

Interessengemeinschaft Tabakwirtschaft e. V.
Am Haag 14, 82166 Gräfelfing

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
Herrn Dr. [REDACTED]
WR II 2
Postfach 12 06 29
53048 Bonn

Gräfelfing, 9. September 2019

Stellungnahme der beteiligten Kreise zum Referentenentwurf WR II 2 - 30101 – 6/8

Schriftliche Stellungnahme der Interessengemeinschaft Tabakwirtschaft e.V. zum Referentenentwurf Kreislaufwirtschaftsgesetz zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie und der Einwegplastikrichtlinie der Europäischen Union

Sehr geehrter Herr [REDACTED]

die Interessengemeinschaft Tabakwirtschaft e.V. (IGT) vertritt die fachlichen Interessen der Tabakwirtschaft über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg.

Die EU-Richtlinie 2019/904 zur Vermeidung von Einwegplastik verfolgt das Ziel, den Eintrag dieser Produkte in die Umwelt zu vermeiden. Betroffen sind verschiedene Einwegkunststoffartikel wie Verpackungen für Lebensmittel oder Filter für Tabakprodukte. Ein Mitglied der Interessengemeinschaft Tabakwirtschaft e.V. (IGT) ist Hersteller von Zigarettenfiltern und durch die Umsetzung der Richtlinie direkt betroffen. Die aus der Richtlinie erwachsenden Pflichten für Hersteller von Zigarettenfiltern umfassen zum Beispiel die Beteiligung an entstandenen Kosten für die im öffentlichen Raum entsorgten Filter, die Durchführung von Maßnahmen zur Information und Aufklärung sowie die Kennzeichnung der Produkte hinsichtlich deren sachgerechter Entsorgung.

Die Bundesregierung schafft im Rahmen der Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) eine Ermächtigungsgrundlage für die Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung, wie sie die Richtlinie 2008/98/EG vorsieht und die Richtlinie EU 2019/904 teilweise konkretisiert. Gerne folgen wir Ihrer Aufforderung zur Stellungnahme und möchten uns wie folgt äußern.

- I. Eine Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung i.S. der Richtlinie EU 2019/904 im KrWG erscheint als nicht angemessen hinsichtlich der Ziele des KrWG in Bezug auf die Verbesserung der Recyclingquoten. Zigarettenfilter sind aufgrund ihrer spezifischen technischen Eigenschaften nicht wirtschaftlich recycelbar. Daher erscheint das KrWG als Rechtsrahmen unpassend. Eine Umsetzung im Verpackungsgesetz sollte in Betracht gezogen werden.
- II. Die Ermächtigungsgrundlage zur Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung ist breit. Um Planungssicherheit für die Hersteller zu schaffen und eine Benachteiligung gegenüber Herstellern anderer Mitgliedsstaaten zu vermeiden, sollte die nationale Gesetzgebung konkreter und nicht über die EU-Richtlinie hinaus gefasst werden.
- III. Eine Kostenbeteiligung setzt die Erhebung und regelmäßige Prüfung der tatsächlich entstandenen Kosten für Sammlung, Transport und Beseitigung voraus. Ein dynamisch gestaltetes Modell setzt Anreize für Hersteller und dient somit dem Zweck der Richtlinie.

I. Umsetzung im Rahmen einer Novellierung des Verpackungsgesetzes

Die Kommission ist, wie auch in Erwägungsgrund Nr. 22 der Richtlinie EU 2019/904 zum Ausdruck kommt, der Auffassung, dass Zigarettenfilter, neben beispielsweise Feuchttüchern und Luftballons, aufgrund Ihrer Produktmerkmale nicht dafür geeignet sind, durch getrennte Sammlung und Verwertung wieder dem Kreislaufsystem zugeführt zu werden. Der Ressourceneinsatz für Reinigung und Aufbereitung der Filter, der für eine Rückführung in das Kreislaufsystem notwendig wäre, übersteigt den Nutzen der gewonnenen Stoffe. Zigarettenfilter können nicht gesamtwirtschaftlich sinnvoll recycelt werden. Die einzige umwelttechnisch und wirtschaftlich verträgliche Verbringung dieser Abfälle ist die Entsorgung über den Restmüll.

Wenngleich es Ziel der Richtlinie ist, in Zukunft durch Produktinnovation den Eintrag in die Umwelt durch plastikhaltige Produkte zu reduzieren, muss bei der Umsetzung in nationales Recht der Stand der technischen Entwicklung berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund ist es fraglich, ob die Regulierung von Zigarettenfiltern und Produkten dieser Merkmale im Rahmen des KrWG verankert werden können. Ziel des KrWG ist es, die Kreislaufwirtschaft sicher zu stellen. Wir sind daher der Ansicht, dass eine Verortung der Maßnahmen und Pflichten der Hersteller von Produkten die in den Geltungsbereich der Richtlinie EU 2019/904 fallen, im Rahmen einer Erweiterung des Verpackungsgesetzes in Betracht gezogen werden sollte.

Insbesondere die Vorschriften zur Kennzeichnung der Produkte aus Artikel 7, Abs. 1 der Richtlinie EU 2019/904, über die ordnungsgemäße Entsorgung sollten im Rahmen des Verpackungsgesetzes geregelt werden, da die Richtlinie von Kennzeichnungspflichten auf der Verpackung spricht.

Im Einzelnen zum Referentenentwurf:

§ 23 Produktverantwortung

(1) Wer Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- oder verarbeitet oder vertreibt, trägt zur Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft die Produktverantwortung. Erzeugnisse sind möglichst so zu gestalten, dass bei ihrer Herstellung und ihrem Gebrauch das Entstehen von Abfällen vermindert wird und sichergestellt ist, dass die nach ihrem Gebrauch entstandenen Abfälle umweltverträglich verwertet oder beseitigt werden. Bei einem Vertrieb der Erzeugnisse ist dafür zu sorgen, dass deren Gebrauchstauglichkeit erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden.

Die Produktverantwortung für Erzeugnisse ist allgemein und ungeachtet der Merkmale des Produktes vorgesehen. Im Erwägungsgrund Nr. 22 der Richtlinie EU 2019/904 heißt es: „Die Relevanz einiger Anforderungen ist abhängig von den Merkmalen des Produkts. Eine getrennte Sammlung zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen Behandlung ist entsprechend der Abfallhierarchie für Tabakprodukte, kunststoffhaltige Filter, Feuchttücher und Luftballons nicht erforderlich.“. Die Einrichtung einer getrennten Sammlung dieser Produkte sollte durch Konkretisierung des Textes ausgeschlossen werden.

§ 24 Anforderungen an Verbote, Beschränkungen, und Kennzeichnungen, Beratung, Information und Obhutspflicht

6. bestimmte Erzeugnisse wegen der im Erzeugnis enthaltenen kritischen Rohstoffe, sonstiger Materialien oder des Schadstoffgehalts der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle nur mit einer Kennzeichnung in Verkehr gebracht werden dürfen, die insbesondere auf die Notwendigkeit einer Rückgabe an die Hersteller, Vertreiber oder bestimmte Dritte hinweist,
7. für bestimmte Erzeugnisse an der Stelle der Abgabe oder des Inverkehrbringens Hinweise zu geben oder die Erzeugnisse zu kennzeichnen sind im Hinblick auf

- a) die Vermeidung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle und die Wiederverwendbarkeit der Erzeugnisse,*
- b) die Vermeidung der Vermüllung der Umwelt durch die nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle,*
- c) die Recyclingfähigkeit der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle,*
- d) die umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle und*

e) die Rückgabemöglichkeit im Fall einer verordneten Rücknahme- oder Rückgabepflicht nach §25

Gemäß Artikel 7, Abs. 2 der Richtlinie EU 2019/904 erlässt die Kommission bis 3. Juli 2020 einen Durchführungsrechtsakt zur Festlegung der harmonisierten Vorgaben für die Kennzeichnung der betroffenen Produkte, unter die auch die Zigarettenfilter, bzw. im vorliegenden Fall die Zigarettenpackungen, fallen. Auf Basis dieses Erlasses, wird eine einheitliche Auffassung und Gestaltung über die Mitgliedsstaaten hinweg ermöglicht. Wir sind der Auffassung, dass die Umsetzung der Kennzeichnungsvorschriften in nationales Recht in zeitlicher Hinsicht erst nach Erlass der weiteren EU-Vorgaben erfolgen sollte. Eine frühzeitige, vorgeifende Umsetzung in nationales Recht kann die umweltpolitischen Ziele der Kennzeichnungsvorschrift durch uneinheitliche oder missverständliche Kennzeichnung gefährden. Auch sind wir der Auffassung, dass die Pflicht zur Kennzeichnung der Produkte bei Zigarettenfiltern im Rahmen des Verpackungsgesetzes erfolgen sollte, da die Kennzeichnung auf den Zigarettenpackungen angebracht werden wird.

Wir regen ferner an, dass die Bundesregierung auf die Kommission dahingehend einwirkt, dass der Durchführungsrechtsakt gemäß Artikel 7, Abs. 2 möglichst zeitnah (vor dem 3. Juli 2020) erlassen wird, um die Planungssicherheit der Hersteller zu gewährleisten.

II. Konkrete nationale Gesetzgebung in Einklang mit den EU-Vorgaben

Die vorgeschlagene Novellierung des KrWG übersteigt die Anforderungen für eine erweiterte Herstellerverantwortung aus den EU-Richtlinien. Nationale Regelungen, die über die Vorgaben der EU hinausgehen, haben zur Folge, dass die betroffenen Hersteller deutlich in ihrer finanziellen und wirtschaftlichen Planungssicherheit eingeschränkt werden und gegenüber Herstellern anderer Mitgliedsstaaten benachteiligt werden könnten. Die IGT spricht sich dafür aus, die Anforderungen aus den EU-Richtlinien weitestgehend zu übernehmen. Im Besonderen ist hier die Einführung einer „Obhutspflicht“ zu nennen.

Die Anpassungen des KrWG für die erweiterte Herstellerverantwortung sind breit und produktunspezifisch gefasst. Wenngleich die Bundesregierung plant, die betroffenen Erzeugnisse und deren spezifische Produktverantwortung durch Rechtsverordnungen zu bestimmen, sollte die Möglichkeit einer Eingrenzung im Gesetz in Betracht gezogen werden: Die Richtlinie EU 2019/904 stellt bereits fest, welche Produkte mit welchen Merkmalen von welchen Maßnahmen einer erweiterten Herstellerverantwortung betroffen sind. Wir sind daher der Auffassung, dass im Rahmen der nationalen gesetzlichen Verankerung die Einschränkungen für Produkte, die nach der Richtlinie 2019/904 betroffen sind, vorgenommen werden sollte. Dies würde die Planungssicherheit der Hersteller weiter erhöhen und eine weitreichend harmonisierte Umsetzung gewährleisten.

Im Einzelnen zum Referentenentwurf:

§ 23 Produktverantwortung

(2) Die Produktverantwortung umfasst insbesondere

11. eine Obhutspflicht hinsichtlich der vertriebenen Erzeugnisse, insbesondere die Pflicht, bei einem Vertrieb der Erzeugnisse, auch im Zusammenhang mit deren Rücknahme oder Rückgabe dafür zu sorgen, dass die Gebrauchstauglichkeit der Erzeugnisse erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden.

Die „Obhutspflicht“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff und wird im Rahmen der Novellierung des KrWG nicht weiter definiert. Eine „Obhutspflicht“ findet bei den Vorgaben zur erweiterten Herstellerverantwortung der Richtlinien EU 2008/98/EG und EU 2019/904 keine Erwähnung. Folglich kommen wir hier zu dem Schluss, dass die Bundesregierung plant über die EU-Vorgaben hinaus zu gehen. Für die betroffenen Hersteller bedeutet dies Unsicherheit bei Planung und Umsetzung der Vorgaben.

III. Dynamisches Modell zur Kostenbeteiligung schafft Anreize für Hersteller

Eine Kostenbeteiligung setzt die Erhebung der tatsächlichen Menge der in der Umwelt und in öffentlichen Sammelsystemen verbleibenden Produkte, sowie die Erhebung der tatsächlich entstandenen Kosten für Sammlung, Transport und Beseitigung voraus. Eine solche Kostenbeteiligung bildet jedoch nur die gegenwärtige Situation ab und verteilt Kosten neu. Zielsetzung der Richtlinie ist es jedoch, den Eintrag von Einwegplastikprodukten in die Umwelt zu verringern. Das kann etwa durch Informations- und Aufklärungskampagnen im Sinne des Artikels 10 der Richtlinie EU 2019/904 für Verbraucher geschehen. Ein Kostenbeteiligungsmodell muss daher berücksichtigen, dass bei reduziertem Eintrag in die Umwelt auch geringere Kosten für Sammlung, Transport und Beseitigung entstehen und somit die Hersteller auch perspektivisch weniger Kosten übernehmen müssen. Ein dynamisch gestaltetes Kostenbeteiligungsmodell würde somit konstruktive Anreize für Hersteller setzen und direkt dem Ziel der Richtlinie dienen. Dieser Gedanke ist in Deutschland bereits in einem System der Kreislaufwirtschaft angelegt, dem Dualen System. Hier wäre ein natürlicher Anknüpfungspunkt für die Abwicklung und Prüfung der Kostenbeteiligung i.S. der erweiterten Herstellerverantwortung aus der Richtlinie EU 2019/904 gegeben.

Das Aufsetzen und Implementieren eines solchen Kostenbeteiligungsmodells ist komplex. Entscheidend dabei ist nicht nur die Menge der aufzusammelnden Einwegplastikartikel; bedeutsam wird auch die Frage sein, welche Kosten auf welche Art bei der Abfallsammlung, dem Transport und der Entsorgung entstehen und wie diese auf verschiedene Produktarten zu verteilen sind. Aufgrund der Komplexität bedarf ein solches Modell einiger Zeit zur Vorbereitung, sowohl auf Seite des Gesetz- und Verordnungsgebers, als auch auf Seite der Industrie.

Wir haben uns daher mit einigen Kernfragestellungen bereits intensiv auseinander gesetzt. Dazu gehören eine umfassende Literatur- und Studienrecherche sowie die Entwicklung eines ökonomischen Modells zur Kostenerhebung. Gerne möchten wir uns als konstruktiven Partner in diesen Fragen anbieten.

Im Einzelnen zum Referentenentwurf:

§ 23 Produktverantwortung

(2) Die Produktverantwortung umfasst insbesondere

10. die Beteiligung an Kosten, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts für die Reinigung der Umwelt und die anschließende umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der aus den von ihnen in Verkehr gebrachten Erzeugnissen entstandenen Abfälle entstehen

Eine Beteiligung an den Kosten, die für eine umweltverträgliche Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der in Verkehr gebrachten Erzeugnisse entstandenen Abfälle kann unseres Erachtens nur insofern gelten, als dass sich die Bundesregierung auf die Kostenbeteiligung für die entstanden Abfälle in öffentlichen Sammelsystemen bezieht. Entsprechend ist auch die Kostenbeteiligungspflicht in Artikel 8, Abs. 3, Satz 3 der Richtlinie EU 2019/904 auf „die Kosten der Sammlung der in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfälle“ beschränkt. Die Bezugsgröße für eine Kostenbeteiligung „aus den von ihnen in Verkehr gebrachten Erzeugnissen“ sollte demzufolge auf öffentliche Sammelsysteme beschränkt werden.

Gerne würden wir Ihnen unsere Ansätze zum Kostenbeteiligungsmodell präsentieren und mit Ihnen diskutieren, welche Aspekte bei der Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung zu berücksichtigen wären.

Wir stehen Ihnen und Ihren Mitarbeitern jederzeit für ein Gespräch zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen


Vorsitzender des Vorstandes


stellv. Geschäftsführer