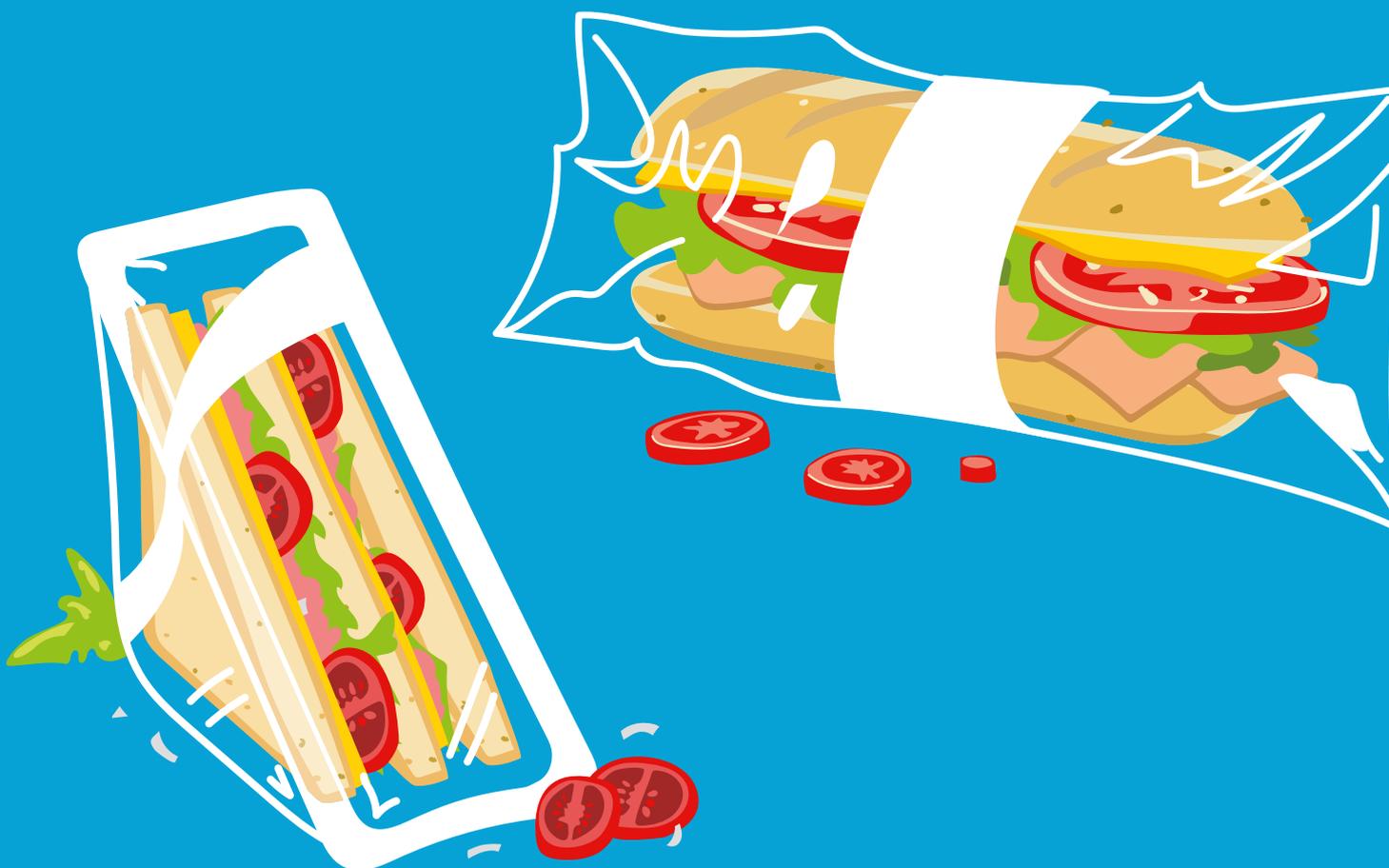


LEITFADEN

Was sind EINWEG-KUNSTSTOFF- LEBENSMITTELVERPACKUNGEN im rechtlichen Sinn?



Inhalt

Zusammenfassung:	3
1. Einweg-Kunststoff-Lebensmittelverpackung	4
a) Verpackung	4
b) Einwegkunststoffverpackung	4
(1.) Einwegverpackung	4
(2.) ganz oder teilweise aus Kunststoff	5
(3.) Werkstoff kann als Hauptstrukturbestandteil des Endprodukts fungieren	5
(4.) ausgenommen natürliche Polymere, die nicht chemisch modifiziert wurden	5
(5.) starre oder teilweise starre Verpackung	5
c) für Lebensmittel für den Sofort-Verzehr	6
(1.) Lebensmittel	6
(2.) zum unmittelbaren Verzehr bestimmt	6
(3.) entweder vor Ort oder als Mitnahme-Gericht	7
(4.) in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden	8
(5.) ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen	8
d) Littering-Geneigntheit	9
(1.) Tendenziell achtlos weggeworfen werden	9
(2.) Keine Lebensmittel in Portionsgrößen für mehr als eine Person und keine Multipacks	9
e) Rechtsfolgen	10
2. Tüten und Folienverpackungen mit Lebensmittelinhalt	10
a) Einweg-Kunststoff-Verpackungen	10
b) mit Lebensmittelinhalt	11
c) zum Sofortverzehr bestimmt	11
d) aus der Tüte oder der Folienverpackung heraus	12
e) Littering-Geneigntheit	12
f) Rechtsfolgen	13
Kontakt	13
Anlage 1	14
Anlage 2	15

Am 3. Juli 2021 sind in Deutschland durch die Novelle des Verpackungsgesetzes (im Folgenden VerpackG) fristgerecht die Vorgaben der EU-Einweg-Kunststoffprodukte-Richtlinie (EWKRL, im Folgenden Richtlinie) für bestimmte Take-away-Lebensmittelverpackungen aus Kunststoff in Kraft getreten, unter anderem zu Mehrwegalternativen (§§ 33-34 VerpackG) und zu Sensibilisierungsmaßnahmen (§ 14 Abs. 3 VerpackG). Außerdem werden ab 2024 die Kosten für die Beseitigung u. a. von bestimmten Einweg-Kunststoff-Lebensmittelverpackungen sowie Tüten und Folienverpackungen mit Lebensmittelinhalt (sowie Einweg-Kunststoff-Getränkebehältern und -bechern) im öffentlichen Raum auf die Hersteller bzw. Inverkehrbringer überwält (Einwegkunststofffondsgesetz, im Folgenden EWKFondsG).

Vor diesem Hintergrund gibt es Unsicherheit darüber, welche Lebensmittelverpackungen aus Kunststoff von den Vorgaben erfasst werden. Zu dieser Unsicherheit tragen die – rechtlich unverbindlichen – Leitlinien (inklusive Korrektur) der EU-Kommission bei, weil sie teilweise widersprüchlich und insgesamt von der Absicht geprägt sind, den Anwendungsbereich der Richtlinie über den Wortlaut hinaus auszuweiten. Eine Klärung der Frage ist auch insofern erforderlich, als die Richtlinie es Mitgliedstaaten ermöglicht, bestimmte Take-away-Lebensmittelverpackungen aus Kunststoff zu verbieten (Artikel 4 der Richtlinie).

Zusammenfassung:

Lediglich bestimmte Lebensmittelverpackungen aus Kunststoff sind von den Vorgaben für Einweg-Produkte betroffen. Die Kriterien sind in der **Anlage** sowohl für Einweg-Kunststoff-Lebensmittelverpackungen als auch für Tüten und Folienverpackungen mit Lebensmittelinhalt übersichtsweise dargestellt und werden im Folgenden erläutert. Aufgrund der vielfach unklaren Vorgaben der Richtlinie (und in der Folge des Gesetzes) sowie den oftmals

unzureichenden Leitlinien der Kommission ist die erforderliche Prüfung, ob eine bestimmte Lebensmittelverpackung unter die Vorgaben fällt, komplex. Dieser Leitfaden zeigt auf, welche Aspekte bei der Prüfung zu berücksichtigen sind. Vielfach wird eine abschließende Klärung des Anwendungsbereichs der Vorgaben allerdings voraussichtlich den Gerichten überlassen bleiben.

1. Einweg-Kunststoff-Lebensmittelverpackung

a) Verpackung

Grundvoraussetzung ist, dass es sich um eine Verpackung im Sinne des Verpackungsgesetzes (§ 3 Absatz 1 VerpackG) handelt. Für die Abgrenzung einer Verpackung von einer Nicht-Verpackung gelten insbesondere folgende Anforderungen (siehe im Einzelnen [hier](#)):

(1.) Vorhandensein einer Verpackungsfunktion (z. B. Schutzfunktion, Transport- und Ladefunktion, Darbietungs- und Verkaufsfunktion etc.)

(2.) Zusammenhang mit einer Ware spätestens im Zeitpunkt der Abgabe an den Endverbraucher (z. B. befüllte Tüten, Schalen, Boxen und Becher sowie Etiketten, Applikatoren)

(3.) Kein integraler Produktbestandteil

Nur wenn diese Kriterien erfüllt sind, handelt es sich um eine Verpackung im Sinne des Verpackungsgesetzes. Keine Verpackungen sind beispielsweise Gegenstände, die zum Zeitpunkt der Weitergabe an den Vertreiber oder Endverbraucher nicht im *Zusammenhang mit einer Ware* veräußert werden.

Verpackungen sind allerdings auch sogenannten Serviceverpackungen, d. h. Verpackungen, die erst beim Letztvertreiber mit Ware befüllt und dann dem Endverbraucher übergeben werden (§ 3 Absatz 1 Ziffer 1 a) VerpackG), z. B. die Brötchentüte beim Bäcker, die Imbisschale der Schnellgastronomie, Tragetaschen, Coffee-to-go-Becher oder zu befüllende Einwegteller.

Keine Verpackungen sind hingegen Haushaltsartikel wie Frischhaltefolien, außer, sie sind *„dafür konzipiert und bestimmt, in der Verkaufsstelle gefüllt zu werden“* (siehe VerpackG, Anlage 1 (zu § 3 Absatz 1) Nr. 1 Buchstabe b) und Nr. 2 Beispiele für Kriterium Buchstabe b)). Gleiches gilt für unbefüllte Beutel, Party-Einweggeschirr und -Becher, sowie leere Kanister und Boxen, Nachfüllbehältnisse und Spritzen. Der Hinweis in den Kommissions-Leitlinien (S. 12), dass auch leere Lebensmittelbehälter, die nicht dazu bestimmt sind, in der Verkaufsstelle

befüllt zu werden, unter die Richtlinie fallen, entspricht daher nicht der deutschen Rechtslage.

b) Einwegkunststoffverpackung

Unter Einwegkunststoffverpackungen versteht § 3 Absatz 4a VerpackG sämtliche *„Einwegverpackungen, die ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen.“* Der Begriff „Einwegkunststoffverpackungen“ ist ein Sonderfall der Einwegverpackung (siehe § 3 Absatz 4 Nr. 4 und 5 VerpackG). Der „Kunststoff“-Begriff ist in § 3 Absatz 21 entsprechend der Richtlinie definiert als *„Werkstoff bestehend aus einem Polymer nach Artikel 3 Nummer 5 der [REACH]-Verordnung [...], 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“*. Damit eine Verpackung als Einweg-Kunststoffverpackung eingestuft werden kann, müssen daher folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein:

- **Einwegverpackung**, die
- **ganz oder teilweise aus Kunststoff** besteht, deren
- Werkstoff als Hauptstrukturbestandteil des Endprodukts fungieren kann;
- ausgenommen Werkstoffe aus **natürlichen Polymeren**, die **nicht chemisch modifiziert** wurden.

Um als Einweg-Kunststoff-Lebensmittelverpackung zu gelten, muss es sich um eine **starre** oder **halbstarre Verpackung** handeln.

(1.) Einwegverpackung

Einwegverpackung sind Verpackungen, die keine *„Mehrwegverpackung“* sind (§ 3 Absatz 4 VerpackG). Mehrwegverpackungen sind nach § 3 Absatz 3 VerpackG Verpackungen,

„die dazu konzipiert und bestimmt sind, nach dem Gebrauch mehrfach zum gleichen Zweck wiederverwendet zu werden und deren tatsächliche Rückgabe und Wiederverwendung durch eine ausreichende Logistik ermöglicht sowie durch geeignete Anreizsysteme, in der Regel durch ein Pfand, gefördert wird.“

Verpackungen, die diese Anforderungen nicht erfüllen, sind Einwegverpackungen. Diese Definition entspricht im Wesentlichen der Definition in Art. 3 Abs. 2a der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle (94/62/EG). Die Anforderungen an eine wiederverwendbare Verpackung sind darüber hinaus konkret in Anhang II Nr. 2 dieser Richtlinie sowie in der europäisch harmonisierten Norm EN 13429:2004 festgelegt. Im Wesentlichen geht es darum, dass die „*physikalischen Eigenschaften und Merkmale der Verpackung [...] unter den normalerweise vorhersehbaren Verwendungsbedingungen ein mehrmaliges Durchlaufen des Wirtschaftskreislaufs ermöglichen*“.

(2.) ganz oder teilweise aus Kunststoff

Wichtig ist, dass für den Kunststoffanteil **keine Geringfügigkeitsschwelle** gilt, d. h. auch geringfügige Mengen Kunststoff in einer Verpackung aus mehrheitlich anderen Materialien machen aus dem Produkt ein Einwegkunststoffprodukt. In den Leitlinien stellt die Kommission dies klar am Beispiel von **Kunststoffbeschichtungen und -auskleidungen** auf der Oberfläche von Papier- oder Kartonprodukten, die dem Schutz gegen Wasser oder Fett bieten. Solche Produkte sind ebenfalls Einwegkunststoffprodukte. Begründet wird dies in den Leitlinien vor allem mit dem Schutz der Meeresumwelt vor der Kontamination mit kleinen Fragmenten von Einwegkunststoffprodukten. Folgt man dieser Argumentation, gilt das gleiche auch für innerhalb der Papier- oder Karton-Matrix verwendete Kunststoffe. Diese Frage lassen sowohl Kommission als auch BMUV allerdings offen.

Ausdrücklich vom Anwendungsbereich erfasst sind **biobasierte und bioabbaubare Polymere** (siehe Erwägungsgrund 11 der Richtlinie), d. h. Produkte aus diesen Kunststoffen werden nicht anders behandelt als andere Kunststoffe.

(3.) Werkstoff kann als Hauptstrukturbestandteil des Endprodukts fungieren

Anders als in den ersten Entwürfen der Leitlinien soll aus Sicht der Kommission dem Merkmal „*Hauptstrukturbestandteil*“ keine eigenständige Bedeutung zukommen.

(4.) ausgenommen natürliche Polymere, die nicht chemisch modifiziert wurden.

Der Begriff der „*natürlichen Polymere*“ wird in den ECHA-Leitlinie zu Monomeren und Polymeren (3.2.1.3) definiert als „*Polymere, die Ergebnis eines Polymerisationsvorgangs sind, der in der Natur stattgefunden hat. Der Extraktionsvorgang, mit dem sie extrahiert wurden, wird bei der Einstufung als natürliches Polymer nicht berücksichtigt...*“. Solche „*natürlichen Polymere*“ müssen nicht zwingend „*Naturstoffe*“ im Sinne von Art. 3 Nr. 39 der REACH-Verordnung sein. Nach den Leitlinien sind Polymere, die beispielsweise aus einer Biosynthese durch künstliche Kultivierungs- und Fermentierungsprozesse in industriellen Prozessen hergestellt werden, z. B. Polyhydroxyalkanoate (PHA), keine natürlichen Polymere und daher vom Anwendungsbereich der Vorschriften erfasst.

Bei der Prüfung, ob ein „*natürliches Polymer*“ „*nicht chemisch verändert*“ wurde, schlägt die Kommission eine enge Auslegung vor: Relevant soll nach den Leitlinien nur der „*Unterschied zwischen dem Ausgangspolymer und dem daraus hergestellten Polymer*“ sein. Daher vertritt die Kommission den Standpunkt, dass regenerierte **Cellulose**, etwa in Form von *Viskose, Lyocell und Cellulosefolie*, nicht als chemisch verändert gilt, da die resultierenden Polymere im Vergleich zum Ausgangspolymer nicht chemisch verändert sind. Celluloseacetat dagegen soll als chemisch verändert gelten, da die chemischen Modifizierungen der Cellulose während des Produktionsprozesses im Vergleich zum natürlichen Ausgangspolymer am Ende des Produktionsprozesses erhalten bleiben.

(5.) starre oder teilweise starre Verpackung

In Abgrenzung zu „*Tüten und Folienverpackungen*“ bestehen Einweg-Kunststoff-Lebensmittelverpackungen nach den Leitlinien der Kommission **ganz oder teilweise aus starrem Material** (s. S. 15, 30). Eine starre Verpackung ist entsprechend der Norm ISO 21067-1:2016 eine „*Verpackung, deren Form im Wesentlichen unverändert bleibt, nachdem der Inhalt hinzugefügt oder entfernt wurde*“. Verpackungen, die dagegen vollständig aus flexiblem Material bestehen, werden als „*Tüten und Folienverpackungen*“ behandelt (s. u. 2.).

Nach den Leitlinien soll auch eine (starre) Papierschale, die mit einer (flexiblen) Kunststoffolie bedeckt ist, eine Einweg-Kunststoff-Lebensmittelverpackung sein (s. S. 30).

c) für Lebensmittel für den Sofort-Verzehr

Weitere Voraussetzung ist, dass es sich um „Einwegkunststofflebensmittelverpackungen“ handelt. Einwegkunststofflebensmittelverpackungen sind nach § 3 Absatz 4b VerpackG:

„Einwegkunststoffverpackungen, also Behältnisse wie Boxen mit oder ohne Deckel, für Lebensmittel, die

1. **dazu bestimmt sind, unmittelbar verzehrt zu werden, entweder vor Ort oder als Mitnahme-Gericht,**

2. **in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden und**

3. **ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen verzehrt werden können;**

keine Einwegkunststofflebensmittelverpackungen in diesem Sinne sind Getränkeverpackungen, Getränkebecher, Teller sowie Tüten und Folienverpackungen, wie Wrappers, mit Lebensmittelinhalt.“

Diese Kriterien müssen kumulativ erfüllt sein. Das Verpackungsgesetz übernimmt im Wesentlichen die Definition aus dem Anhang Teil A Nr. 2, Teil E Abschnitt I. Nr. 1 sowie Teil G Nr. 1 der Richtlinie. Die Richtlinie stellt darüber hinaus nur klar, dass auch „Lebensmittelverpackungen für Fast Food oder andere Speisen zum unmittelbaren Verzehr“ von der Definition erfasst sind.

(1.) Lebensmittel

Für die Abgrenzung zwischen Lebensmitteln und Getränken soll nach den Kommissions-Leitlinien entscheidend sein, ob das Produkt *gegessen oder getrunken* wird. Danach gelten beispielsweise Joghurt und Fruchtmus als Lebensmittel, während Trinkjoghurt, Fruchtsaft und Milch als Getränke behandelt werden (s. S. 27f. der Leitlinien). Neben der Art des Verzehrs sollen aus Sicht der Kommission auch die Mengenangabe auf der Verpackung (Gramm oder Liter), deren Form und die Bei-

gabe von Besteck für die Auslegung herangezogen werden.

(2.) zum unmittelbaren Verzehr bestimmt

Das Lebensmittel muss zum unmittelbaren Verzehr bestimmt sein. Die Kommission beschreibt in den Leitlinien (S. 11) zwei „maßgebliche Kennzeichen“, die bei der Prüfung dieses Kriteriums berücksichtigt werden sollten:

„— *Art des in der Lebensmittelverpackung enthaltenen Lebensmittels: Lebensmittel, die im Allgemeinen zum sofortigen Verzehr geeignet sind, sind z. B. Nüsse, Sandwiches, Joghurt, Salate und gekochte Speisen, Obst und Gemüse.*

— *Das Einschließen oder Anbringen von Gegenständen wie Gabeln, Messern, Löffeln und Stäbchen und/oder Soßen in oder an die Einweg-Lebensmittelverpackung aus Kunststoff. Das Fehlen dieser Gegenstände sollte das Produkt jedoch nicht per se vom Geltungsbereich der Richtlinie ausschließen.“*

Während das zweite „Kennzeichen“ (z. B. beiliegende Gabeln etc.) tatsächlich ein Indikator dafür ist, dass das Produkt für den Außer-Haus-Verzehr bestimmt ist, bestehen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit des ersten Kennzeichens mit der Richtlinie: Die Kommission führt hier Lebensmittel auf, die zum sofortigen Verzehr „*geeignet sind*“ (englisch: „*suitable for*“). Tatsächlich fordert die Richtlinie allerdings, dass diese Lebensmittel zum unmittelbaren Verzehr „*bestimmt sind*“ (englisch: „*is intended for*“). Damit zieht die Richtlinie den Kreis der erfassten Lebensmittel wesentlich enger als die Leitlinien. Der verbindliche Richtlinientext hat Vorrang vor den rechtlich unverbindlichen Leitlinien der Kommission.

Das Kriterium der **Unmittelbarkeit ist zeitlich zu interpretieren**, d. h. es muss einen engen zeitlichen Zusammenhang zwischen dem Erwerb des Produkts und dem Verzehr bestehen. Dies zeigt ein Blick in die anderen Sprachfassungen der Richtlinie, z. B. der englischen: „... *food intended for immediate consumption...*“ (siehe Oxford Dictionary: „*happening or done without delay*“, [link](#)). Auch die französische Sprachfassung stellt auf den Sofortverzehr ab: „... *aliments destinés à être consommés immédiatement*“. Schließlich benutzt die

Kommission als Synonym für die Begriff „unmittelbar“ die Wendung „Für den sofortigen Verzehr bestimmt“ (siehe Tabelle 2–4).

Bezugspunkt für die Prüfung des zeitlichen Zusammenhangs ist der **Kauf des Produkts**, nicht etwa die Öffnung der Verpackung oder ein anderer Zeitpunkt. Zwar lassen die Kommissions-Leitlinien diesen Punkt in Bezug auf Lebensmittelverpackungen offen. Allerdings stellt die Kommission bei der Interpretation der gleichlautenden Regelung für Tüten und Folienverpackungen (Wrappers) fest: „Die Gestaltung der Verpackung weist darauf hin, dass das enthaltene Lebensmittel zum sofortigen Verzehr nach dem Kauf bestimmt ist.“ (siehe Leitlinien, S. 15). Gleiches muss auch für feste oder teilweise feste Lebensmittelverpackungen gelten, zumal die Kommission in diesem Zusammenhang darauf hinweist, dass feste und flexible Lebensmittelverpackungen in Bezug auf die Littering-Prävention gleich zu behandeln seien.

Zwar weicht die deutsche Sprachfassung der Richtlinie bei diesem Kriterium von den übrigen Sprachfassungen ab, weil sie den Eindruck erweckt, die Unmittelbarkeit könnte sich (auch) auf den Ort beziehen („dazu bestimmt sind, unmittelbar vor Ort verzehrt [...] zu werden“). Allerdings ist dieser Übersetzungsfehler bei der Umsetzung vom deutschen Gesetzgeber im § 3 Absatz 4b Nr. 1 VerpackG sowie Anhang I Nr. 1 EWKFondsG korrigiert worden.

Problematisch ist, dass viele der Lebensmittel, für die die Kommission in den Leitlinien das Kriterium pauschal bejaht, tatsächlich gar nicht „für den sofortigen Verzehr nach dem Kauf“ bestimmt sind: So sind die auf S. 11 und 15 sowie in den Tabellen 4-2 und 4-3 beispielhaft aufgeführten *Nüsse, Süßigkeiten, Joghurt, Salate und gekochte Speisen, Obst und Gemüse, Kirschtomaten, Chips, Kekse, Popcorn, Schokoriegel, Kaugummi, Backwaren, Tiefkühlprodukte sowie Tüten mit Würzmittel-Sauce* nicht per se für den Sofortverzehr bestimmt (zur Frage Einzelportion und *Multipacks* siehe unten d) (2.)). Jedenfalls hat die Kommission keinerlei Nachweise vorgelegt, dass diese Lebensmittel für den Sofortverzehr bestimmt sind, auch nicht in der Folgenabschätzung. Lediglich für die ebenfalls genannten *Sand-*

wiches dürfte das Kriterium in der Regel bejaht werden.

Joghurt, beispielsweise, wird üblicherweise in einem zeitlichen Abstand zum Erwerb konsumiert. Denn Joghurt ist in der Regel mehrere Wochen gekühlt haltbar. Außerdem wird Joghurt, ebenso wie viele der von der Kommission beispielhaft genannten Lebensmittel, in der Regel zunächst nach Hause, zur Arbeitsstätte oder an andere Plätze gebracht, wo eine ordnungsgemäße Entsorgung der Verpackung – anders als beim Konsum Außer-Haus – gewährleistet ist (s. u. (3.)). Daher sind beispielsweise Joghurtbecher, anders als in den Kommissions-Leitlinien dargestellt (siehe S. 28, Tabelle 4-9), keine Einweglebensmittelverpackung aus Kunststoff im Sinne des Gesetzes. Die gleichen Bedenken ergeben sich für viele der in den Leitlinien und von der Kommission genannten Lebensmittel. Anstatt einem Verweis auf pauschale Lebensmittel-Kategorien ist daher eine konkrete Prüfung in jedem Einzelfall erforderlich.

(3.) entweder vor Ort oder als Mitnahme-Gericht

Weder die Richtlinie noch die Leitlinien der Kommission geben einen Hinweis darauf, was unter „Mitnahme-Gericht“ (so § 3 Absatz 4b VerpackG) oder „Take-away-Gericht“ (so die Richtlinie und die Leitlinien) zu verstehen ist. Der Duden definiert den Begriff „Take-away“ gemeinsam mit anderen Anglizismen wie „to go, to-go und take-out“ als „Verkaufskonzept von Restaurants und Essensständen, bei dem Speisen und Getränke mitgenommen und außerhalb der Lokalität verzehrt werden“ ([link](#)). Gemeinsam ist diesen Lebensmitteln, dass sie außer Haus verzehrt werden, also draußen und nicht zu Hause oder bei der Arbeit. Die Beschränkung auf Lebensmittelverpackungen für den Außer-Haus-Verzehr resultiert aus der Folgenabschätzung der Kommission, wonach Lebensmittelverpackungen für den Außer-Haus-Konsum das größte Risiko bergen, als Müll in die Umwelt zu gelangen („*taking out food for consumption on the go ... is the most relevant [situation] to littering.*“, siehe [SWD\(2018\)254](#), Teil 3/3, S. 30). Die Kommission nutzt in den Leitlinien (z. B. in Tabelle 4-2) selbst den Oberbegriff „Take-away-Gericht“ für diese Produktkategorie.

Auch dieses Kriterium ist bei vielen der von der Kommission beispielhaft genannten Lebensmittel in den Tabellen 4-2 und 4-3 und auf S. 11 und 15 (s. o. (a)) nicht erfüllt. Joghurt beispielsweise, wie er im Handel angeboten wird, ist nicht dazu bestimmt, vor Ort oder als Mitnahme-Gericht verzehrt zu werden. Zum einen werden Joghurts, wie gesehen, in der Regel im Handel verkauft und nicht in Restaurants und Essensständen. Zum anderen ist Joghurt kein Produkt, das dazu bestimmt ist, vor Ort, das heißt am Ort des Erwerbs oder in dessen unmittelbarer Umgebung, verzehrt zu werden.

(4.) in der Regel aus der Verpackung heraus verzehrt werden

Maßgeblich für die Erfüllung dieses Kriteriums ist nach Ansicht der Kommission in den Leitlinien (S. 11) folgendes Kennzeichen:

„Die Form der Lebensmittelverpackung ermöglicht bzw. erleichtert den Verzehr des enthaltenen Lebensmittels direkt aus der Verpackung, d. h. durch einfaches Öffnen der Verpackung.“

Mit der Verwendung der Wörter „ermöglicht bzw. erleichtert“ versucht die Kommission erneut, den Anwendungsbereich der Richtlinie durch die (rechtlich unverbindlichen) Leitlinien zu erweitern. Angesichts des klaren Wortlauts der Richtlinie („in der Regel“) ist dem nicht zu folgen. Vielmehr kommt es darauf an, ob die Lebensmittel „meist, normalerweise, gewöhnlich oder im Normalfall“ (siehe zur Wortbedeutung „in der Regel“ [hier](#)) aus der Verpackung heraus gegessen werden.

Dies ist in jedem Einzelfall zu prüfen. Die pauschale Bejahung dieses Kriteriums für eine Reihe von Lebensmittelkategorien in den Leitlinien (siehe z. B. S. 15 sowie Tabellen 4-2 und 4-3) genügt den Anforderungen des Gesetzes jedenfalls nicht, zumal die Kommission keine entsprechenden Nachweise erbracht hat.

Es ist beispielsweise bereits zweifelhaft, ob Joghurt „in der Regel“ aus der Verpackung heraus verzehrt wird. Die Kommission hat dafür in den Leitlinien keinerlei Hinweise gegeben. Auch in den Folgenabschätzungen findet sich dazu nichts. Jedenfalls

für Natur-Joghurt, Sauerrahm, Quark etc. wird man dies verneinen müssen. Außerdem werden diese Produkte in der Regel nicht als solche konsumiert, sondern im Rahmen einer Zubereitung (s. u. (d)) mit anderen Zutaten (z. B. Obst, Getreidemüsli, Mehl etc.) gemischt.

Festzuhalten ist, dass es keine Hinweise dafür gibt, das für Joghurt und viele weitere der von der Kommission genannten Lebensmittelkategorien dieses Kriterium „generell“ erfüllt ist.

(5.) ohne weitere Zubereitung wie Kochen, Sieden oder Erhitzen

Das letzte Kriterium soll nach den Kommissionsleitlinien (S. 11) unter folgenden Umständen erfüllt sein:

„— Die im Lebensmittelbehälter enthaltenen Lebensmittel können ohne weitere Zubereitung verzehrt werden. Das Lebensmittel muss z. B. nicht eingefroren, gekocht, gesiedet oder erhitzt werden, einschließlich Braten, Grillen, Backen, in der Mikrowelle kochen und Toasten. So sollte beispielsweise das Waschen, Schälen oder Schneiden von Obst und Gemüse nicht als Zubereitung angesehen werden und ist daher kein Hinweis für einen Ausschluss von der Richtlinie, da diese Tätigkeiten problemlos unterwegs durchgeführt werden können.“

— Das in der Lebensmittelverpackung enthaltene Lebensmittel kann verzehrt werden, ohne dass vor dem Verzehr des Lebensmittels Würzmittel oder Saucen (sofern diese nicht zusammen mit dem Lebensmittelprodukt angeboten werden), kaltes oder heißes Wasser oder andere Flüssigkeiten, einschließlich Milch, zugegeben werden, wie z. B. im Fall von Getreideprodukten (sofern nicht Portionspackungen von Getreideprodukten zusammen mit einer zusätzlichen Einzelportion Milch verkauft werden) oder Suppen in Pulverform.“

Tatsächlich „können“ beispielsweise Frucht-Joghurts ohne weitere Zubereitungsschritte wie Erhitzen etc. konsumiert werden. Theoretisch gilt dies auch für Natur-Joghurt, obwohl sie im Alltag üblicherweise nicht als solche verzehrt werden, sondern im Rahmen einer „weiteren Zubereitung“ mit anderen Zutaten (z. B. Obst, Getreidemüsli etc.)

vermischt und verzehrt werden. Produkte wie Sauerrahm, Quark etc. werden ausschließlich im Rahmen einer „weiteren Zubereitung“ verzehrt, nämlich in Form von Backwaren, Bratgerichten etc.

Das Beispiel zeigt, dass auch bei diesem Kriterium immer eine Prüfung des Einzelfalls erforderlich ist.

d) Littering-Geneigntheit

Zusätzlich zu den Kriterien in § 3 Absatz 4b VerpackG sowie Anhang I Nr. 1 EWKFondsG werden durch Artikel 12 und Erwägungsgrund 12 der Richtlinie weitere Kriterien hinzugefügt, die sich auf die Wahrscheinlichkeit beziehen, dass die Verpackung als Müll in der Umwelt und damit möglicherweise auch im Meer landet. Damit wird das Ziel der Richtlinie bekräftigt, Littering zu bekämpfen. Die Richtlinie selbst stellt in Erwägungsgrund 7 klar, dass *„die vorliegende Richtlinie nur für die am häufigsten an den Stränden der Union vorkommenden Einwegkunststoffartikel [...] gelten“* soll.

(1.) Tendenziell achtlos weggeworfen werden

Leider hat es der deutsche Gesetzgeber versäumt, bei der Definition der Einweg-Lebensmittelverpackung das zusätzliche Kriterium aus Artikel 12 Absatz 1 der Richtlinie ausdrücklich zu erwähnen, wonach als weiteres Kriterium geprüft werden muss, ob die Lebensmittelverpackungen *„aufgrund ihres Volumens oder ihrer Größe — insbesondere wenn es sich um Einzelportionen handelt — tendenziell achtlos weggeworfen werden“*. Im Sinne einer richtlinienkonformen Auslegung und um eine europaweit einheitliche Auslegung zu gewährleisten, muss dieses Kriterium bei der Prüfung mitberücksichtigt werden.

Bei der Bestimmung, ob ein Lebensmittelbehälter *„tendenziell achtlos weggeworfen wird“* geben die Leitlinien der Kommission leider wenig Orientierung. Zwar weisen die Leitlinien (S. 12) ausdrücklich darauf hin, dass hier ein zusätzliches Kriterium von der Richtlinie vorgegeben wird. Allerdings hat es die Kommission versäumt, dieses zusätzliche Kriterium in der Tabelle 4-2 aufzuführen.

Inhaltlich versucht die Kommission das Kriterium dadurch ins Leere laufen zu lassen, dass vorgeschlagen wird, *„im Wege der Analogie“* für starre und flexible Lebensmittelverpackungen denselben Grenzwert wie für Getränkebehälter zu verwenden, nämlich 3 Liter (siehe Leitlinien S. 12 und 15). Das überzeugt nicht: Zum einen ist die Analogie zu Getränkebehältern willkürlich und widerspricht dem Abgrenzungskriterium, wonach Lebensmittel in Gewicht (z.B. Gramm) und Getränke in Volumen (z.B. Liter) gekennzeichnet werden (s.o.). Außerdem würde dadurch der Anwendungsbereich der Richtlinie erheblich ausgeweitet, denn schließlich haben sämtliche Take-away-Verpackungen ein Volumen von weniger als 3 Liter. Beispielsweise ist ein Joghurt in einem Ein-Liter-Behälter sicherlich keine „Einzelportion“ im Sinne der Richtlinie (s. u. (2.)).

Der Vorschlag ist auch nicht sachgerecht: So gibt es weder in der Richtlinie noch in den Leitlinien einen Hinweis darauf, dass Lebensmittelbehälter aus Kunststoff mit einem Volumen von weniger als 3 Litern „tendenziell achtlos weggeworfen werden“. Eine solche Schlussfolgerung findet sich überdies weder in der insgesamt 250 Seiten umfassenden Analyse der Strandfunde und der Folgenabschätzung der Kommission zum Richtlinienvorschlag (siehe SWD(2018) 254)), noch in den Untersuchungen des Umweltbundesamtes (z.B. Status Quo, Handlungspotentiale, Instrumente und Maßnahmen zur Reduzierung des Litterings, 2020; Kunststoffe in der Umwelt, 2019).

Der Vorschlag der Kommission für ein klares Abgrenzungskriterium in Form einer 3-Liter-Grenze überzeugt daher nicht. Festzuhalten ist somit, dass in jedem Einzelfall geprüft werden muss, ob die Einwegkunststoff-Lebensmittelverpackung tendenziell achtlos weggeworfen wird.

(2.) Keine Lebensmittel in Portionsgrößen für mehr als eine Person und keine Multipacks

Aus der Richtlinie (siehe Erwägungsgrund 12) sowie den Leitlinien (S. 12 mit einer Korrektur) geht überdies hervor, dass Behälter, die Lebensmittel in **Portionsgrößen für mehr als eine Person** enthalten, oder Behälter mit Lebensmitteln in Portionsgrößen

für eine Person, bei denen **mehr als eine Einheit verkauft wird** (sog. *Multipacks*), zu Zwecken dieser Richtlinie **nicht** als Einwegkunststoffartikel gelten.

Leider hat es die Kommission auch in diesem Fall versäumt, in der Tabellen 4-2 mit den Produktbeispielen diese – den Anwendungsbereich einschränkenden – Kriterien in einer Spalte aufzunehmen. Auch der deutsche Gesetzgeber hat bei der Umsetzung auf diese Einschränkung verzichtet. Bei der Prüfung der deutschen Vorschriften sind diese Kriterien dennoch im Sinne einer richtlinienkonformen Auslegung zu berücksichtigen.

e) Rechtsfolgen

Das Inverkehrbringen von Einweg-Kunststoff-Lebensmittelverpackungen aus **expandiertem Polystyrol** ist gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 7 Einweg-Kunststoff-Verbots-Verordnung seit dem 3. Juli 2021 in Deutschland verboten.

Für die übrigen Einweg-Kunststoff-Lebensmittelverpackungen gilt, dass deren Letztvertreiber, die sie mit Waren befüllen, ab dem 1. Januar 2023 verpflichtet sind, die Ware am Ort des Inverkehrbringens jeweils auch in **Mehrwegverpackungen** zum Verkauf anzubieten (s. § 33 sowie Ausnahmen in § 34 VerpackG).

Zudem werden die **Kosten für die Beseitigung von Abfällen und Müll** durch Einweg-Kunststoff-Lebensmittelverpackungen **im öffentlichen Raum** ab 2024 auf die Hersteller bzw. Inverkehrbringer umgelegt (s. § 11 i.V.m. Anlage 1 Nr. 1 EWKFondsG).

Schließlich sind die Dualen Systeme verpflichtet, **Sensibilisierungsmaßnahmen** in Bezug auf „Einweg-Kunststoff-Verpackungen“ durchzuführen (§ 14 Abs. 3 VerpackG). Dies bezieht sich auch auf Einweg-Kunststoff-Lebensmittelverpackungen.

Eine Übersicht über sämtliche zu prüfenden Kriterien ist in **Anlage 1** abgebildet.

2. Tüten und Folienverpackungen mit Lebensmittelinhalt

Im EWKFondsG wird erstmalig im deutschen Recht eine Definition der Produktgruppe „Tüten und Folienverpackungen mit Lebensmittelinhalt“ vorgenommen. Nach Anlage 1 Nr. 2 EWKFondsG handelt es sich dabei um

„aus flexiblem Material hergestellte Tüten und Folienverpackungen, wie Wrappers, mit Lebensmittelinhalt, der

a) dazu bestimmt ist, unmittelbar aus der Tüte oder der Folienpackung heraus verzehrt zu werden, und

b) keiner weiteren Zubereitung bedarf“.

Diese Definition entspricht der Richtlinie Anhang Teil E. Nr. 2.

a) Einweg-Kunststoff-Verpackungen

Die Anforderungen für Einweg-Kunststoff-Verpackungen (s.o. 1. a)-b)) gelten auch für diese Produktgruppe mit der Besonderheit, dass nur **vollständig aus flexiblem Material bestehende Verpackungen** als Tüten und Folienverpackungen erfasst sind (s. Leitlinien S. 15, 30). Flexible Verpackungen sind nach den Leitlinien

„Verpackungen, deren Form leicht verändert werden kann, z. B. wenn Lebensmittel hinzugefügt oder entfernt werden, im Gegensatz zu starren Verpackungen, deren Form unverändert bleibt, wenn

Lebensmittel hinzugefügt oder entfernt werden“ (S. 15). „Eine flexible Verpackung bedeutet, dass sie sich leicht biegen lässt, ohne zu brechen.“ (S. 30).

b) mit Lebensmittelinhalt

Anders als starre oder halbstarre Einweglebensmittelverpackungen „für Lebensmittel“ sind lediglich flexible Tüten und Folienpackungen „mit Lebensmittelinhalt“ erfasst. Leere Tüten und Folienverpackungen, die z. B. vom Tütenproduzenten an den Abfüller geliefert werden, sind nicht erfasst (s. UBA-Studie [132/2022 Anhang IX](#), S. 17). Der Hinweis in den Leitlinien der Kommission, dass auch unbefüllte Tüten und Folienverpackungen erfasst seien (s. S. 10, Tabelle 3-1), ist nicht vom Wortlaut der Richtlinie und der deutschen Umsetzungssetze gedeckt.

Die Abgrenzung ist wichtig für die Frage, wer Hersteller der Verpackung im Sinn des EWKFondsG und damit kostenpflichtig ist. Zum Kriterium „Lebensmittel“ siehe oben 1 c).

c) zum Sofortverzehr bestimmt

Das Unmittelbarkeits-Kriterium in der Definition in Anlage 1 Nr. 2 EWKFondsG ist genauso ambivalent wie das Unmittelbarkeits-Kriterium für starre Lebensmittelverpackungen in der Richtlinie (s. o. 1 c) (2.)). Leider hat es der deutsche Gesetzgeber im Fall der Tüten und Folienverpackungen versäumt, die Definition im EWKFondsG ebenfalls an die anderen Sprachfassungen der Richtlinie anzupassen (siehe oben 1. c) (2)). Die Unklarheit der Worte „unmittelbar aus der Tüte oder der Folienpackung heraus verzehrt zu werden“ könnte daher bei isolierter Betrachtung zu der Annahme führen, dass sich das Unmittelbarkeitskriterium auf den Verzehr „direkt aus der Tüte oder der Folienpackung“ beschränkt und daher nicht notwendigerweise ein zeitlicher Zusammenhang zwischen Verzehr und Kauf bestehen muss, wie dies für die starren Lebensmittelbehälter gilt (s. o. 1. c) (2)). Eine solche Unterscheidung wäre allerdings nicht richtlinienkonform.

Auch die in Tüten und Folienverpackungen verpackten Lebensmittel müssen der hier vertretenen Auffassung zufolge dazu bestimmt sein, unmittelbar verzehrt zu werden. Der Vergleich mit anderen Sprachfassungen der Richtlinie sowie die Kommissions-Leitlinien zeigt, dass das Unmittelbarkeitskriterium – wie auch bei den starren oder halbstarren Lebensmittelbehältern – **zeitlich** zu interpretieren ist: So lautet etwa die englische Definition in der Richtlinie: *„Packets and wrappers made from flexible material containing food that is intended for immediate consumption from the packet or wrapper without any further preparation“* (s. o. 1 c) (2.); siehe im Übrigen Kommissions-Leitlinien in der englischen Fassung, S. 16, table 4-3, Spalte 5: *„Intended for immediate consumption...“*).

Bezugspunkt für die Prüfung des zeitlichen Zusammenhangs ist nach der hier vertretenen Auffassung – wie auch bei den starren oder halbstarren Lebensmittelbehältern – der **Kauf** des Produkts – und nicht etwas das Öffnen der Verpackung oder ein anderer Zeitpunkt. Ausdrücklich stellt die Kommission in den Leitlinien den unmittelbar zeitlichen Zusammenhang zum Kauf her, indem sie folgendes Indiz im Rahmen der Verpackungsgestaltung nennt: *„Die Gestaltung der Verpackung weist darauf hin, dass das enthaltene Lebensmittel zum sofortigen Verzehr nach dem Kauf bestimmt ist“* (s. Leitlinien S. 15).

Wie gesehen, lässt der Wortlaut der deutschen Richtlinie und die Definition in Anlage 1 Nr. 2 EWKFondsG allerdings auch die Annahme zu, das Lebensmittel müsse (lediglich) zum unmittelbaren Verzehr direkt aus der Tüte oder der Folienverpackung heraus bestimmt sein. Dementsprechend wäre jedes verzehrfertige Lebensmittel in einer flexiblen Kunststoffverpackung erfasst, auch wenn es beispielsweise eine Haltbarkeit von mehreren Monaten hat oder keine Littering-Gefahr der Verpackung besteht. Dafür könnte sprechen, dass für Tüten und Folienverpackungen – anders als für starre oder halbstarre Lebensmittelbehälter – keine Voraussetzung ist, dass die Lebensmittel „vor Ort oder als Mitnahme-Gericht“ verzehrt werden müssen.

Die Kommissions-Leitlinien sind insoweit uneindeutig, weil sie – wie schon bei den festen Lebensmittelverpackungen – auch hier beispielhaft verzehrfertige Lebensmittel benennen, die allerdings nicht zwingend für den sofortigen Verzehr nach dem Kauf *bestimmt* sind, z. B. Kekse, Nüsse, Chips, Popcorn, Süßigkeiten, Schokoriegel, Backwaren, Tiefkühlprodukte, geschnittene Salatblätter. Allerdings lässt sich aus der Aufzählung der Lebensmittel zumindest entnehmen, dass nur bestimmte und nicht etwa sämtliche verzehrfertige Lebensmittel erfasst sein sollen. Das spricht für die hier vertretene Auffassung. Schließlich lässt sich weder in der Richtlinie, den Leitlinien noch in der Gesetzesbegründung des EWKFondsG ein Hinweis darauf finden, dass bei Tüten und Folienverpackungen generell andere (z. B. länger haltbare) Lebensmittel erfasst sein sollen, als bei starren oder halbstarren Lebensmittelbehältern. Im Gegenteil stimmen die Beispiele, die etwa die Kommission anführt, für beide Produktgruppen vielfach überein. Insofern ist fraglich, ob das Fehlen des Kriteriums, dass das Lebensmittel „vor Ort oder als Mitnahme-Gericht“ verzehrt werden muss, eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers war. Dagegen spricht, dass Tüten und Folienverpackungen in Bezug auf die Littering-Prävention mit den starren Lebensmittelbehältern gleichbehandelt werden (s. o. 1. c) (2.) sowie unten unter e)).

Entsprechend der hier vertretenen Auffassung muss die Definition daher richtlinienkonform und im Einklang mit den anderen Sprachfassungen sowie der Definition für starre Lebensmittelverpackungen wie folgt ausgelegt werden:

„aus flexiblem Material hergestellte Tüten und Folienverpackungen, wie Wrappers, mit Lebensmittelinhalt, der

a) dazu bestimmt ist, **unmittelbar verzehrt zu werden**, aus der Tüte oder der Folienpackung heraus, und

b) keiner weiteren Zubereitung bedarf“.

Auch hier wird vermutlich erst die Rechtsprechung den Anwendungsbereich endgültig klären.

d) aus der Tüte oder der Folienverpackung heraus

Die Lebensmittel müssen auch **dazu bestimmt sein**, „aus der Tüte oder der Folienverpackung heraus verzehrt zu werden“. Der notwendige Zusammenhang zwischen dem Verzehr und der Verpackung ist hier noch stärker als bei starren oder halbstarren Lebensmittelverpackungen, wo dies (nur) „in der Regel“ der Fall sein soll. Leider berücksichtigen die Leitlinien der Kommission diesen Zusammenhang nur unzureichend: Dass das Verpackungsdesign den Verzehr direkt aus der Tüte oder Folienverpackung „erlaubt“ (Leitlinien, S.15) entspricht nicht der Richtlinie und weitet den Anwendungsbereich aus. Richtig ist dagegen folgendes Kennzeichen: „Die Gestaltung der Verpackung weist darauf hin, dass das enthaltene Lebensmittel zum sofortigen Verzehr nach dem Kauf bestimmt ist.“ (ebd.). Wenig überzeugend ist außerdem das von der Kommission vorgeschlagene Kennzeichen, dass sich die Verpackung „leicht öffnen“ lässt, „z. B. durch Aufreißen, Schneiden, Abdrehen oder Auseinanderziehen“ (ebd.), denn dies gilt schließlich für sämtliche Tüten und Folienverpackungen.

e) Littering-Geneigtheit

Die zusätzlichen Kriterien des Artikel 12 und Erwägungsgrund 12 der Richtlinie zur Littering-Geneigtheit der Verpackung gelten dem Wortlaut nach nur für (starre oder teilweise starre) Lebensmittelverpackungen (s. o. 1. d)), nicht jedoch für Tüten und Folienverpackungen. Allerdings schlägt die Kommission in den Leitlinien vor, diese Kriterien prinzipiell auch für Tüten und Folienverpackungen anzuwenden (S. 15). Dementsprechend nennt sie in den Beispielen in Tabelle 4-3 der Leitlinien (Zeile 1) auch „zum sofortigen Verzehr bestimmte Lebensmittel“, die „als einzelne Einheit“ verkauft werden. Das ist überzeugend, schließlich haben starre und flexible Verpackungen eine vergleichbare Littering-Geneigtheit (s. o.). Insofern würde auch für Tüten und Folienverpackungen gelten, dass Verpackungen, die Lebensmittel in Portionsgrößen für mehr als eine Person enthalten oder mit Lebensmitteln in

Portionsgrößen für eine Person, bei denen mehr als eine Einheit verkauft wird (sog. Multipacks), nicht erfasst sind. Soweit geht die Kommission allerdings nicht, sondern belässt es bei dem – wie oben gesehen nicht überzeugenden – Vorschlag eines 3-Liter-Volumen-Grenzwerts. Als vom Anwendungsbereich erfasst nennt die Kommission dementsprechend in Tabelle 4-3 der Leitlinien (Zeile 2) auch Lebensmittel, die „in mehreren Einheiten (d.h. in einem Sammelbehälter) verkauft werden“. Ob und inwieweit diese zusätzlichen Kriterien auch bei Tüten und Folienverpackungen Anwendung finden, wird vermutlich erst von der Rechtsprechung endgültig entschieden werden.

f) Rechtsfolgen

Mit Lebensmittelinhalt befüllte Tüten und Folienverpackungen unterliegen dem EWKFondsG (s. o.), d.h. die Kosten für die Beseitigung von entsprechenden Abfällen und Müll im öffentlichen Raum werden mit Wirkung ab 2024 auf die Hersteller bzw. Inverkehrbringer umgelegt (s. § 11 i.V.m. Anlage 1 Nr. 2 EWKFondsG).

Außerdem sind die Dualen Systeme verpflichtet, Sensibilisierungsmaßnahmen in Bezug auf „Einweg-Kunststoff-Verpackungen“ durchzuführen (§ 14 Abs. 3 VerpackG). Dies bezieht sich auch auf Tüten und Folienverpackungen mit Lebensmittelinhalt.

Siehe Entscheidungsbaum in **Anlage 2**.

Stand Mai 2023

Verantwortlich für den Inhalt

Dr. Martin Engelmann
Hauptgeschäftsführer, IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.
m.engelmann@kunststoffverpackungen.de
+49 (0)6172 926676
+49 (0)151 2602 8512

Redaktion

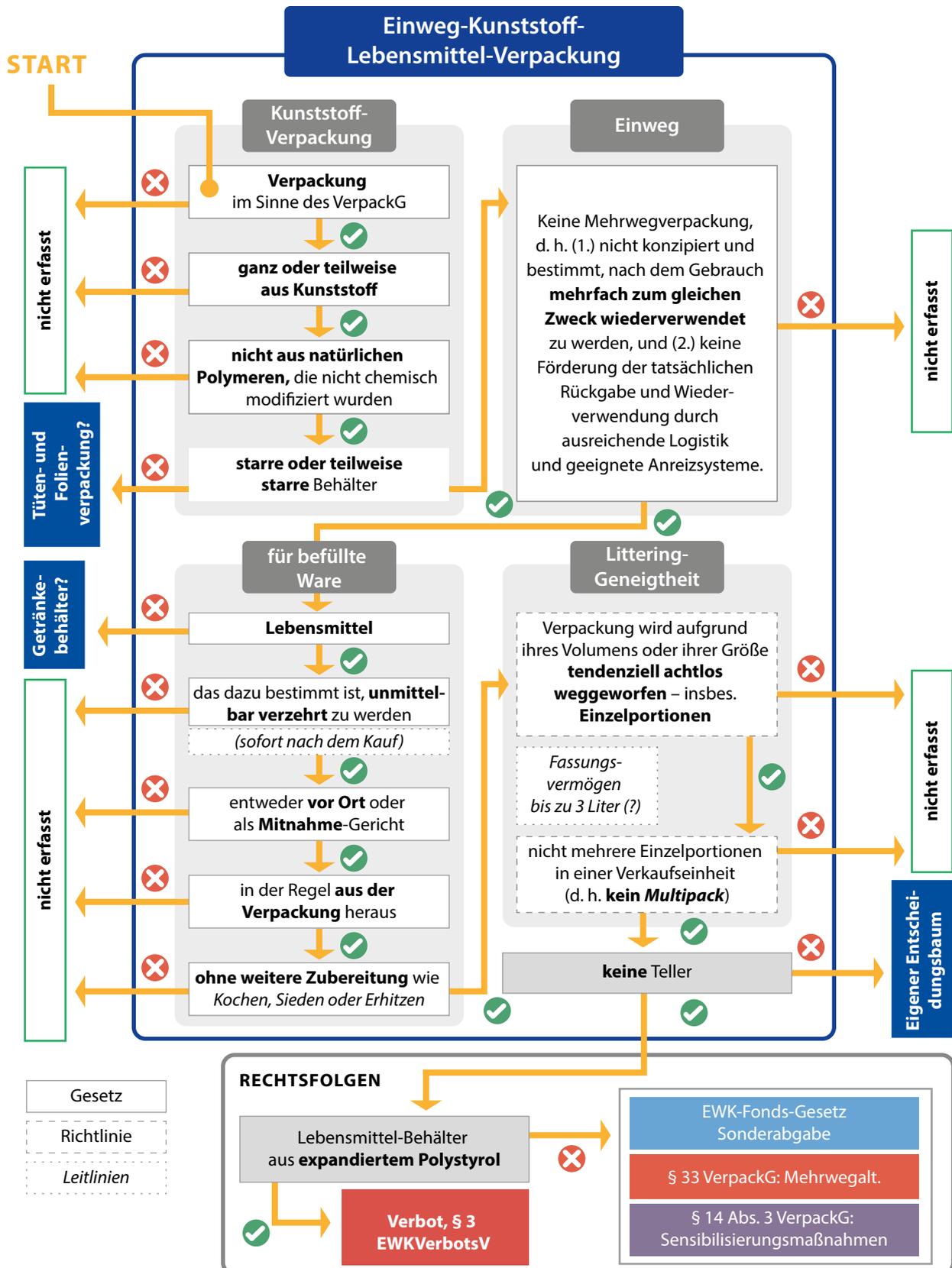
Yvonne Kramer

Gestaltung

Ilona Hirth Grafik Design GmbH

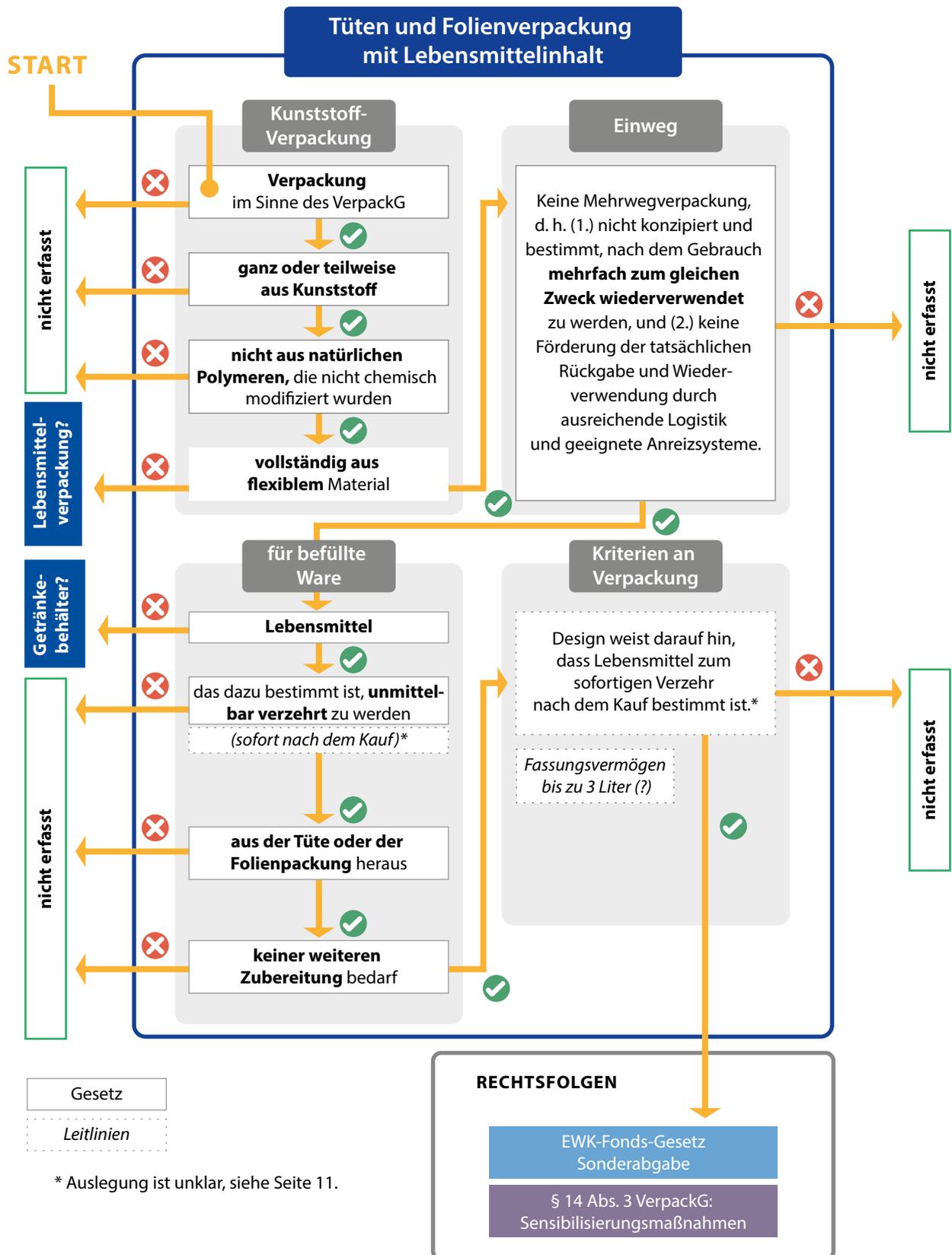
Anlage 1

Entscheidungsbaum – Einweg-Kunststoff-Lebensmittelverpackung im Sinne von VerpackG und EWKFondsG



Anlage 2

Entscheidungsbaum – Tüten und Folienverpackungen mit Lebensmittelinhalt im Sinne von VerpackG und EWK-FondsG





BUNDESVERBAND DER
SYSTEMGASTRONOMIE E.V.

Bundesvereinigung der Deutschen



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.

Bundesverband der Systemgastronomie e. V.
Wilhelm-Wagenfeld-Straße 20 | 80807 München
Telefon +49 89 30658790 | Fax +49 89 306587910
info@bundesverband-systemgastronomie.de | www.bundesverband-systemgastronomie.de

Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V.
Claire-Waldoff-Straße 7 | 10117 Berlin
Telefon +4930 200786-0 | Fax +4930 200786-299
www.bve-online.de

IK Industrievereinigung Kunststoffverpackungen e.V.
Bundesverband für Kunststoffverpackungen und Folien
Kaiser-Friedrich-Promenade 43 | 61348 Bad Homburg
Telefon 06172 9266-01 | Fax 06172 9266-70
info@kunststoffverpackungen.de | www.kunststoffverpackungen.de