mit abfallarmen Alternativen bei ihren Veranstaltungen die Möglichkeit, viele Bürger mit diesem Thema zu erreichen und als Vorbild zu wirken.

Das Land NRW sollte diese Maßnahmen mit einheitlichen Leitlinien, Rechtsgutachten über die Ausgestaltung kommunaler Satzungen und dem Austausch von guten Praxisbeispielen unterstützen.

6. Welche Maßnahmen sollte das Land auf Bundesebene einfordern?

Verpackungsgesetz novellieren

Das im Januar 2019 in Kraft getretene Verpackungsgesetz reicht aus Sicht der Verbraucherzentrale NRW nicht aus, um den Anforderungen der Plastikstrategie gerecht zu werden. Es entspricht auch nicht ausreichend dem Wunsch vieler Verbraucher nach Abfallvermeidung und Umweltschutz. Wir fordern daher die Landesregierung auf, darauf hinzuwirken, dass auf Bundesebene die Vorgaben des Verpackungsgesetzes voll

Seite 5 von 7

ausgeschöpft und zeitnah im Sinne des Verbraucher- und Ressourcenschutzes verbessert werden.

Eine feste Mehrwegquote für Getränke vorschreiben

Mehrwegsysteme sollten die Regel sein, von der nur in begründeten Fällen abgewichen werden darf. Gerade bei Getränken sollten nur dann Einwegverpackungen benutzt werden dürfen, wenn der Hersteller plausibel nachweisen kann, dass die Einwegverpackung in der Ökobilanz tatsächlich vorteilhafter ist.

Der seit Jahren sinkende Mehrweganteil bei Getränken führt zu einer unnötigen Zunahme der Abfallmengen. Die Mehrwegquote für alle Getränke betrug 1991 noch 71,7% und ist seitdem auf 44,3% gefallen¹. Trotz Effizienzsteigerungen im Einwegsystem belegen Studien, dass Mehrweggetränkeflaschen in fast allen Szenarien den Einwegverpackungen ökologisch überlegen sind.

Auch nach der Einführung eines Einwegpfandes ist der Anteil an Mehrweg-Getränkeverpackungen immer weiter abgesunken, da es keine Verbindlichkeit gibt, eine freiwillige Quote zu erreichen. Einzelne Marktakteure nutzen diese Unverbindlichkeit aus, um sich Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Gerade viele Discounter bieten keine Mehrweggebinde an und sparen sich dadurch den Aufwand für Lagerhaltung und Logistik für Mehrwegflaschen. Daher müssen gesetzliche Maßnahmen ergriffen werden, um die Mehrwegquote wieder zu steigern und für einen fairen Wettbewerb zu sorgen.

• Klare Ökodesignvorgaben für weniger Materialeinsatz

Verpackungen für Produkte und Serviceverpackungen müssen so gewählt werden, dass sie möglichst ressourcenarm sind und aus leicht zu sortierenden und recycelbaren Materialien bestehen. Sie sollen dabei lediglich die Transportsicherheit des Produktes und dessen Hygiene sicherstellen. Ausnahmen sollte es nur geben, wenn ein thermisch gut verwertbarer Materialverbund eine bessere Ökobilanz aufweist als ein recyclebares Material.

Da immer noch zahlreiche übermäßig verpackte Produkte auf dem Markt sind, muss künftig sichergestellt sein, dass die Vorgaben aus § 4 des Verpackungsgesetzes und § 23 des KrWG zur Verpackungsgestaltung ohne Ausnahmen eingehalten werden. Um dem Nachdruck zu verleihen, müssen für Verstöße gegen die genannten Anforderungen Bußgeldtatbestände in die entsprechenden Gesetze und Verordnungen eingeführt werden. So kann die Abfallvermeidung am sichersten gefördert werden.

Eichgesetz und Fertigverpackungsverordnung anpassen

Sowohl die Verbraucherzentrale NRW als auch der Verbraucherzentrale Bundesverband setzen sich Linie dafür ein, dass Verpackungen, die nicht zur Transportsicherheit oder hygienischen Aufbewahrung des Produktes benötigt werden, reglementiert und Verstöße mit rechtlichen Konsequenzen belegt werden. Hier müssen insbesondere das Eichgesetz und die Fertigverpackungsverordnung angepasst werden. So werden Rahmenbedingungen geschaffen, innerhalb derer Unternehmen Anreize vorfinden, innovative, ressourcensparende Verpackungslösungen zu entwickeln.

Seite 6 von 7

Förderung von Mehrwegbechern für Heiß- und Kaltgetränke

Ein aktuell stark angestiegendes Segment an Verpackungsabfällen sind Einwegbecher für Heiß- und Kaltgetränke. Allein in den Jahren 2000 bis 2012 ist die Menge um das Dreifache, von 31.900 t auf 106.000 t gestiegen¹.

Für Coffee-to-go muss es in allen ausschenkenden Betrieben möglich sein, unter Wahrung der Hygiene, mitgebrachte Mehrwegbecher befüllen zu lassen. Aufgrund von Bedenken seitens der Betreiber wird dies aber nicht überall angeboten. Wir fordern daher Länder und Kommunen auf, das Abfüllen von Heißgetränken-to-go- in Mehrwegbecher einzufordern und zu bewerben, ähnlich wie es in der Initiative "BecherBonus" des Landes Hessen bereits getan wird. Auch die Institutionen der Lebensmittelüberwachung sind gefordert, klare umsetzbare Richtlinien zum Befüllen von mitgebrachten Bechern unter Wahrung der Hygiene zu formulieren. Zudem sollten Mehrwegbechersysteme etabliert werden, wie sie jetzt schon in einigen Kommunen (z.B. Düsseldorf, Essen, Paderborn) genutzt werden.

Einzelhandel und Gastronomie müssen auf Abfallvermeidung achten und sich an den Kosten durch Littering beteiligen

Geschäfte, die Lebensmittel-to-go verkaufen, sind mitverantwortlich für die Zunahme gelitterten Mülls in der Umgebung. Sie sollten daher ihrer Verantwortung nachkommen, möglichst wenig verpackte Produkte anzubieten und sich an den Kosten der Litteringbeseitigung zu beteiligen. Gesetzliche Vorgaben und Vereinbarungen mit den Anbieterverbänden können hier positiv auf die Eindämmung des Plastikmüllaufkommens wirken.

Mehrweg-Alternativen sollten immer im Angebot sein, etwa die Möglichkeit, vor Ort mit Mehrwegeschirr zu essen. Zudem sollten Betriebe, die Getränke und Lebensmittel in Togo-Verpackungen anbieten, an den Kosten für die Entfernung von gelittertem Müll im Umfeld beteiligt werden, um somit ihren Beitrag zur sachgerechten Entsorgung und gegen die Vermüllung des öffentlichen Raums zu leisten. Es kann nicht alleine Aufgabe der Kommune sein, das Stadtbild von Abfällen frei zu halten, die durch einzelne Betriebe, die To-go-Verpackungen verkaufen, (mit)verursacht werden.

Wird ein Verzehr in Cafés, Tankstellen, Bäckereien etc. angeboten, so muss dies für Verbraucher/-innen abfallarm möglich sein. Die Verbraucherzentrale NRW beobachtet den Trend, dass in immer mehr Lokalen keine Möglichkeit mehr besteht, von Mehrweggeschirr zu essen bzw. aus Mehrwegtassen oder -gläsern zu trinken.

Obst und Gemüse lose statt vorverpackt anbieten

Eine Untersuchung der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung im Auftrag des NABU verdeutlicht die Zunahme von vorverpacktem Obst und Gemüse². Hier ist der Handel gefordert, wieder vermehrt lose Ware anzubieten und durch alternative Methoden, wie z.B. Laserbranding, die Waren zu kennzeichnen. Das Anbieten von Mehrwegbeuteln für Gemüse oder in den Einkaufswagen einhängbare extra Körbchen können weitere Maßnahmen sein, die aufwändigen Vorverpackungen zurück zu drängen.

¹ Umweltbundesamt 2015 - Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen in Deutschland 2012

² GVM/ NABU - Vorverpackungen für Obst und Gemüse, aktualisierte Auflage 2017



Seite 7 von 7

In den Filialen des Einzelhandels sollten für den Endverbraucher deutlich erkennbare Hinweise auf Rückgabemöglichkeiten für Umverpackungen vorhanden sein.

Beratung, Bildung und Öffentlichkeitsarbeit der Verbraucherzentrale NRW rund um Abfall und Plastik

Die Verbraucherzentrale NRW informiert landesweit zu Plastik, Verpackungen und Abfallvermeidung über Internet, Presse und Social Media-Kanäle.

>> www.verbraucherzentrale.nrw/plastik

Lokale Beratung in 18 Kommunen bietet die Umweltberatung der Verbraucherzentrale NRW mit Marktbeobachtung, Interessenvertretung, Öffentlichkeitsarbeit, vielfältigen Aktionen und intensiver Bildungsarbeit.

>> www.verbraucherzentrale.nrw/umweltberatung

Wir nehmen Stellung: siehe z.B. unser Positionspapier "Verpackungsflut eindämmen" von 11.2018 >> www.verbraucherzentrale.nrw/node/31720

Kontakt:

Petra Niesbach: <u>petra.niesbach@verbraucherzentrale.nrw</u> 0211/3809-164
Philip Heldt: <u>philip.heldt@verbraucherzentrale.nrw</u> 0211/3809-226