

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Verena Kämmerling (CDU)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, und Klimaschutz namens der Landesregierung

Mehrwegangebotspflicht in der Außer-Haus-Verpflegung: Wie stellt die Landesregierung den Erfolg sicher, und wie unterstützt sie die kommunale Ebene?

Anfrage der Abgeordneten Verena Kämmerling (CDU), eingegangen am 09.02.2023 - Drs. 19/493 an die Staatskanzlei übersandt am 13.02.2023

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, und Klimaschutz namens der Landesregierung vom 08.03.2023

Vorbemerkung der Abgeordneten

Betriebe der Außer-Haus-Verpflegung sind seit dem 01.01.2023 verpflichtet, ihre Speisen und Getränke auch in Mehrwegverpackungen anzubieten. In der Oldenburgischen Volkszeitung vom 04.01.2023 wurde u. a. die Aussage des Bundesverbands des Deutschen Hotel- und Gaststättengewerbes (DEHOGA) wiedergegeben, der zufolge bei der Befüllung von Gefäßen, die Kundinnen und Kunden in Betriebe der Außer-Haus-Verpflegung mitbrächten, um sie vor Ort befüllen zu lassen, ein Zielkonflikt bestehe zwischen der neuen Mehrwegangebotspflicht und dem Hygienerecht. Der DEHOGA hat eigene Merkblätter zum Umgang mit kundeneigenen Behältnissen herausgegeben, verweist aber zugleich darauf, dass „derzeit keine abgestimmte, gefestigte Meinung der Behörden im Sinne einer bundesweit einheitlichen Anwendung der gesetzlichen Vorgaben bekannt ist.“

Recherchen des Göttinger Tageblatts (vgl. Ausgabe vom 07.01.2023) zur neuen Mehrwegangebotspflicht haben ergeben, dass die Frage, wer die Einhaltung der neuen Mehrwegangebotspflicht in der Außer-Haus-Verpflegung zu kontrollieren habe, auf der kommunalen Ebene offenbar ungeklärt ist. Die gegenüber der Zeitung von Behördenvertretern geäußerten Vermutungen reichen vom Ordnungsamt über das Veterinäramt und die Untere Abfallbehörde bis zum Gewerbeaufsichtsamt. Die Stadt Duderstadt konnte auf Nachfrage des Göttinger Tageblatts „keine vernünftige Auskunft geben“; der Landkreis Göttingen sah sich nicht zu einer Auskunft in der Lage, da „extra neue Kontrollbehörden organisiert werden müssen“. Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) hat vor diesem Hintergrund eine bundesweite Recherche unter dem Motto „Deutschland macht den Mehrweg-Test“ angekündigt, im Rahmen derer bei Gastronomiebetrieben und Lieferdiensten Tests durchgeführt werden sollen. Die DUH meldet zudem Zweifel am Erfolg der Mehrwegangebotspflicht an, da es an den notwendigen Anreizen zum Umstieg auf Mehrwegverpackungen fehle.

Vorbemerkung der Landesregierung

Gemäß § 33 Abs. 1 Verpackungsgesetz (VerpackG) sind Letztvertreiber von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und von Einweggetränkebechern, die erst beim Letztvertreiber mit Waren befüllt werden, seit dem 01.01.2023 verpflichtet, die in diesen Einwegverpackungen angebotenen Waren am Ort des Inverkehrbringens auch in Mehrwegverpackungen zum Verkauf anzubieten. Die Letztvertreiber dürfen die Verkaufseinheit aus Ware und Mehrwegverpackung nicht zu einem höheren Preis oder zu schlechteren Bedingungen anbieten als die Verkaufseinheit aus der gleichen Ware und einer Einwegverpackung.

Die Mehrwegangebotspflicht gilt für Letztvertreiber von Einweglebensmittelverpackungen aus Kunststoff und von Einweggetränkebechern aller Materialien, die jeweils erst beim Letztvertreiber mit Waren befüllt werden. Verpflichtet sind daher alle Unternehmen, bei denen Speisen und Getränke zum

Sofortverzehr vor Ort oder als Mitnahmegeschäft (To-go-Bereich) in Einweglebensmittelkunststoffverpackungen oder Getränkebecher verpackt bzw. abgefüllt und an Endverbraucher*innen abgegeben werden. Dies betrifft z. B. Lieferdienste, Restaurants, Bistros, Kantinen, Cateringanbieter, Cafés, aber auch Supermärkte, Tankstellen oder Lebensmittelgeschäfte.

Die Pflicht führt dazu, dass die Kunden das Recht haben, entweder ihre Speisen und Getränke in Mehrwegverpackungen angeboten zu bekommen (§ 33 VerpackG) oder bei Betrieben mit weniger als 5 Mitarbeiter*innen und weniger als 80 m² Verkaufsfläche, die keine Mehrwegverpackungen bereitstellen möchten, eigene Mehrwegbehältnisse befüllen lassen können (§ 34 VerpackG).

Darüber hinaus sind Letztvertreiber gemäß § 33 Abs. 1 Satz 1 verpflichtet, die Endverbraucher*innen in der Verkaufsstelle durch deutlich sicht- und lesbare Informationstafeln oder -schilder auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Waren in Mehrwegverpackungen zu erhalten.

Verstöße gegen die Mehrwegangebotspflicht für Einwegkunststofflebensmittelverpackungen und Einweggetränkebecher nach § 33 VerpackG können als Ordnungswidrigkeit mit Bußgeldern geahndet werden.

Um einen bundeseinheitlichen Vollzug sicherzustellen, erarbeitet die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall derzeit einen Leitfaden „Fragen und Antworten zur Umsetzung der Mehrwegangebotspflicht nach §§ 33, 34 Verpackungsgesetz“, der im 1. Quartal 2023 veröffentlicht werden soll.

Bei der Nutzung von Mehrweggefäßen für die Außerhaus-Verpflegung gelten EU-weit Hygienevorgaben für Lebensmittel: Verordnung (EG) Nr. 852/2004 über Lebensmittelhygiene und Verordnung (EG) Nr. 853/2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs sowie Verordnung (EG) Nr. 1935/2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen. National sind die hygienerechtlichen Anforderungen in der Lebensmittelhygiene-Verordnung, speziell für tierische Produkte in der Tierische Lebensmittel-Hygieneverordnung und bezogen auf Lebensmittelkontaktmaterial in der Bedarfsgegenständeverordnung verankert.

Damit eine Nutzung von Mehrwegverpackungen im Einklang mit den lebensmittelhygienerechtlichen Vorgaben erfolgt, sind gemäß §§ 13 f der „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung von Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs und zum Verfahren zur Prüfung von Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis (AVV Lebensmittelhygiene)“ von der Lebensmittelwirtschaft mit den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Behörden Leitlinien der „Guten Verfahrenspraxis“ nach Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 abgestimmt worden, und zwar Leitlinien in Form von Merkblättern:

- a) Merkblatt „Mehrweg-Behältnisse“ - Hygiene beim Umgang mit kundeneigenen Behältnissen zur Abgabe von Lebensmitteln in Bedienung oder Selbstbedienung, Stand: März 2020
- b) Merkblatt „Pool-Geschirr“ - Hygiene beim Umgang mit Mehrweggeschirren innerhalb von Pfand-Poolssystemen, Stand: März 2020
- c) Merkblatt „Coffee to go“-Becher - Hygiene beim Umgang mit kundeneigenen Bechern zur Abgabe von Heißgetränken in Bedienung oder Selbstbedienung, Stand: September 2019, 2. Auflage.

Den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen kommunalen Behörden wurden die 1. Auflage des Merkblatts „Coffee to go“-Becher- Hygiene beim Umgang mit kundeneigenen Bechern zur Abgabe von Heißgetränken in Bedienung oder Selbstbedienung“ mit Erlass vom 13.03.2018 und die beiden weiteren Merkblätter mit Erlass vom 24.03.2020 zur Kenntnis gegeben.

Das Merkblatt „Mehrweg-Behältnisse“ inklusive des dazugehörigen Lehrvideos gilt als wirtschaftsseitige Leitlinie und ist von allen Bundesländern geprüft. Es beinhaltet die relevanten rechtlichen Aspekte, die notwendigen betrieblichen Voraussetzungen und gibt den Lebensmittelunternehmern Empfehlungen, wie sie die sachgerechte, hygienische Handhabung der kundeneigenen Behältnisse, insbesondere beim Befüllvorgang, leisten können. Diese Leitlinie entstand unter Mitwirkung folgender Verbände: Bundesverband der Systemgastronomie (BdS), Bundesverband des Deutschen Le-

bensmittelhandels (BVLH), Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA), Deutsche Gesellschaft für Hauswirtschaft, Deutscher Konditorenbund und Zentralverband des Deutschen Bäckerhandwerks.

1. Wie bewertet die Landesregierung rechtlich den Zielkonflikt zwischen dem Hygienerecht und der Pflicht zur Befüllung von Behältnissen, die Kundinnen und Kunden in Betriebe der Außer-Haus-Verpflegung mitbringen, um sie vor Ort befüllen zu lassen?

Bei Beachtung der in der Vorbemerkung genannten hygienerechtlichen Anforderungen in Verbindung mit den Leitlinien nach Artikel 8 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 bestehen aus Sicht der Lebensmittelüberwachung keine Bedenken gegen die Nutzung von Mehrwegverpackungen.

2. Welche Maßnahmen hat die Landesregierung ergriffen oder wird sie noch ergreifen, um eine landesweit möglichst einheitliche Anwendung der gesetzlichen Vorgaben sowohl im Bereich der Mehrwegangebotspflicht als auch bei Fragen der Abwägung zwischen Mehrwegangebotspflicht und Hygienerecht zu gewährleisten?

Neben den lebensmittelhygienerechtlichen Vorgaben sind der o. a. Leitfaden sowie die o. a. Leitlinien eine bundesweit einheitliche Grundlage sowohl für die Anwender-, als auch die Überwachungspraxis. Im Hinblick auf eine bundesweit einheitliche Anwendung durch die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Behörden sind die Leitlinien in das bundesweite Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (FIS-VL), eine internetgestützte Plattform, die den schnellen Informationsaustausch und die fachliche Zusammenarbeit zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung u. a. lebensmittelrechtlicher Vorschriften unterstützt, eingestellt worden. Aktuell ist ein Bedarf für weitergehende landesrechtliche Maßnahmen nicht erkennbar.

3. Welche Behörde ist nach Auffassung der Landesregierung für die Kontrolle der Einhaltung der Mehrwertangebotspflicht zuständig? Durch welche Maßnahmen hat die Landesregierung sichergestellt, dass die Zuständigkeiten rechtzeitig geklärt und die notwendigen Kontrollstrukturen in den zuständigen Behörden aufgebaut werden?

In Niedersachsen sind die unteren Abfallbehörden (uAB) gemäß §§ 42 Abs. 1, 43 Niedersächsisches Abfallgesetz (NAbfG) für die Überwachung des Vollzugs des § 33 VerpackG zuständig. Über den Rahmen möglicher Überwachungen und Anordnungen im Einzelfall entscheiden die unteren Abfallbehörden in eigener Zuständigkeit.

4. Entsteht nach Auffassung der Landesregierung in den für die Kontrolle der Einhaltung der Mehrwertangebotspflicht zuständigen Behörden ein zusätzlicher Personalbedarf? Wenn ja: In welchem Umfang? Werden den zuständigen Behörden im Sinne des Konnexitätsprinzips vonseiten des Landes zusätzliche finanzielle Mittel bereitgestellt, um die notwendigen Kontrollstrukturen etablieren und die Kontrollen durchführen zu können?

Kontrollen zur Einhaltung der Mehrwegangebotspflicht werden im Rahmen von Routinekontrollen durch die unteren Abfallbehörden durchgeführt. Insofern besteht im Zusammenhang mit der abfallrechtlichen Überwachung derzeit kein zusätzlicher Personalbedarf.

5. Landwirtschaftsministerin Miriam Staudte hat u. a. in der Zeit online vom 03.01.2023 gesagt: „Wir haben in den vergangenen Jahren immer wieder die Situation gehabt, dass Tierschutzverstöße von anderen Akteuren aufgedeckt worden sind und nicht von den Stellen, die dafür originär zuständig sind.“ Welche Maßnahmen hat die Landesregierung ergriffen bzw. wird sie noch ergreifen, um angesichts des angekündigten „Mehrweg-

Tests“ der Deutschen Umwelthilfe zu verhindern, dass staatliche Stellen erneut durch Nichtregierungsorganisationen auf Kontrolldefizite hingewiesen werden müssen?

Siehe Antworten zu den Fragen 2 und 3.

- 6. Welchen Marktanteil haben Mehrwegverpackungen derzeit in der Außer-Haus-Gastronomie in Niedersachsen? Welchen Marktanteil für Mehrwegverpackungen in der Außer-Haus-Verpflegung in Niedersachsen erwartet die Landesregierung aufgrund der neuen bundesgesetzlichen Vorgaben? Welche Maßnahmen hat die Landesregierung ergriffen oder wird sie ergreifen, um den Marktanteil von Mehrwegverpackungen in der Außer-Haus-Verpflegung zu steigern?**

Dazu liegen derzeit nur wenige Daten vor. Laut einer Studie des WWF haben die Sektoren Hotels, Restaurants und Catering in Deutschland allein im Jahr 2022 13,7 Milliarden Speisen und Getränke in Verpackungen abgegeben: Von den 13,7 Milliarden Verpackungen wurden insgesamt rund 0,74 % in Mehrweglösungen verkauft (WWF, Februar 2023, MEHRWEG IN DER DEUTSCHEN GASTRONOMIE Status quo, Herausforderungen und Potenziale). Entsprechende Zahlen für Niedersachsen liegen dem niedersächsischen Umweltministerium nicht vor.

Durch die Einführung der Mehrwegangebotspflicht ist in den nächsten Jahren von einem höheren Marktanteil auszugehen. Es muss derzeit jedoch abgewartet werden, wie dieses Angebot von Verbraucherinnen und Verbrauchern angenommen wird.