

Schriftlicher Bericht

Minimierung von Verpackungen bei Obst und Gemüse

Berichterstatter: Bund

Die Umweltministerkonferenz hat in ihrer 97. Sitzung gemäß TOP 24 den Bund gebeten, die Möglichkeit einer Regelung zur Minimierung von Verpackungen bei Obst und Gemüse zu prüfen und der Umweltministerkonferenz über die Ergebnisse zu berichten.

Die Umweltministerkonferenz hat festgestellt, dass in Deutschland verkauftes Obst und Gemüse in erheblichem Umfang vorverpackt angeboten wird.

Die bereits bestehende französische Regelung zur Reduzierung von Kunststoffverpackungsabfällen bei Obst und Gemüse wurde mit großem Interesse von der Umweltministerkonferenz zur Kenntnis genommen und darin Potential für Deutschland gesehen.

Es wurde von den Umweltministerinnen, -ministern, -senatorinnen und dem -senator der Länder befürwortet, Obst und Gemüse aus Gründen der Abfallvermeidung und Ressourcenschonung künftig in Deutschland verpackungsarm und weitgehend kunststofffrei zu verkaufen, sofern es lebensmitteltechnisch vertretbar ist und das Ziel der Lebensmittelabfallvermeidung nicht konterkariert. Insbesondere unnötige Um- und Zweitverpackungen sollten vermieden werden. Es ist darauf hinzuwirken, dass auf die Verwendung nicht biologisch abbaubarer Obst- und Gemüseaufkleber sowie Klebstoffe verzichtet wird.

Hintergrund

Seit dem 1. Januar 2022 ist in Frankreich ein neues Gesetz in Kraft, das Letztvertreibern das Anbieten von unverarbeitetem, frischem Obst und Gemüse in ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehenden Einwegverpackungen verbietet. Zunächst gelten für diese Regelung diverse Ausnahmen, die schrittweise verringert werden, sodass ab 2026 nur noch in wenigen Fällen Obst und Gemüse in Kunststoffverpackungen verkauft werden darf. Bei dem Verbot handelt es sich nicht um ein generelles Verbot entsprechender Verpackung, sondern es wird lediglich dem Letztvertreiber untersagt, Obst und Gemüse in entsprechenden Verpackungen zum Verkauf anzubieten.

Bewertung in ökologischer Hinsicht

Fraglich ist zunächst, ob eine Verbotregelung zur Reduzierung von Kunststoffverpackungsabfällen bei Obst und Gemüse nach dem französischen Vorbild aus ökologischen Gesichtspunkten zweckmäßig ist.

Das in Frankreich erlassene Verbot bezieht sich nur auf Verpackungen aus Kunststoff oder mit Kunststoffanteil. Deshalb sind Substitutionseffekte durch kunststofffreie Verpackungen wahrscheinlich. Diese werden bereits jetzt in Frankreich vor allem hin zu Papier und Pappe verzeichnet.¹² Damit wird das oberste Ziel der europäischen Abfallhierarchie, die Abfallvermeidung, nicht erreicht.

Außerdem berücksichtigt ein generelles Verbot des Angebots bestimmter Verkaufsverpackungen beim Letztvertreiber nicht die für den Transport verwendeten Verpackungen. Bei einem Verbot nach französischem Vorbild könnten Obst- und Gemüse weiterhin in Einwegverpackungen aus Kunststoff oder mit Kunststoffanteil bis zum Letztvertreiber transportiert und erst dort verpackungsfrei oder in Alternativen aus anderen Materialien für die Endkundinnen und -kunden angeboten werden.

¹ EUWID (3.2022): Frankreich ändert Vorschriften für Verpackungen aus Kunststoff im Frischwarenbe-
reich.

² Medienberichte zu den neuen Vorgaben in Frankreich z.B. <https://de.euronews.com/green/2021/12/30/ab-1-januar-gilt-plastikverbot-fur-obst-und-gemuse-in-frankreich>

Eine Regelung nach französischem Vorbild ist aufgrund der zu befürchtenden Substitutionseffekte nicht empfehlenswert. Für eine allgemeine Verbotsregelung, die Verpackungen aus sämtlichen Materialarten umfasst, müsste vertieft geprüft werden, welche Obst- und Gemüsesorten für einen gänzlich verpackungsfreien Verkauf geeignet sind. Andernfalls stünde eine Steigerung des entstehenden Lebensmittelabfalls zu befürchten. Außerdem müsste sichergestellt werden, dass in der gesamten Lieferkette Verpackungsabfälle vermieden werden und die angebotenen Waren nicht etwa erst beim Letztvertreiber entpackt und lose angeboten werden.

Bewertung in europarechtlicher Hinsicht

Fraglich ist außerdem, ob eine solche Regelung mit dem geltenden europäischen Recht, insbesondere mit Artikel 18 der Verpackungsrichtlinie (Richtlinie 94/62/EG) vereinbar ist. Dieser untersagt den Mitgliedsstaaten, auf ihrem Hoheitsgebiet das Inverkehrbringen von Verpackungen zu verbieten, die der Verpackungsrichtlinie entsprechen. Bisher wurde der Erlass von Verpackungsverboten auf nationaler Ebene als mit Artikel 18 der Verpackungsrichtlinie unvereinbar eingeschätzt.

Die französische Regelung zu Obst- und Gemüseverpackungen wurde im Jahr 2021 bei der Europäischen Kommission notifiziert. Diese hat sich im Notifizierungsverfahren geäußert und unter anderem auf die Frage nach der Vereinbarkeit mit Artikel 18 der Verpackungsrichtlinie hingewiesen, sich aber nicht gegen die Verabschiedung der französischen Regelung im Dekret ausgesprochen. Vor dem Hintergrund der Stellungnahme der Europäischen Kommission im Notifizierungsverfahren zu der neuen französischen Regelung scheint es nicht mehr ausgeschlossen, dass ein an Letztvertreiber gerichtetes Verbot des Anbietens von Obst und Gemüse in ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehenden Einwegverpackungen unter bestimmten Voraussetzungen mit dem europäischen Recht und auch mit Artikel 18 der Verpackungsrichtlinie vereinbar sein kann. Insbesondere der Unterschied zwischen dem allgemeinen Inverkehrbringungsverbot, das Artikel 18 der Verpackungsrichtlinie untersagt, und dem spezifischen Verbot eines Angebots bestimmte Verpackungen durch den Letztvertreiber, stellt eine mögliche Öffnung des europäischen Rechts für Verbotsregelungen nach französischem Vorbild oder darüber hinaus dar.

Allerdings ist seitens der Europäischen Kommission eine Überarbeitung der Verpackungsrichtlinie geplant. Die Veröffentlichung eines ersten Entwurfs ist für Ende November 2022 angekündigt. Im Zuge der Überarbeitung ist eine Konkretisierung bzw. Harmonisierung des europäischen Rechts zu erwarten. Durch eine Verbotsregelung auf europäischer Ebene könnte eine entsprechende nationale Regelung zeitnah wieder obsolet werden. Auch eine neue Gestaltung der derzeitigen Artikels 18 der Verpackungsrichtlinie ist im Lichte der französischen Regelung nicht ausgeschlossen.

Insofern ist der Erlass einer Verbotsregelung zur Reduzierung von Verpackungsabfällen bei Obst und Gemüse in Deutschland jedenfalls vor Verabschiedung der überarbeiteten Verpackungsrichtlinie nicht sinnvoll.