



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

per E-Mail: [REDACTED]@bmu.bund.de

An das  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit  
Herrn [REDACTED]  
Referatsleiter WR II 2  
Recht der Kreislaufwirtschaft und des Ressourcenschutzes  
Robert-Schuman-Platz 3

**53175 Bonn**

Berlin, den 08.09.2019/AM

**Stellungnahme des VZI e.V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie und der Einwegkunststoffrichtlinie – Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz - KrWG)**

Sehr geehrter Herr [REDACTED],

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem Referentenentwurf (Ref-E) eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union (AbfRRL) vom 05.08.2019 und der Einwegkunststoffrichtlinie (EWKRL). Davon machen wir sehr gern Gebrauch.

Der Verband der Zigarettenpapier verarbeitenden Industrie e.V. (VZI) hat als Interessensverband die Aufgabe, die gemeinsamen fachlichen Belange der Zigarettenpapier herstellenden und verarbeitenden Industrie sowie der Anbieter, Importeure und Distributeure von Zigarettenpapierhüllen (Eindrehfilter und Eindrehpapiere) wahrzunehmen.

Der VZI versteht sich als Ansprechpartner für die Politik und die interessierte Öffentlichkeit rund um das Thema Zigarettenpapier seit seiner Gründung im Jahre 1948.

Im Hinblick auf den gegenständlichen Referentenentwurf (Ref-E) möchten wir 3 wesentliche Argumentationspunkte voranstellen, die wir – unterteilt in die entsprechenden Normen – konkretisieren möchten.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Der Ref-E:

- enthält eine Vielzahl von Ermächtigungen zugunsten der Exekutive, die allerdings nicht den Vorgaben von Artikel 80 Abs. 1 S. 2 GG standhalten, da der Inhalt der Ermächtigung nicht hinreichend bestimmt genug ist,
- enthält durch additiv verwendete Terminologien eine Vielzahl von Vorschriften, die über eine 1:1-Umsetzung der AbfRRL und der EWKRL hinausgehen und
- enthält beteiligungsbezogene Vorschriften, die die Vorgaben beider umzusetzender Richtlinien unterschreiten und dem in der EWKRL und der AbfRRL tragenden konsensualen Dialoggedanken nicht gerecht werden.

Dazu tragen wir im Einzelnen wie folgt vor:

## Zu § 1 Abs. 2

### Ref-E vom 06.08.2019

(2) Mit diesem Gesetz soll außerdem das Erreichen der europarechtlichen Zielvorgaben der Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien gefördert werden.

#### Begründung

Es fehlt die Bezugnahme auf die Teilumsetzung einzelner Regelungen der EWKRL, soweit sich diese nicht auf Verpackungen bezieht. In dem Dokument „Eckpunkte der Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) vom 25.06.2019“ wird unter Punkt 1 (Ziel der Novellierung) aber auf die EWKRL verwiesen. Der Vollständigkeit und der Transparenz für den Rechtsanwender halber sollte die Bezugnahme im Ref-E auf die EWKRL erfolgen.

## Zu § 23 Abs. 1

### Ref-E vom 06.08.2019

(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.

#### Begründung

Nach § 3 Abs. 1 S. 1 KrWG sind Abfälle alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Im Falle von Eindrehfiltern, hängt die Abfallwerdung wesentlich von der tatsächlichen Besitzaufgabe durch den Konsumenten am Ende vom Gebrauchszyklus ab. Diese Besitzaufgabe nach Gebrauch ist bereits durch das Gesamtprodukt „Eindrehfilter“ so konzipiert und intendiert, da sich – *nach derzeitigem Erkenntnisstand* – eine andere Verwendung nach dem Ende des Gebrauchs nicht erschließt.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Die besitzaufgebende Abfallwerdung ist auch gewollt, da nach dem Willen des Gesetzgebers die Eindrehfilterreste ordnungsgemäß entsorgt werden sollen (siehe § 28 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 69 Abs. 1 Nr. 2 KrWG).

Auch der Verweis auf eine etwaige Verpflichtung, für die Erhaltung der Gebrauchstauglichkeit eines Erzeugnisses Sorge zu tragen, die Parallelen im Zivilrecht (§ 1041 BGB und § 475 HGB) aufweisen soll, passt nicht zu allen Produkten. Vielmehr ist es angezeigt, nach den Produktarten spezifisch zu differenzieren. Es gibt Produkte, bei denen die Obhutspflicht aufgrund der Produktkonzeption gar nicht in einem Obhutserfolg münden kann.

Aus diesem Grund wäre die Vorschrift entweder zu streichen bzw. produktspezifisch einzuschränken.

## Zu § 23 Abs. 2 Abs. 6

### Ref-E vom 06.08.2019

Die Produktverantwortung umfasst insbesondere  
6. den Hinweis auf Rückgabe-, Wiederverwendungs-, und Verwertungsmöglichkeiten oder / und Beseitigungsmöglichkeiten oder -pflichten und Pfandregelungen durch Kennzeichnung der Erzeugnisse, sowie ....

### Begründung

Der Ref-E spricht einerseits von Produktverantwortung, andererseits spricht er von einer Herstellerverantwortung.

Die AbfallRRL und die EWKRL haben beide den Begriff der Herstellerverantwortung gemeinsam. Weder in der AbfallRRL noch in der EWKRL wird allerdings der Begriff der „Produktverantwortung“ genannt.

Die Produktverantwortung wird im Ref-E so umschrieben, dass bei einem Vertrieb der Erzeugnisse dafür zu sorgen ist, dass deren Gebrauchstauglichkeit erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden.

Damit geht dieser Begriff über den der Herstellerverantwortung der EWKRL hinaus. Denn die Herstellerverantwortung wird in Artikel 3 (21) AbfRRL, auf die Artikel 3 (10) EWKRL, verweist, definiert und umfasst damit ein Bündel von Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Hersteller der Erzeugnisse die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung in der Abfallphase des Produktlebenszyklus übernehmen.

Die Gesetzesbegründung spricht zwar nicht davon, dass in dieser Vorschrift die EWKRL aufgeht. Allerdings erscheint es zweckmäßig, die gleichen Begriffe zu verwenden, die inhaltlich kongruent sein sollten.

Zudem deutet die Vorschrift durch das Wort „insbesondere“ an, dass sich der Inhalt nicht in der Aufzählung erschöpft, sondern erweiterungsfähig ist.

Soweit die Norm den produktspezifischen Hinweis als Kennzeichnung nach Artikel 7 EWKRL meint, muss unterstrichen werden, dass die EWKRL die Kennzeichnung auf zwei Aspekte mit einer Wahlmöglichkeit beschränkt, nämlich



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

- in Bezug auf angemessene Entsorgungsmöglichkeiten<sup>1</sup> für den betreffenden Artikel bzw. Hinweise über zu vermeidende Entsorgungsmethoden<sup>2</sup>,
- und einen Hinweis darauf, dass der Artikel Kunststoff enthält und auf die daraus resultierenden negativen Auswirkungen der Vermüllung oder einer anderen Entsorgung des betreffenden Artikels auf unsachgemäße Art auf die Umwelt

In § 23 Abs. 2 Nr. 6 Ref-E wird die Kennzeichnung in unionsferner Umsetzung auf insgesamt 6 Aspekte erweitert, die darüber hinaus auch nicht produktunabhängig sein sollen. Dies entspricht nicht dem Willen des Unionsgesetzgebers und ist daher an die Regelung der EWKRL anzupassen.

Insgesamt wäre die Vorschrift zu konkretisieren, da anderenfalls eine Erweiterung des Anwendungsbereiches der EWKRL zu befürchten ist.

## Zu § 23 Abs. 2 Nr. 8

### Ref-E vom 06.08.2019

Die Produktverantwortung umfasst insbesondere  
8. die Übernahme der finanziellen oder der finanziellen und organisatorischen Verantwortung für die Bewirtschaftung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle,

### Begründung

Die Pflicht zur Übernahme der finanziellen und/oder der organisatorischen Verantwortung für die Bewirtschaftung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle steht unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Dabei reicht der Hinweis auf § 7 Abs. 4 Ref-E nicht aus, wie er in § 23 Abs. 3 Ref-E normiert ist, da diese Vorschrift die Verhältnismäßigkeit der Verwertung betrifft, aber nicht die Verhältnismäßigkeit in Bezug auf die Kostentragung.

§ 23 Abs. 2 Nr. 8 Ref-E betrifft aber bereits ausweislich des Wortlauts die finanzielle Verantwortung aus der Bewirtschaftung der Abfälle nach Gebrauch. Auch wenn die Vorschrift nicht vorgibt, die EWKRL umzusetzen, sondern die AbfallRRL, so sollte dennoch sprachlich differenziert werden.

Nach der jetzigen Lesart würden unter die „Produktverantwortung“ nach dieser Norm undifferenziert alle erdenklichen Produkte fallen, die in einer Rechtsverordnung bestimmt werden würden. Die EWKRL schreibt die „Herstellerverantwortung“ in Form der Kostenübernahme für die unter Artikel 8 Abs. 2 lit. a) bis c) normierten Maßnahmen nur den Produkten zu, die im Anhang in Teil E Abschnitt 1 genannt werden.

Dier produktspezifische und ausdifferenzierte Kostentragungspflicht wird in Artikel 8 Abs. 3 EWKRL fortgesetzt, so dass nicht einzusehen ist, warum nunmehr alle Produkte – entgegen der Wertung des Unionsgesetzgebers – gleichgesetzt werden sollen.

<sup>1</sup> Als positiver Hinweis auf die Entsorgungsmöglichkeit

<sup>2</sup> Als negativer Hinweis auf die Entsorgung bzw. die zu unterlassene Entsorgungsform



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

## Zu § 23 Abs. 2 Nr. 9

### Ref-E vom 06.08.2019

Die Produktverantwortung umfasst insbesondere

9. die Information und Beratung der Öffentlichkeit über Möglichkeiten der Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen, insbesondere über Maßnahmen zur Verhinderung der Vermüllung der Umwelt,

### Begründung

Ausweislich der Gesetzesbegründung soll die neu eingefügte Nummer 9 thematisch an den Grundsatz der Kennzeichnung der Erzeugnisse in Nummer 6 anknüpfen und ergänzt eine umfassende Informations- und Beratungspflicht gegenüber der Öffentlichkeit. Dadurch soll sowohl Artikel 8a Absatz 2 als auch Artikel 9 Absatz 1 m) AbfRRL umgesetzt werden.

Hier sei der Hinweis erlaubt, dass die EWKRL zwar auf einzelne Vorschriften der AbfRRL verweist, jedoch nicht auf Artikel 9 AbfRRL. Diese Vorschrift trifft Regelungen zur Abfallvermeidung. Da die EWKRL keinen Verweis auf Artikel 9 AbfallRRL enthält, ist diese Vorschrift auch nicht für unter die EWKRL fallenden Produkte einschlägig.

Zudem sei der Hinweis erlaubt, dass die Vorschrift des Artikel 8a Abs. 2 AbfallRRL zwar die Informations-, aber keine Beratungspflichten gegenüber der Öffentlichkeit umfasst. Das Wort „Beratung“ wäre demnach zu streichen.

Die vorgenannte Vorschrift liest sich wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit die unter die gemäß Artikel 8 Absatz 1 eingerichteten Regime der erweiterten Herstellerverantwortung fallenden Abfallbesitzer über Abfallvermeidungsmaßnahmen, Wiederverwendungszentren, Zentren für die Vorbereitung zur Wiederverwendung, Rücknahme- und Sammelsysteme und die Vermeidung von Vermüllung **informiert** werden.“

Bei dieser Norm aus der AbfRRL geht es um die reine Information, nicht aber um die Beratung. Hätte der Uniongesetzgeber die Beratung, die über die reine Information bereits sprachlich, aber auch inhaltlich hinausgeht, vor Augen gehabt, so hätte er dies demgemäß geregelt.

Die „Beratung“ findet weder in der AbfRRL noch in der EWKRL sprachlich oder sinngemäß Einzug, so dass auch nicht von einem Redaktionsversehen auszugehen ist. Nach der grammatikalischen Gegenüberstellung der beiden Begriffe geht die Beratung inhaltlich (und damit auch kostenmäßig) weiter als die Informationspflichten. Sensibilisierungsmaßnahmen umfassen Informationsaspekte, nicht aber zwingend eine Beratung.

Zudem umschreibt der Erwägungsgrund 10 der EWKRL das Verhältnis der beiden Richtlinien dergestalt, dass die EWKRL „lex specialis“ gegenüber den Richtlinien 94/62/EG und 2008/98/EG ist und dass bei Konflikten zwischen der EWKRL und der AbfRRL die EWKRL im Rahmen ihres Geltungsbereichs Vorrang hat.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Die AbfRRL ergänzt die EWKRL nur dann<sup>3</sup>, soweit es um Maßnahmen für die Verbrauchsminderung, Produktanforderungen, Kennzeichnungsvorschriften und die erweiterte Herstellerverantwortung geht, nicht aber bei den Sensibilisierungsmaßnahmen. Sensibilisierungsmaßnahmen umfassen nur Informations-, aber keine Beratungsbestandteile. Aus diesem Grund sollten die Sensibilisierungsmaßnahmen auch nicht Gegenstand dieser Norm sein.

Artikel 10 der EWKRL regelt

- wie die Verbraucher zu informieren
- wie Anreize zu verantwortungsvollem Verbraucherverhalten zu schaffen ist.

Die informationsbezogenen Sensibilisierungsmaßnahmen aus der zitierten Norm der EWKRL sind dabei beschränkt auf die beiden folgenden Aspekte:

- die Verfügbarkeit von wiederverwendbaren Alternativen und Wiederverwendungssystemen und Abfallbewirtschaftungsoptionen für diese Einwegkunststoffartikel
- die Auswirkungen des achtlosen Wegwerfens und einer anderen unsachgemäßen Entsorgung dieser Einwegkunststoffartikel, die Kunststoff enthalten, auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt;

Die Sensibilisierungsmaßnahmen betreffen aber bereits nicht alle Produkte, die der EWKRL unterfallen, sondern nur solche, die in Teil G aufgelistet sind.

§ 23 Abs. 2 Abs. 9 differenziert hingegen nicht produktspezifisch, was bedeutet, dass bereits im Verordnungswege bereits eine über 1:1-Umsetzung hinausgegangen werden kann, was jedoch nicht durch den Willen des Unionsgesetzgebers gedeckt ist.

## § 23 Abs. 2 Nr. 10

### Ref-E vom 06.08.2019

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

### Begründung

Die Grundlage dieser Vorschrift findet sich ausweislich der Gesetzesbegründung in § 8a Abs. 4 AbfRRL und in § 8 Abs. 2 und 3 EWKRL.

Artikel 8a Abs. 4a AbfRRL erster Bindestrich versetzt die Umsetzungsverpflichtung der Mitgliedstaaten unter den Erforderlichkeitsgrundsatz, um die Abfallbewirtschaftungsziele der Union zu erreichen.

Des Weiteren wird in Artikel 8a Abs. 4c) AbfRRL seitens des Unionsgesetzgebers betont, dass die Kostenumlegung auch unter nicht höher ausfallen darf als die Kosten, die mit der kosteneffizienten

<sup>3</sup> Erwägungsgrund 10 der EWKRL: EWKRL = lex specialis zur AbfRRL



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Bereitstellung von Dienstleistungen der Abfallbewirtschaftung verbunden sind. Diese Kosten werden zwischen den betroffenen Akteuren transparent festgelegt.

Diese Grundsätze sind seitens des deutschen Gesetzgebers zu beachten, wobei die Einzelheiten, die in der Richtlinie zur Erforderlichkeit und zum Transparenzgebot festgelegt worden sind, nicht in den Ref-E übernommen worden sind. Der Klarheit und dem Willen des Unionsgesetzgebers entsprechend, erscheint es angezeigt, diese Grundsätze auch in die Vorschriften des deutschen Umsetzungsgesetzes zu verankern.

Der Hinweis auf die Verhältnismäßigkeit nach § 23 Abs. 3 Ref-E, der auf § 7 Abs. 4 Ref-E verweist, ist nicht ausreichend, da es sich bei der letztgenannten Vorschrift um die Verwertung von Abfällen, nicht aber um die Kostentragungspflicht geht.

Des Weiteren geht die Vorschrift des Ref-E über die unionsrechtlichen Vorgaben hinaus.

Nach der Vorgabe des Ref-E sollen die Hersteller die Reinigung der Umwelt übernehmen. Die Reinigung der Umwelt ist dabei sprachlich weder in Bezug auf den Ort noch auf die Produkte noch auf die konkreten Maßnahmen beschränkt worden. Diese pauschale Auferlegung der Reinigung der Umwelt, die abfall-, ort- und produktunabhängig ist, stellt keine 1:1-Umsetzung dar.

Vielmehr werden durch diese Sprachfassung den Herstellern uferlos Reinigungsmaßnahmen der Umwelt auferlegt, was gegen den Zweck der EWKRL geht noch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Dies wäre folglich sprachlich anzupassen.

Umgesetzt werden würde die Vorschrift zudem nur dann in einer unionsrechtmäßigen Weise, wenn die betroffenen Kreise im Dialog beteiligt werden würden, wie es die Vorschriften von Artikel 8 Abs. 4 S. 1 EWKRL und von Artikel 8 Abs. 6 AbfRRL vorgeben. Denn es sollen die Kosten zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festgelegt werden. Diese Umsetzung lässt diese Vorschrift, aber auch der gesamte Ref-E vermissen.

Zwar wird in § 68 Ref-E auf die Anhörung verwiesen. Allerdings geht es in dieser Vorschrift um vorgeschriebene Anhörungen zu Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften.

Diese Vorschrift sucht gerade nicht den Dialog, sondern beschränkt sich auf ein Mindestmaß der Beteiligung, nicht aber auf einen zu erzielenden und dauerhaften Austausch im Konsens in Bezug auf die Kosten. Damit werden im Ergebnis sowohl die AbfRRL als auch die EWKRL weit unterschritten. Die unionsrechtswidrige Unterschreitung der Richtlinienumsetzung kann ein Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission auslösen.

## § 23 Abs. 2 Nr. 11

### Ref-E vom 06.08.2019

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



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

sorgen, dass die Gebrauchstauglichkeit der Erzeugnisse erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden.

#### **Begründung**

Die Obhutspflicht ist nicht Gegenstand der AbfRRL und auch nicht der EWKRL. Obhutspflichten kennt das Zivilrecht (§ 701 Abs. 2 BGB Haftung des Gastwirts, §§ 535 ff. BGB Obhutspflicht als Nebenpflicht aus einem Mietvertrag) bei der Ausübung des unmittelbaren Besitzes als auch das Strafrecht (u.a. Aussetzung § 221 Abs. 1 Nr. 2 StGB; Misshandlung von Schutzbefohlenen § 225 Abs. 1 Nr. 1 StGB). Die Obhutspflicht kann auch Nebenleistungspflicht verschiedener Vertragsarten sein.

An der Einhaltung einer solchen Obhutspflicht und damit der Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit ist bereits durch die eigene Schadloshaltung dem zur Übergabe der Sache nach § 929 S. 1 BGB Verpflichteten zu unterstellen. Aus diesem Grund deckt bereits das allgemeine Vertragsrecht die Vermeidung von Abfall umfassend ab, was die Regelung überflüssig erscheinen lässt.

## **§ 23 Abs. 4 i.V. mit den §§ 24 und 25**

#### **Ref-E vom 06.08.2019**

(4) Die Bundesregierung bestimmt durch Rechtsverordnungen auf Grund der §§ 24 und 25, welche Verpflichteten die Produktverantwortung nach den Absätzen 1 und 2 wahrzunehmen haben. Sie legt zugleich fest, für welche Erzeugnisse und in welcher Art und Weise die Produktverantwortung wahrzunehmen ist.

#### **Begründung**

Die AbfallRRL und die EWKRL haben die Herstellerverantwortung gemeinsam. Allerdings wird weder in der AbfallRRL noch in der EWKRL der Begriff der „Produktverantwortung“ genannt.

Die Produktverantwortung wird im Ref-E so umschrieben, dass mit dem Vertrieb der Erzeugnisse dafür zu sorgen ist, dass deren Gebrauchstauglichkeit erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden. Damit geht die Produktverantwortung über den europarechtlichen Begriff der Herstellerverantwortung hinaus, wie bereits zuvor in dieser Stellungnahme ausgeführt worden ist.<sup>4</sup>

Die Herstellung von Produkten und die Verantwortlichkeit am Ende des Produktlebens (Lebenszyklus) wird in unterschiedlichen Gesetzen geregelt, wie z.B. im Batteriegesetz, im Verpackungsgesetz und auch das Elektro- und Elektronikgerätegesetz. Diesen Gesetzen ist gemeinsam, dass sie umfassende Vorschriften enthalten:

1. zur Produktkonzeption (§ 4 ElektroG, § 3 BattG, § 4 VerpackG)
2. zur Sammlung und Rücknahme (§ 10 ElektroG, §§ 5 ff. BattG, § 13 ff. VerpackG)
3. zur Kennzeichnung (§ 9 ElektroG, §§ 17 ff. BattG, § 6 i.V.m. Anlage 5 VerpackG)
4. zu Informationspflichten (§ 28 ElektroG, § 18 BattG, § 14 VerpackG)

Aus diesem Grund und aufgrund der weitreichenden Regelungstatbestände, unter anderem auch das Verbot des Inverkehrbringens bestimmter Produkte (Produktverbote) nach § 24 Nr. 1 bis Nr. 4 Ref-E mit umfassenden Herstellerverpflichtungen sollte auch die Herstellerverantwortung für Einwegkunststoffe in einem Parlamentsgesetz geregelt werden, da der Bundestag über solche

<sup>4</sup> siehe zu § 23 Abs. 2 Abs. 6 Ref-E





Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

weitreichenden Entscheidungen und nicht die Exekutive zu befinden hat. Dies gilt insbesondere dann, wenn es sich um einen grundrechtsrelevanten Regelungsbereich handelt.

Der Gesetzgeber hat sich bei der Novelle des Batterierechts bewusst für die Ablösung der damals geltenden Batterieverordnung zu einem Batteriegesetz entschieden. Die Ablösung von einer Verordnung zu einem Gesetz erfolgte auch vor dem Hintergrund einer 1:1-Umsetzung von EU-Recht.<sup>5</sup>

Die Aufrechterhaltung eines Gesetzes war bei der Umsetzung der EU-WEEE-Richtlinie 2015 in das Elektrogerätegesetz ebenfalls maßgebend.<sup>6</sup>

Auch bei dem Übergang von der Verpackungsverordnung zum Verpackungsgesetz musste der Gesetzgeber wegen der Beleihungsvorschriften ein formelles Gesetz als Rechtsform wählen.<sup>7</sup>

Da umfassende, aus dem Produkt während des „lebenden“ Produktzyklusses resultierende Verpflichtungen in einem Parlamentsgesetz geregelt wurden, ist es zweckmäßig, auch die Verpflichtungen der Hersteller am Lebensende eines Produkts in einem Parlamentsgesetz zu regeln. Mit dem lebenden Produktzyklus ist der zeitliche Abschnitt des Produkts ab der Herstellung, dem Inverkehrbringen und des Gebrauchs gemeint, während sich der daran anschließende Produktzyklus als „post-consumption“ beschreiben lässt. Das wird durch die Gesetzessystematik flankiert.

Gerade vor dem Hintergrund, dass mit der EWKRL auch alle unter 1. bis 4. genannten Aspekte geregelt werden und vom deutschen Gesetzgeber umzusetzen sind, drängt geradezu die Umsetzung in ein Parlamentsgesetz rein rechtssystematisch auf. Die Umsetzung in einer Rechtsverordnung erschließt sich angesichts der Vergleichbarkeit der Systematik der herstellerverantwortungsbezogenen Regelungen in keiner Weise. Gerade durch den Ref-E setzt sich die Systematik nicht fort, sondern wird ohne erkennbaren Grund systemwidrig durchbrochen.

Weil für die im Mandatsbereich des VZI befindlichen Verpackungen ordnungsgemäß nach den Vorgaben des Verpackungsgesetzes entsorgt werden, ist nicht einzusehen, aus welchem Grund ein weiteres System kostenintensiv – deren finanzielle Folgen bislang nicht einmal konkret abgeschätzt werden können – etabliert werden soll, obgleich das bereits bestehende System genutzt werden könnte.

Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Sachnähe und der Zielidentität zum Verpackungsgesetz. Das Verpackungsgesetz als auch die EWKRL und die AbfRRL sollen die Auswirkungen der Verpackungen bzw. der Einwegkunststoffe auf die Umwelt verringern bzw. die Abfälle resultierend aus Verpackungen und bestimmten Kunststoffprodukten auf die Umwelt und die Abfälle als solche sollen verringert bzw. vermieden werden. Dies spricht für eine Zielsetzung, die beiden Regelung gemein ist, so dass eine Sachnähe-, aber vor allem eine Zielidentität zu bejahen ist.

<sup>5</sup> <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/122/1612227.pdf>

<sup>6</sup> <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/049/1804901.pdf>

<sup>7</sup> <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/112/1811274.pdf>



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Bei den Verpackungen wird durch die Vorgaben des Verpackungsgesetzes ein privates System<sup>8</sup> geschaffen, welches durch die Übertragung von Hoheitsaufgaben nach § 26 Abs. 1 S. 2 Verpackungsgesetz an die Zentrale Stelle Verpackungsregister öffentlich-rechtlich ummantelt ist.

Bereits Bayern hat sich für eine Änderung im VerpackG ausgesprochen in Bezug auf die Umsetzung der EWKRL.<sup>9</sup>

Die Aufspaltung der Systeme in Verpackungsabfall einerseits und Produktabfall andererseits erscheint schon vor der damit denknöwendigerweise einhergehenden finanziellen Überbelastung der Hersteller sachwidrig. Dies gilt besonders dann, wenn Sach- und Zielidentität von Verpackungsabfall und Abfall aus Einwegkunststoffprodukten zu bejahen ist und die EWKRL auch einen Großteil an Verpackungsabfall aus Kunststoff erfasst.

Diese systemwidrige und dogmatisch nicht zu rechtfertigende Trennung und künstliche Aufspaltung des Gesamtproduktes in Verpackung und Produkt widerspricht auch den zielführenden Gedanken der beiden umzusetzenden Richtlinien. Nur die Definition der erweiterten Herstellerverantwortung nach Artikel 3 Nr. 10 EWKRL, die auf Artikel 3 Nr. 21 der AbfRRL verweist, bezieht sich auf die finanzielle Verantwortung bzw. die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung in der Abfallphase des Produktlebenszyklus. Allen anderen Vorschriften in beiden Richtlinien ist eine Betrachtung des gesamten Produktes und des Gesamtabfalls gemein.

Mit der EWKRL werden aber noch andere Aspekte umgesetzt, die durchaus dem Lebensbeginn eines Produktes zuzuschreiben (z.B. die Kennzeichnung) sind. Bereits daher erscheint es nicht zweckmäßig, hier den gesamten Lebenszyklus und auch bestimmte Aspekte der EWKRL künstlich aufzuspalten. Dies gilt gerade dann, wenn der Unionsgesetzgeber in beiden Richtlinien immer den gesamten Lebenszyklus der zu regelnden Produkte vor Augen hatte.<sup>10 11</sup>

Gegen diese Aufspaltung zwischen Verpackung und Produkt im Hinblick auf die Verpflichtungen der Hersteller spricht auch, dass einige der neuen Verpflichtungen sich auf die Verpackung beziehen, wie die Kennzeichnungsvorschriften nach Artikel 7 EWKRL und Artikel 8 Abs. 5 S. 2 EWKRL in Bezug auf die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten mit Blick auf die Verpackungen.

Des Weiteren wird vorgetragen:

Die EWKRL unterscheidet in ihrer Systematik und in ihrer Dogmatik zwischen Produkten,

- deren Verbrauch zu vermindern ist (Artikel 4 der EWKRL)
- die verboten werden (Artikel 5 der EWKRL)
- die bestimmten Produktanforderungen unterfallen (Artikel 6 der EWKRL)
- die Kennzeichnungsvorschriften unterliegen (Artikel 7 der EWKRL)
- die der erweiterten Herstellerverantwortung unterfallen (Artikel 8 der EWKRL)

<sup>8</sup> Die Zentrale Stelle Verpackungsregister ist eine privatrechtliche Stiftung.

<sup>9</sup> Bayerischer Landtag 18/2556; Antwort des Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz vom 17.06.2019, Seite 4

<sup>10</sup> siehe Artikel 15 (3) lit. c) EWKRL, wonach der Bericht zur Bewertung und Überprüfung der EWKRL die eine umfassende Lebenszyklusanalyse zur Beurteilung der ökologischen Auswirkungen dieser Artikel und ihrer Alternativen enthalten soll.

<sup>11</sup> Artikel 8 (2) AbfRRL



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

- die getrennt gesammelt werden müssen (Artikel 9 der EWKRL)
- über die Sensibilisierungsmaßnahmen getroffen werden müssen (Artikel 10 der EWKRL).

Der Ref-E beschränkt sich hingegen pauschal nur auf „bestimmte Produkte“.

Mit diesen pauschalen Regelungen und dem Hinweis auf „bestimmte Produkte“, die dem gesamten § 24 Ref-E gemein ist, kann nicht abgesehen werden, welche Verpflichtungen, die im Übrigen auch als zu unbestimmt verfasst oder über eine 1:1 Umsetzung hinausgehen, und die später im Verordnungswege noch festgelegt werden können, auf die Hersteller zukommt.

Die Hersteller von den der EWKRL unterfallenden Produkten sind verschiedenen Maßnahmen (teilweise sind singuläre, teilweise sind multiple Verpflichtungen nach der EWKRL für ein und dasselbe Produkt zu erfüllen), ausgesetzt. Selbst wenn man den Ref-E mit der EWKRL vergleicht, bleibt offen, welche Verpflichtungen aus der EWKRL resultierend hier umgesetzt werden sollen und folglich, welche Produkte potenziell erfasst werden könnten.

Vollkommen offen und damit juristisch unbestimmt ist damit die Ermächtigungsgrundlage einzuschätzen, was im Gegensatz zu den Vorgaben des Artikel 80 Abs. 1 S. 2 GG steht. Denn nicht nur der Zweck und das Ausmaß der erteilten Ermächtigung müssen im Gesetz bestimmt werden, sondern auch der Inhalt. Diesen Inhaltsanforderungen hält der Ref-E keinesfalls stand. Denn es ist offen, für welche Produkte welche konkrete und nicht nur welche abstrakte Verpflichtung bestehen kann oder könnte.

Will der Gesetzgeber die Verwaltung zum Erlass von Rechtsverordnungen oder von Satzungen ermächtigen, so ist es dem Gesetzgeber durch die vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Wesentlichkeitstheorie nicht gestattet, sich wesentlicher Entscheidungen zu entledigen und diese an die Verwaltung delegieren. Dabei ist als bekannt zu unterstellen, dass die Anforderungen jeweils gleichermaßen mit der Wesentlichkeit einer zu regelnden Materie steigen. Im Ergebnis kann daraus sogar ein Delegationsverbot an die Exekutive folgen. Damit geht einher, dass die Wesentlichkeitstheorie auch die Abgrenzung in den Kompetenzen zwischen Legislative und Exekutive ausfeilt und praxisrelevant trennend schärft.

Der Gesetzgeber kann verpflichtet sein - losgelöst vom Merkmal des "Eingriffs" – in grundlegenden normativen Bereichen, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.<sup>12</sup>

Das Bundesverfassungsgericht<sup>13</sup> hat den Blick dabei

- auf den jeweiligen Sachbereich und
- auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes und
- insbesondere die Intensität der Grundrechtseingriffe.

<sup>12</sup> BVerfGE Beschluss vom 08.08.1978 - 2 BvL 8/77 (72)

<sup>13</sup> BVerfGE 1 BvR 1298/94 (102)



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Die ersten beiden Aspekte lassen sich mit Blick auf die Ausführungen zu anderen vergleichbaren Regelungen aus dem Verpackungsgesetz, aus dem Batteriegesetz und aus dem Elektrogerätegesetz bejahen.

Für die weitere Bejahung einer solchen Wesentlichkeit sprechen hier vor allem folgende Aspekte:

- die finanziellen Auswirkungen einer erweiterten Herstellerverantwortung
- die Langfristigkeit der Auswirkungen einer erweiterten Herstellerverantwortung und
- der Umfang des Adressatenkreises,

die das Bundesverfassungsgericht auch trennschärfend bei der Bewertung der Wesentlichkeit additiv hinzuzieht. Auch dies ist zu bejahen, denn die Änderung des KrWG hat einerseits nahezu fast alle abfallproduzierenden Unternehmen im Blick und andererseits einen Großteil der Primär- und Sekundärindustrie, wenn es um Einwegkunststoffprodukte geht.

Es handelt sich bei den §§ 24 und 25 Ref-nicht um bloße auszufüllende Details technischer Art, sondern um gewichtige Regelungsbereiche, wenn es um die Art und Weise und die dauerhafte Finanzierung der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung geht.

Insgesamt sind nicht nur die Bestimmungen insgesamt zu weitreichend und abweichend von den Vorgaben der EWKRL, sondern auch die Adressaten „bestimmter“ Produkte sind unklar. Unser Anliegen wäre es daher, die Vorschrift zu streichen.

## § 24 Nr. 4 lit. c)

### Ref-E vom 06.08.2019

Zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass bestimmte Erzeugnisse nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn

c) ihre Verwendung in erheblichem Umfang zur Vermüllung der Umwelt beiträgt und dies nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand verhindert werden kann,

### Begründung

Diese Vorschrift soll Artikel 5 EWKRL umsetzen. Nach dieser Vorschrift verbieten die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen der in Teil B des Anhangs aufgeführten Einwegkunststoffartikel und von Artikeln aus oxo-abbaubarem Kunststoff.

Vergleicht man diese Vorschriften des Ref-E und der EWKRL fällt auf, dass der deutsche Gesetzgeber auch hier von den Vorgaben des Unionsgesetzgebers abweicht.

Denn der deutsche Gesetzgeber will mit dem Ref-E bereits bei weit weniger strengen Voraussetzungen das Inverkehrbringen bestimmter Produkte unterbinden während die EWKRL ein Verbot erst dann anordnet, wenn es sich um im Anhang B aufgelistete Produkte handelt oder es sich um aus oxo-abbaubarem Kunststoff bestehende Produkte handelt.

Diese über eine 1:1 hinausgehende Vorschrift ist zu streichen.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Zudem können tiefgehende Eingriffe in das Grundrecht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb durch die Produktverbote nicht im Verordnungswege geregelt werden. Es wird auf das unter § 23 Abs. 4 i.V. mit den §§ 24 und 25 Gesagte verwiesen.

## § 24 Nr. 6 & Nr. 7

### Ref-E vom 06.08.2019

Zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass

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 Falle einer verordneten Rücknahme- oder Rückgabepflicht nach § 25,

### Begründung

Diese Vorschrift soll Artikel 7 EWKRL umsetzen. Nach Artikel 7 Abs. 1 EWKRL sollen die Mitgliedstaaten dafür Sorge tragen, dass jeder in Teil D des Anhangs aufgeführte und in Verkehr gebrachte Einwegkunststoffartikel auf seiner Verpackung oder auf dem Produkt selbst eine deutlich sichtbare, gut lesbare und unauslöschliche Kennzeichnung mit folgenden Verbraucherinformationen trägt:

- a) über angemessene Entsorgungsmöglichkeiten für den betreffenden Artikel bzw. Hinweise über zu vermeidende Entsorgungsmethoden für diesen Artikel entsprechend der Abfallhierarchie,
- b) einen Hinweis darauf, dass der Artikel Kunststoff enthält und auf die daraus resultierenden negativen Auswirkungen der Vermüllung oder einer anderen Entsorgung des betreffenden Artikels auf unsachgemäße Art auf die Umwelt.

Die harmonisierten Vorgaben für die Kennzeichnung werden gemäß Absatz 2 von der Kommission festgelegt.

Auffallend bei § 24 Nr. 6 des Ref-E ist, dass bestimmte Produkte nur mit der Kennzeichnung in Verkehr gebracht werden dürfen, die insbesondere auf die Notwendigkeit einer Rückgabe an die Hersteller,



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Vertreiber oder bestimmte Dritte hinweist. Durch das Wort insbesondere wird verdeutlicht, dass durchaus weitere Möglichkeiten der Kennzeichnung für „bestimmte Produkte“ vorgeschrieben werden können.

Wie erkennbar ist, setzt § 24 Nr. 7 des Ref-E gerade nicht Artikel 7 Abs. 1 der EWKRL um. Vielmehr wird der Anwendungsbereich unionsrechtswidrig erweitert, indem vorgeschrieben werden soll, dass

- an der Stelle der Abgabe oder
- an der Stelle des Inverkehrbringens Hinweise gegeben werden sollen oder
- Erzeugnisse zu kennzeichnen sind.

Der Unionsgesetzgeber spricht gerade nicht von der „Stelle der Abgabe“ oder „der Stelle des Inverkehrbringens“. Auch spricht der Unionsgesetzgeber von einer Kennzeichnung und nicht von einem Hinweis. Was das im Einzelnen sein und umfassen soll, wird zudem nicht definiert oder näher erläutert. Zudem gewährt Artikel 7 EWKRL auch die Kennzeichnungsmöglichkeit auf der Verpackung, was der deutsche Gesetzgeber allerdings überhaupt nicht vorgesehen hat.

Des Weiteren wird betont, dass durch Artikel 7 EWKRL die Kennzeichnung nur für die Produkte unionsgesetzgeberisch veranlasst wurden, die in Teil D genannt sind, und nicht bereits für alle möglichen erdenklichen Produkte.

Ferner wird die Kennzeichnungspflicht auf die beiden folgenden Aspekte (entweder auf dem Produkt oder auf der Verpackung) beschränkt auf:

- angemessene Entsorgungsmöglichkeiten für den betreffenden Artikel bzw. Hinweise über zu vermeidende Entsorgungsmethoden für diesen Artikel entsprechend der Abfallhierarchie,
- einen Hinweis darauf, dass der Artikel Kunststoff enthält und auf die daraus resultierenden negativen Auswirkungen der Vermüllung oder einer anderen Entsorgung des betreffenden Artikels auf unsachgemäße Art auf die Umwelt.

Bereits aus einem nur überschlägigen Vergleich der Norm des Ref-E und der EWKRL ist die über eine 1:1-Untersetzung hinausgehende Verpflichtung deutlich erkennbar. Die Kennzeichnungsverpflichtungen zu erweitern, ist zudem nicht zweckmäßig, da nach Artikel 7 harmonisierte Vorgaben für die Kennzeichnung seitens der Kommission festgelegt werden.

Außerdem werden Eindrehfilter auch nicht nach der EWKRL einem Rückgaberegime unterstellt.

Diese Vorgabe ist daher zu streichen, da diese Vorschrift gerade keine Umsetzung der EWKRL darstellt.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

## § 24 Nr. 9 i.V.m. § 25 Abs. 2 Nr. 1

### Ref-E vom 06.08.2019

Zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass

9. für bestimmte Erzeugnisse, insbesondere solche, deren Verwendung in erheblichem Umfang zur Vermüllung der Umwelt beiträgt, die Öffentlichkeit über die Auswirkungen der Vermüllung der Umwelt, die Möglichkeiten der Vermeidung und der Bewirtschaftung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstehenden Abfälle zu beraten und zu informieren,

### Begründung

Diese Vorschrift soll Artikel 10b EWKRL umsetzen. Nach dieser Vorschrift treffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um Verbraucher zu informieren und Anreize zu verantwortungsvollem Verbraucherverhalten zu schaffen, damit weniger der von der vorliegenden Richtlinie erfassten Artikel achtlos weggeworfen werden, und um die Verbraucher von Einwegkunststoffartikeln gemäß Teil G des Anhangs und die Nutzer von Fanggeräten, die Kunststoff enthalten, über Folgendes zu informieren:

b) die Auswirkungen des achtlosen Wegwerfens und einer anderen unsachgemäßen Entsorgung dieser Einwegkunststoffartikel und Fanggeräte, die Kunststoff enthalten, auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt.

Während der Ref-E hier eine Beratungs- und Informationspflicht annimmt, beschränkt die EWKRL diese Maßnahmen auf solche, die der Sensibilisierung dienen und spricht zudem auch der Information, nicht aber einer Beratung. Der Begriff der Beratung sollte daher mit Blick auf das in dieser Stellungnahme bereits zuvor Gesagte angepasst werden.

Da mit der Sensibilisierungspflicht auch die Kostentragungspflicht der Hersteller einhergeht, wären dann entsprechend einer 1:1-Umsetzung auch die Kosten der Hersteller auf die Sensibilisierung zu beschränken und die Beratungsleitungen seitens der öffentlichen Hand zu tragen. Dann sollte dies allerdings auch folgerichtig normiert werden.

Zudem sei unterstrichen, dass sich die „Beratung“ weder in der AbfRRL noch in der EWKRL Einzug findet, so dass auch nicht von einem reinen Redaktionsversehen auszugehen ist.

Bei Artikel 10 der EWKRL geht es um die reine Information, nicht aber um die Beratung. Hätte der Unionsgesetzgeber die Beratung, die über die reine Information bereits sprachlich hinausgeht, vor Augen gehabt, so hätte er dies demgemäß geregelt. Von einer Regelungslücke ist nicht auszugehen. Den Herstellern dürfen daher nicht zu Kosten herangezogen werden nach § 25 Abs. 2 Nr. 1 Ref-E, deren zugrundeliegenden Handlungen sie nicht zu leisten verpflichtet sind.

Es wird auf das zu § 23 Abs. 2 Nr. 9 Gesagte verwiesen.

Der Begriff wäre dann zu streichen.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

## § 25 Abs. 1 Nr. 1

### Ref-E vom 06.08.2019

Zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, 1. dass Hersteller oder Vertreiber bestimmte Erzeugnisse nur bei Eröffnung einer für den jeweiligen Bereich flächendeckenden Rückgabemöglichkeit sowie der Sicherstellung der umweltverträglichen Verwertung oder Beseitigung abgeben oder in Verkehr bringen dürfen.

### Begründung

Die Regelung soll die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b EWKRL (Tragen der Kosten für die Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen) sowie von Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a i.V.m. Artikel 10 EWKRL (Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen) für Nicht-Verpackungen durch Rechtsverordnung ermöglichen.

Nach Artikel 8 Abs. 2 lit. a) und b) der EWKRL tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass die Hersteller der im Anhang Teil E Abschnitt I dieser Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel die Kosten tragen, die sich aus den Bestimmungen über die erweiterte Herstellerverantwortung der Richtlinien 2008/98/EG und 94/62/EG ergeben, sowie, sofern sie noch nicht darin enthalten sind, folgende Kosten:

- die Kosten der in Artikel 10 der vorliegenden Richtlinie genannten Sensibilisierungsmaßnahmen für diese Artikel;
- die Kosten der Sammlung der in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfällen dieser Artikel, einschließlich der Infrastruktur und ihres Betriebs, sowie die Kosten der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle.

Wie erkennbar ist, spricht die Vorschrift der EWKRL von den Kosten der Beteiligung an den Sensibilisierungsmaßnahmen und den Kosten aus der öffentlichen Sammlung.

Die Vorschrift des Ref-E spricht hingegen von der Ermächtigung der Bundesregierung, Regelungen zu einem Verbot des Inverkehrbringens von Produkten unter bestimmten Voraussetzungen zu treffen. Artikel 8 EWKRL spricht überhaupt nicht von einem Verbot des Inverkehrbringens (bei Nichtbeteiligung an einer Rückgabemöglichkeit) – an keiner Stelle, sondern von der erweiterten Herstellerverantwortung.

Folglich ist diese Vorschrift ersatzlos zu streichen.

## § 25 Abs. 1 Nr. 4

### Ref-E vom 06.08.2019

Zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen,

4. sich für bestimmte Erzeugnisse an Kosten zu beteiligen haben, die den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern und sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts für die Reinigung der





Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Umwelt und die anschließende umweltgerechte Verwertung und Beseitigung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandenen Abfälle entstehen,

### **Begründung**

Die Regelung soll die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe c EWKRL umsetzen.

Diese Vorschrift gibt es gar nicht, da Absatz 1 keine numerische Unterteilung aufweist. Im Wege der Interpretation nehmen wir an, dass damit die Vorschrift des Artikel 8 Abs. 2 lit. c der EWKRL gemeint sein soll.

Nach dieser Vorschrift tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, dass die Hersteller der im Anhang Teil E Abschnitt I dieser Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel die Kosten tragen, die sich aus den Bestimmungen über die erweiterte Herstellerverantwortung der Richtlinien 2008/98/EG und 94/62/EG ergeben, sowie, sofern sie noch nicht darin enthalten sind, folgende Kosten:

c) die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen dieser Artikel und der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle.

Allerdings geht die Vorschrift des Ref-E über die unionsrechtlichen Vorgaben hinaus. Nach der Vorgabe des Ref-E sollen die Hersteller die Reinigung der Umwelt produkt-, ort- und abfallunabhängig übernehmen. Die Reinigung der Umwelt ist dabei im Ref-E nicht sprachlich beschränkt worden auf die Reinigungsmaßnahmen, die im Zusammenhang mit den Abfällen entstehen.

Diese pauschale Auferlegung der Reinigung der Umwelt, die abfallunabhängig ist, stellt keine 1:1-Umsetzung dar. Vielmehr sollen damit – nach der wortgetreuen Lesart – den Herstellern sämtliche Reinigungsmaßnahmen der Umwelt auferlegt werden, was gegen den Zweck der EWKRL steht, noch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht. Auch wenn diese Beschränkung im Wege der Auslegung richterlich ermittelt werden könnte, sollte diese Ungenauigkeit bereits jetzt sprachlich korrigiert und an die Vorgaben der beiden Unionsrichtlinien angepasst werden.

Folglich entspricht diese Vorschrift nicht den Vorgaben des Artikel 80 Abs. 1 S. 2 GG. Nach dieser Vorschrift müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Dies kann nicht einmal im Ansatz erkannt werden. Der Inhalt ist derart unbestimmt und erfasst die Anforderungen der EWKRL gar nicht, so dass nach dieser Vorschrift den Herstellern unbeschränkt alle Kosten auferlegt werden können, die nicht einmal grob abgeschätzt werden können.

Auch die der EWKRL immanente Schranke des § 8 Abs. 4 S. 1 EWKRL ist nicht übernommen worden.

Nach dieser Vorschrift dürfen die nach den Absätzen 2 und 3 von Artikel 8 der EWKRL zu tragenden Kosten die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen und sind zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen.

Das transparente Konsensverfahren ist gleichwohl „unterschlagen“ worden, was eine unionsrechtswidrige Unterschreitung der Vorgaben der EWKRL, aber auch der AbfRRL (dort in Artikel 8a Abs. 6 geregelt) darstellt. Dies kann auch ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV nach sich ziehen.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

## § 25 Abs. 1 Nr. 5

### Ref-E vom 06.08.2019

Zur Festlegung von Anforderungen nach § 23 wird die Bundesregierung ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen, dass Hersteller oder Vertreiber

5. bestimmte Erzeugnisse eines in einem anderen Mitgliedstaat niedergelassenen Herstellers nur bei Bestellung eines Bevollmächtigten in Verkehr gebracht werden dürfen, der im Geltungsbereich dieses Gesetzes niedergelassen ist und für die mit der Produktverantwortung verbundenen Pflichten verantwortlich ist, die sich aus den auf Grund der §§ 24 und 25 erlassenen Rechtsverordnungen ergeben,

### Begründung

Die neu eingeführte Nummer 5 soll Artikel 8a Absatz 5 Unterabsatz 3 AbfRRI umsetzen. Diese Vorschrift entspricht auch der Vorschrift des Artikel 8 Abs. 6 der EWKRL. Allerdings beschränkt sich die letztgenannte Vorschrift auf die Beteiligung an einem Regime der erweiterten Herstellerverantwortung und die Wahrnehmung der entsprechenden Verpflichtungen.

Diese Vorschriften in § 24 und § 25 des Ref-E gehen allerdings – wie vorstehend dargelegt – über die EWKRL hinaus, so dass mit dieser Verweisvorschrift auf „bestimmte Produkte“ mehr umgesetzt wird als notwendig bei gleichzeitiger Kreation eines regulatorischen „Flickenteppichs“.

## § 33 Abs. 3 Nr. 1

### Ref-E vom 06.08.2019

(3) Das Abfallvermeidungsprogramm

1. legt die Abfallvermeidungsziele fest; die Ziele sind darauf gerichtet, das Wirtschaftswachstum und die mit der Abfallerzeugung verbundenen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt zu entkoppeln,  
2. sieht mindestens die folgenden Abfallvermeidungsmaßnahmen vor:

....

k) die Ermittlung von Produkten, die Hauptquellen der Vermüllung insbesondere der Natur und der Meeresumwelt sind, und die Durchführung geeigneter Maßnahmen zur Vermeidung und Reduzierung des durch diese Produkte verursachten Müllaufkommens,

l) die Vermeidung und deutliche Reduzierung von Meeresmüll als Beitrag zu dem Ziel der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung, jegliche Formen der Meeresverschmutzung zu vermeiden und deutlich zu reduzieren, sowie

m) die Entwicklung und Unterstützung von Informationskampagnen, die für Abfallvermeidung und Vermüllung sensibilisieren,

3. legt, soweit erforderlich, weitere Abfallvermeidungsmaßnahmen fest und

4. gibt zweckmäßige, spezifische, qualitative oder quantitative Maßstäbe für festgelegte Abfallvermeidungsmaßnahmen vor, anhand derer die bei den Maßnahmen erzielten Fortschritte überwacht und bewertet werden; als Maßstab können Indikatoren oder andere geeignete spezifische qualitative oder quantitative Ziele herangezogen werden.

(4) Bei der Festlegung der Abfallvermeidungsmaßnahmen ist Folgendes zu berücksichtigen:



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

1. die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen entsprechend § 7 Absatz 4,
2. andere Rechtsvorschriften zur Verwendung von Erzeugnissen, zur Produktverantwortung sowie zum Schutz von Mensch und Umwelt und...

#### **Begründung**

Der Begriff des Entkoppelns bleibt unklar und ergibt sich auch nicht aus der Gesetzesbegründung.

## § 62a Abs. 1

#### **Ref-E vom 06.08.2019**

(1) Natürliche oder juristische Personen, die Stoffe und Gegenstände, deren Abfalleigenschaft beendet ist, erstmals verwenden oder erstmals in Verkehr bringen, haben dafür zu sorgen, dass diese Stoffe oder Gegenstände den geltenden Anforderungen des Chemikalien- und Produktrechts genügen.

#### **Begründung**

Stoffe und Gegenstände werden nicht definiert. Dies wäre nachzuholen.

## § 67

#### **Ref-E vom 06.08.2019**

Rechtsverordnungen nach § 8 Absatz 2, § 10 Absatz 1 Nummer 1 und 4, den §§ 24, 25 und 65 sind dem Bundestag zuzuleiten. Die Zuleitung erfolgt vor der Zuleitung an den Bundesrat. Die Rechtsverordnungen können durch Beschluss des Bundestages geändert oder abgelehnt werden. Der Beschluss des Bundestages wird der Bundesregierung zugeleitet. Hat sich der Bundestag nach Ablauf von drei Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, so wird die unveränderte Rechtsverordnung dem Bundesrat zugeleitet. Soweit die Rechtsverordnung auf Grund des Beschlusses des Bundesrates geändert wird, bedarf es einer erneuten Zuleitung an den Bundestag nicht.

#### **Begründung**

Diese Vorschrift ist ersatzlos zu streichen, da der Bundestag bei so weitgreifenden grundrechtsrelevanten Verpflichtungen der Hersteller zu beteiligen ist. Es wird auf das zu § 23 Abs. 4 i.V. mit den §§ 24 und 25 Gesagte verwiesen.

## § 68

#### **Ref-E vom 06.08.2019**

Soweit Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften die Anhörung der beteiligten Kreise vorschreiben, ist ein jeweils auszuwählender Kreis von Vertretern der Wissenschaft, der Betroffenen, der beteiligten Wirtschaft, der für die Abfallwirtschaft zuständigen obersten Landesbehörden, der Gemeinden und Gemeindeverbände zu hören.

#### **Begründung**

Zu § 68 des Ref-E gibt die Gesetzesbegründung keinen Kommentar.

Nach Artikel 8a Abs. 6 AbfallR stellen die Mitgliedstaaten einen regelmäßigen Dialog zwischen den einschlägigen an der Umsetzung der Regime der erweiterten Herstellerverantwortung beteiligten



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Akteuren sicher, einschließlich Hersteller und Vertreiber, privater und öffentlicher Abfallbewirtschaftungseinrichtungen, örtlicher Behörden, zivilgesellschaftlicher Organisationen und gegebenenfalls gemeinnütziger Akteure, Netzwerke für die Wiederverwendung und Reparatur sowie Einrichtungen für die Vorbereitung zur Wiederverwendung.

Die bloße Anhörung der Beteiligten beim Erlass von Rechtsverordnungen setzt diese Vorschrift unionsrechtswidrig um, da der Anwendungsbereich grundlos und unzweckmäßig eingeschränkt wird.

Gleiches gilt durch die Vorgaben des Artikel 8 Abs. 4 der EWKRL, nach der die nach den Absätzen 2 und 3 zu tragenden Kosten die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen dürfen. Diese sind zudem zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen. Zudem verweist die EWKRL auf bestimmte Artikel der AbfRRL, so auch auf Artikel 8a Abs. 6 AbfRRL.<sup>14</sup>

Durch die wiederholte Nennung des Beteiligungsumfangs der Beteiligten sowohl in der AbfRRL als auch in der EWKRL wird deutlich, dass der Unionsgesetzgeber das Konsensprinzip und das Transparenzgebot für so wichtig erachtete, dass dies in beiden Richtlinien und nicht nur durch gesetzgeberische Verweistechnik unterstrichen worden ist. Aus diesem Grund hat der deutsche Gesetzgeber dieses richtlinienkonform umzusetzen. Ein Ermessensspielraum besteht insoweit nicht.

Es sei darauf hingewiesen, dass dies keine 1:1 Umsetzung darstellt, sondern – je nach Lesart – eine Unterschreitung oder überhaupt keine Umsetzung der EWKRL, die ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV nach sich ziehen kann. Bei diesen besonders wichtigen Vorschriften handelt es sich nicht nur um einen Nebenpflicht, sondern um einen der zentralen Punkte der Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten.

Wissend um die enorme Wichtigkeit der Umsetzung der AbfRRL und der EWKRL würden wir es sehr begrüßen, wenn unsere Anmerkungen Berücksichtigung finden könnten.

Zur Ausarbeitung konkreter spezifischer Lösungen und für Rückfragen stehen wir Ihnen jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

[Redacted signature block]

[Redacted name], LL.M.(NUS), MPA (HSoG)

Geschäftsführerin

<sup>14</sup> siehe Artikel 8 Abs. 1 EWKRL