

## Stellungnahme BDSI

### Referentenentwurf Einwegkunststofffondsgesetz

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, als BDSI und damit für die deutsche Süßwarenindustrie Stellung zum Referentenentwurf eines Einwegkunststofffondsgesetzes nehmen zu können.

Die deutsche Süßwarenindustrie setzt sich für einen vorausschauenden und effizienten Umgang mit den erforderlichen Ressourcen ein und begrüßt und unterstützt die Bestrebungen zum Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft. Die deutsche Süßwarenindustrie ist sich ihrer Verantwortung bewusst, die Kreislaufwirtschaft zu fördern und die Umwelt zu schützen. Sie setzt sich daher auch dafür ein, die Auswirkungen von Einwegkunststoffprodukten auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit zu vermeiden und befürwortet innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle.

#### Generelle Anmerkungen

Bevor es zu einer Umsetzung des Art. 8 der Einwegkunststoff-Richtlinie (EU) 2019/904 (im Folgenden SUP) in deutsches Recht kommt, ist erst einmal sicherzustellen, dass eine eindeutige Definition des Einwegkunststoffprodukts, v.a. der Tüten- und Folienverpackungen, vorliegt. Weder der Gesetzeswortlaut noch die Leitlinien der EU-Kommission hierzu lassen eindeutige Zuordnungen zu, insbesondere bei flexiblen Tüten- und Folienverpackungen. Hier sollte – wie bei den Lebensmittelbehältern – die Tendenz, gelittert zu werden, bei der Beurteilung mit in Betracht gezogen werden. Bei flexiblen Tüten- und Folienverpackungen bietet es sich an, den Maßstab am Vorliegen einer üblichen Portionsgröße zum sofortigen Verzehr anzusetzen. Ein Schwellenwert von drei Litern Volumen ist für Süßwaren nicht anwendbar. Zielführender ist daher eine Einzelfallbetrachtung: Eine Pralinenschachtel oder Saisonartikel z.B. sind keine klassischen Einwegkunststoffartikel, deren Verpackungen in öffentlichen Abfallbehältern oder in der Umwelt landen, sondern zu Hause verzehrt werden.

Wir bezweifeln darüber hinaus, dass der gewählte Ansatz der Kostenübernahme insbesondere für das Littering dem Ziel des Gesetzes zugutekommt: wenn vom Verbraucher fallengelassene Verpackungen auf Kosten der Hersteller fachgerecht entsorgt werden, wird er sein Verhalten nicht ändern. Im schlimmsten Fall fühlt er sich in seinem Littering-Verhalten sogar unterstützt: Es werde ja dafür gezahlt, dass sein Fehlverhalten korrigiert wird.

## **Übernahme ausschließlich der Sammlungs- und Reinigungskosten bei Tüten- und Folienverpackungen**

Bezüglich der nach Art. 8 SUP vorgesehenen Kostenübernahme für Hersteller fragen wir uns daher auch, warum Inverkehrbringer von Lebensmitteln, die in Einwegkunststoffverpackungen verkauft werden, für **Litteringkosten** aufkommen sollen. Es liegt nicht in der Hand der Hersteller, ob ein Verbraucher eine Verpackung fallen lässt oder ordnungsgemäß entsorgt, sodass die Kausalität einer Kostenübernahme für Hersteller nicht gegeben ist.

In Rahmen der Umsetzung der Kostenübernahme regen wir daher an, bei einem wie auch immer ausgestalteten Einwegkunststofffonds die Sensibilisierungsmaßnahmen zu priorisieren. Die Anspruchsberechtigten sind anzuhalten, in erster Linie Sensibilisierungsmaßnahmen durchzuführen, damit die Wurzel des Problems – das umweltschädliche Verhalten der Litternden – adressiert wird. Das Wegräumen gelitterter Verpackungen wird das Littering nicht vermindern.

Die **Übernahme der Datenerhebungs- und -übermittlungskosten** wie in § 11 und Anlage 2 des Referentenentwurfs vorgesehen, sind hingegen nicht nach Art. 8 Abs. 2 der SUP für Tüten und Folienverpackungen vorgesehen, sondern nach Art. 8 Abs. 3 SUP nur für die in Anhang Teil E Abschnitte II und III vorgesehenen Produkte (Feuchttücher, Luftballons und Tabakprodukte).

Auch für die in § 11 und Anlage 2 des Referentenentwurfs vorgesehene **Übernahme der Verwaltungskosten** ist weder in der SUP noch in den Richtlinien 2008/98/EG und 94/62/EG eine Rechtsgrundlage vorgesehen. Dementsprechend fehlt auch in dem Gesetzentwurf die Erklärung, woraus sich die Erstattungsfähigkeit dieser Kosten für die SUP-Produkte ergibt.

Daher ist die Anlage 2 „Kostentragung nach Produktart“ entsprechend zu berichtigen: bei „Tüten und Folienverpackungen (Anlage 1 Nr. 2)“ sowie bei „Lebensmittelbehälter (Anlage 1 Nummer 1)“ dürfen Kreuzchen nur bei „Sammlungskosten, (Reinigungskosten) und Sensibilisierungskosten“ stehen, nicht aber bei „Datenerhebungs- und Übermittlungskosten“ oder „Verwaltungskosten“.

Der SUP zufolge sollen darüber hinaus **nur die durch die in der SUP genannten Artikel entstandenen Kosten** gezahlt werden, nicht auch die Kosten für Produkte, die nicht unter die SUP fallen. Daher ist der Zusatz „zumindest auch“ in § 3 Nr. 10 und Nr. 11 zu streichen: nur die Kosten von Reinigungsaktionen, die [...] dazu dienen, die Umwelt ~~zumindest auch~~ von den aus den Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1 entstandenen Abfällen zu säubern und die Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen, die [...] ~~zumindest auch~~ Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 oder aus diesen entstehende Abfälle betreffen, sind nach der SUP erstattungsfähig.

## **Verwaltungskosten – 32 Planstellen beim UBA**

Unabhängig davon, dass wir keine rechtliche Grundlage für die Erstattungsfähigkeit der Verwaltungskosten sehen, scheinen uns die geplanten Ausgaben zu Errichtung des Einwegkunststofffonds beim UBA mit 32 geplanten Stellen (!) und den damit verbundenen Kosten als zu hoch gegriffen. Insbesondere im Hinblick auf den

geplanten Bürokratieabbau verwundert die Einrichtung einer so großen Organisation.

Die Höhe der vorgesehenen Verwaltungskosten ist außerdem sehr ungewiss und unvorhersehbar, indem im Gesetzesentwurf neben der Errichtung und Verwaltung des Fonds diverse optionale Posten aufgezählt werden wie Studien, Erstellung von Onlineformularen/Onlineplattformen, Prüflinien, Bescheide, etc., die unter die Verwaltungskosten fallen sollen und so ebenfalls von den Herstellern getragen werden sollen. Weder die von der SUP vorgeschriebene Transparenz noch Kosteneffizienz werden mit diesen unbestimmten Angaben gewährleistet.

### **Möglichkeit eines privatrechtlichen Finanzierungsfonds in Betracht ziehen**

In der Begründung des Referentenentwurfs wird ohne weitere Ausführungen behauptet, dass es zu der geplanten Ausgestaltung in Form eines vom UBA verwalteten Einwegkunststofffonds „keine Alternativen“ gebe. Es besteht allerdings durchaus die Alternative einer Ausgestaltung in Form eines privatrechtlichen Finanzierungsfonds unter Einbezug der Zentrale Stelle Verpackungsregister (ZSVR) – samt der bereits bestehenden Erhebungsstrukturen. Diese Art der Ausgestaltung sollte auch in Betracht gezogen werden.

Europaweit gilt bereits für Verpackungen, auch für Tüten und Folienverpackungen i.S.d. SUP, dass der Hersteller für die Verpackung die Produktverantwortung im Sinne von Vermeidung, Wiederverwendung und Verwertung übernimmt. Die Umsetzung in Deutschland erfolgt über das Verpackungsgesetz (VerpackG). Die ZSVR übernimmt dabei in diesem Zusammenhang die Aufgabe, die Produktverantwortlichen zu registrieren und damit öffentlich zu machen und über weitere Aufgaben (z.B. Datenmeldung) für Transparenz und Rechtsklarheit zu sorgen. Diese Struktur ist bereits auf Kosten der Verpflichteten in Deutschland eingerichtet worden und funktioniert einwandfrei. Es ist daher fraglich, warum eine neue Parallelstruktur Personen- und Kostenintensiv beim UBA eingerichtet werden muss, wenn auf bereits bestehende Strukturen zurückgegriffen werden kann?

Die staatliche Verantwortung würde gleichzeitig nicht vollständig abgegeben. Das Umweltbundesamt könnte wie bereits in § 29 Absatz 1 VerpackG vorgesehen die Rechts- und Fachaufsicht über die ZSVR ausüben, um eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

Eine **Abwicklung über bestehende Melde- und Erfassungswege an die ZSVR** würde den Verpflichteten auch administrativ entgegenkommen, da durch Nutzung bestehender Melde- und weiterer Erfassungssysteme nicht noch mehr unternehmensinterne Bürokratie durch die Umsetzung der zukünftig fälligen Zahlungen aus Art. 8 SUP entsteht.

### **Bereits gezahlte/eigeninitiativ durchgeführte Sensibilisierungsmaßnahmen**

Bei der Bemessung der Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen ist zu berücksichtigen, dass betroffene Zahlungspflichtige bereits verpflichtend und häufig darüber hinaus zusätzlich freiwillig für Sensibilisierungsmaßnahmen zahlen:

Zum einen sind Systeme nach § 14 Abs. 3 VerpackG verpflichtet, in Bezug auf Verpackungen Sensibilisierungsmaßnahmen durchzuführen, die von den Verpackungsherstellern **bereits über die Lizenzentgelte** getragen werden. Hier

käme es zu einer Doppelbelastung, wenn auch über Art. 8/Art. 10 zusätzlich Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen zu zahlen sind. Diese Kosten müssen für Unternehmen, die bereits über die Lizenzentgelte für Sensibilisierungsmaßnahmen zahlen, angerechnet werden.

Außerdem führen eine Vielzahl an Unternehmen bereits **freiwillig Sensibilisierungsmaßnahmen** durch, sei es durch Information auf der Verpackung, durch Informationen auf anderen Wegen, individuelle Aktionen oder Gemeinschaftsaktionen (wie zum Beispiel das Schulprojekt „Gib Abfall einen Korb“ der Fachsparte Kaugummi im BDSI, das an Schulen und online läuft: <https://www.zeitbild.de/abfall/> und [www.gib-abfall-einen-korb.de](http://www.gib-abfall-einen-korb.de)).

Hier werden bereits seit Langem Investitionen in Sensibilisierungsmaßnahmen getätigt, auch diese Kosten müssen bei der Berechnung der Kosten nach Art. 8 / Art. 10 und damit im Referentenentwurf berücksichtigt werden.

### **Effekte für das Verbraucherpreisniveau sehr wohl zu erwarten**

Bei der Beurteilung der Effekte auf das Verbraucherpreisniveau infolge der Zahlungen an den Einwegkunststofffonds ist zu berücksichtigen, dass nicht nur der Einwegkunststofffonds in naher Zukunft Mehrbelastung für die Unternehmen bedeutet: Eine Beurteilung der Auswirkungen auf das Preisniveau muss vor dem Hintergrund aller, noch unbestimmten, in naher Zukunft auf Lebensmittelverpackungen und damit die Hersteller zukommenden Kosten und Belastungen erfolgen: von der geplanten Plastiksteuer über die aus der Überarbeitung der RL für Verpackung und Verpackungsabfälle bzw. aus dem Neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft entstehenden Zusatzkosten bis hin zu den Kosten aus der Überarbeitung des § 21 VerpackG. Erschwert wird die Situation durch die immer weiter steigenden Kosten auch für Verpackungsmaterial aus der Corona- und der Russland/Ukraine-Krise. Der auf Seite 52 angesprochene Effekt der Umlegung der Mehrkosten auf den Verbraucher wird in der Summe die Einzelpreise der Produkte nicht mehr nur „allenfalls geringfügig erhöhen“, sondern es sind aller Voraussicht nach messbare Effekte für das Verbraucherpreisniveau insgesamt zu erwarten.

In Erwägung gezogen werden muss auch, dass nicht nur durch die Einrichtung des Fonds aufseiten der Fondsverwaltung und der Anspruchsberechtigten Mehrkosten durch die Datenerhebung und Datenübermittlung entstehen – auch die Unternehmen haben neue Abläufe, Erhebungen und Meldesysteme einzurichten, die mit weiteren Kosten für die Unternehmen über die eigentliche Abgabe hinaus verbunden sind.

### **Einwegkunststoffkommission**

Nach Art. 8 Abs. 4 SUP sind die nach Art. 8 Abs. 2 und Abs. 3 SUP zu tragenden Kosten zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen.

Geplant ist nach dem Referentenentwurf dafür in Teil 8 eine „Einwegkunststoffkommission“, der auch jeweils ein Vertreter der Umweltverbände und der Verbraucherverbände angehören sollen.

Nach dem Wortlaut des Gesetzesentwurf und auch der SUP sind Umweltverbände und Verbraucherverbände bzw. deren Mitglieder weder zahlungspflichtig noch

anspruchsberechtigt. Die SUP aber spricht diesbezüglich nur von der Festlegung auf transparente Weise zwischen den „betroffenen Akteuren“. Daher ist eine Teilnahme der nicht betroffenen Umwelt- und Verbraucherverbände an der Einwegkunststoffkommission fraglich.

Ferner sind die geplanten 6 Vertreter der Hersteller in der Einwegkunststoffkommission vor dem Hintergrund, dass 8 verschiedene Produktarten mit unterschiedlichen Kostentragungspflichten betroffen sind, zu wenig. Hier sollte die Zahl auf mindestens 8 erhöht werden.

Schließlich ist eine Einwegkunststoffkommission, die nur berät und Empfehlungen ausspricht, ohne dass weiter darauf eingegangen wird, was die Empfehlungen für eine Bedeutung in dem gesamten Prozess haben, zu schwach. Die SUP sieht ein Kooperationsprinzip, also ein Mitspracherecht vor, indem die Kosten „zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen“ sind. Diese Formulierung bedeutet mehr als nur eine Anhörung bzw. das Formulieren von Empfehlungen mit nicht weiter beschriebenen Folgen.

Wir befürworten eine Einbindung der Zahlungspflichtigen entsprechend der Einbindung bei der ZSVR (siehe § 10 zum Kuratorium und § 12 zum Verwaltungsrat in der Satzung der ZSVR)

Wir fordern außerdem die Festlegung einer angemessenen Frist in § 22 Abs. 3 des Referentenentwurfes: es besteht die Gefahr, dass das UBA der Einwegkunststoffkommission eine willkürlich kurze Frist setzt, nach deren Ablauf Verfahren einfach ohne Mitwirkung der Einwegkunststoffkommission fortgesetzt werden können. Dies wiederum widerspräche dem in der SUP festgelegten Kooperationsprinzip.

### **Abgabesatz in Euro pro Kilogramm**

Wir fordern eine Klarstellung in § 13 des Referentenentwurfs, dass sich der „Abgabesatz in Euro pro Kilogramm“ **ausschließlich auf das Gewicht der Verpackung** und nicht auf das Gewicht des gesamten, verpackten Produktes bezieht.

### **Daten bei Registrierung zu Markennamen, § 7 Abs. 2 Referentenentwurf**

Wir stellen den Sinn einer Abfrage zu Markennamen bei der Registrierung der Hersteller in Frage: Die Angabe der Art der Einwegkunststoffartikel zusätzlich zu den anderen – schon and die ZSVR gemeldeten Daten – müsste zur Erfüllung des Sinn und Zwecks des Art. 8 SUP und zur Errechnung des Abgabensatzes völlig ausreichen. Die Angabe der einzelnen Markennamen bedeutet nur administrativen Mehraufwand für die Unternehmen und ist damit zu vermeiden.

Auch hier stellt sich die Frage, ob nicht die bereits bestehende Struktur des Verpackungsregisters LUCID genutzt werden kann, das dann nur um die Art des auf den Markt gebrachten Einwegkunststoffprodukts nach Anlage 1 erweitert werden könnte.

## **Planungssicherheit für Unternehmen**

Das geplante System der Sonderabgabe entspricht nicht den Anforderungen an eine zuverlässige Planungssicherheit für Unternehmen: Unternehmens-Budgets werden normalerweise in einem mehrmonatigen Prozess für das folgende Jahr geplant. Die ersten Einnahmen und Ausgaben des Einwegkunststofffonds sind dem Referentenentwurf zufolge auf der Grundlage der im Kalenderjahr 2023 gemeldeten Daten im Jahr 2024 zu veranschlagen. Die Grundlage zur Berechnung der Abgabenhöhe soll aber erst zum 31.12.2022 vorliegen. Wann in der Folge die konkrete Abgabenhöhe feststeht, ist nicht absehbar. Es ist unerlässlich, dass bereits vor Meldung der Mengen in dem Jahr 2023 ein Abgabensatz feststeht, damit die Abgabe in das Budget der Unternehmen eingeplant werden kann. Sollte dies nicht möglich sein, so ist die Übergangsfrist entsprechend zu verlängern.

Auch hier spielt eine eindeutige Definition des Einwegkunststoffartikels eine große Rolle, um auf Basis einer korrekten Einstufung betroffener Verpackungen für die Unternehmen Planungssicherheit zu gewährleisten.

## **Mangel an Transparenz**

Wie genau die Höhe der Abgaben berechnet werden, ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht ersichtlich und entspricht daher noch nicht der in der SUP festgesetzten erforderlichen Transparenz. Die umzulegenden Gesamtkosten können nur auf der Grundlage von belastbaren Erhebungen zum Litteringaufkommen und auf Basis von zwingend erforderlichen Abfallanalysen ermittelt werden, zu denen die Zahlungsverpflichteten dann Einsicht und entsprechende Prüfmöglichkeiten haben müssen.

Wir würden begrüßen, wenn die Abgabensätze in einem der Planungssicherheit für Unternehmen gerecht werdenden Zeitraum überprüft werden, um Entwicklungen im Müllaufkommen und im Marktgeschehen zu Einwegkunststoffartikeln berücksichtigen zu können – eventuell bietet sich eine Überprüfung statt aller 5 Jahre alle 2 – 3 Jahre an.

## **Verhältnismäßigkeit der Leistungen der Anspruchsberechtigten**

Wir bitten, auch die Prüfung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der erbrachten Leistungen der Anspruchsberechtigten durch das UBA mit in den Gesetzesentwurf aufzunehmen: es muss sichergestellt werden, dass die durch die Anspruchsberechtigten gemeldeten und durchgeführten Leistungen auch wirklich erforderlich und verhältnismäßig sind. Die Übernahme der Reinigungskosten sollen sich der SUP zufolge auf Aktivitäten beschränken, die von Behörden oder im Auftrag von Behörden durchgeführt werden und die Berechnungsmethode ist so auszugestalten, dass die Kosten im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen in einer verhältnismäßigen Art und Weise bestimmt werden.

Wir sehen in dem Entwurf jedoch keine Überprüfungspflicht des UBA hinsichtlich der Frage, ob die gemeldeten, durchgeführten Leistungen auch erforderlich und angemessen waren. Es soll vermieden werden, dass sich Anspruchsberechtigte durch übermäßiges und damit nicht erforderliches, häufiges Leeren von Mülleimern oder überflüssig häufiges Reinigen von öffentlichen Anlagen mit Geld aus dem Fonds unzulässig bereichern und die Abgabekosten damit gleichzeitig unnötig in die Höhe treiben.

Das Prinzip der Kosteneffizienz muss daher zusätzlich zu der Kontrolle der Angaben nach § 17 mit in den Gesetzesentwurf aufgenommen werden.

### **Getrennte Sammlung auch im öffentlichen Raum**

Schließlich würden wir begrüßen, wenn bei der Umsetzung der Maßnahmen zur Verbesserung der Kreislaufwirtschaft und damit auch des Einwegkunststofffonds gleichzeitig auch die Möglichkeit bisher nicht vorgesehener getrennter Müllsammlung im öffentlichen Raum, dort wo sinnvoll, geschaffen wird. Dies bietet sich z.B. insbesondere an Orten mit hoher Frequentierung an, dies könnte durch Kommunen anhand einer transparenten Auflistung realisiert werden. So können Verpackungen aus den öffentlichen Abfalleimern einer möglichst effektiven Trennung, Sortierung und anschließend einem hochwertigen Recycling zugeführt werden und die Wertstoffe bleiben dem Kreislauf erhalten.

Im Übrigen unterstützen wir die entsprechenden Stellungnahmen der AGVU und der BVE.