



Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Im Folgenden: EWKFondsG)

Vorbemerkung:

Der Referentenentwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Vorgaben aus Art. 8 Abs. 2 und 3 der EU-Einweg-Kunststoffrichtlinie (EU 2019/904) ist - wie die europäische Norm selbst – **nicht geeignet, die unsachgemäße und illegale Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum zu vermeiden**. Die erstmalig gesetzlich vorgesehene Pflicht zur Übernahme von Reinigungskosten sowie die Finanzierung von Sensibilisierungskampagnen durch die Hersteller werden das **rechtswidrige Verhalten** von Verbrauchern, die Verpackungen achtlos wegwerfen, nicht ändern. Entgegen der Erwartung des Referentenentwurfs, werden allein der **hohe bürokratische Aufwand** und die damit einhergehenden **hohen Verwaltungskosten** eines vom Umweltbundesamt verwalteten Fonds zu **steigenden Verbraucherpreisen** führen. Ob im Gegenzug die kommunalen Abfallgebühren und die von den Dualen Systeme an die Kommunen zu zahlenden „Nebentgelte“ in Höhe von ca. 100 Millionen Euro jährlich entsprechend sinken, ist auf der Grundlage des vorgelegten Referentenentwurfs keineswegs als gesichert anzunehmen. Vielmehr ist zu erwarten, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger **Zuwendungen aus dem Fonds als zusätzliche Einnahmequelle** nutzen und die finanziellen Belastungen für Wirtschaft und Verbraucher unverhältnismäßig steigen. Insoweit bedarf es zwingend gesetzlicher Vorgaben, dass die Anspruchsberechtigung vom Nachweis der finanziellen Berücksichtigung in der Gebührenkalkulation abhängig gemacht wird. Zudem wäre Art. 2 des Referentenentwurfes durch eine entsprechende Regelung im VerpackG zu ergänzen. Überdies sind Sonderabgaben **finanzverfassungsrechtlich umstritten**¹⁾ und können – je nach Abgabenhöhe – eine rechtlich **unzulässige erdrosselnde Wirkung** entfalten.

Darüber hinaus bitten wir, folgende Punkte zu berücksichtigen:

1. „Hersteller“ und Abgabepflicht i.S. des § 3 und § 11 EWKFondsG

Sollte unter „Hersteller“ i.S. des § 3 EWKFondsG - im Gegensatz zum Herstellerbegriff des VerpackG - der Hersteller des Verpackungsmaterials und nicht der Inverkehrbringer der befüllten Verpackung gemeint sein, ist die nach § 10 (1) vorgesehene Meldepflicht der im Vorjahr im Geltungsbereich des Gesetzes auf den Markt gebrachten Tonnage nur eingeschränkt möglich.

Unseren Mitgliedsunternehmen - und wohl auch den meisten anderen verpflichteten Herstellern - liegen keine Angaben darüber vor, in welchem Zeitraum, welche Mengen befüllter Verpackungen ihre Kunden im Geltungsbereich des EWKFondsG tatsächlich in Verkehr bringen. Ein Beispiel: Ein deutsches Packmittelwerk liefert Verpackungen an einen deutschen Fruchtsafthersteller, der seine Ware mit dem gleichen Dekor in Deutschland und Österreich vertreibt. Wenn der Abfüller nicht der Normadressat ist, kann er auch nicht dazu verpflichtet werden, seinem deutschen Lieferanten entsprechende Daten mitzuteilen. Die durch die nachgelagerte Vertriebsstufe ins Ausland exportierten Mengen werden bei der Abgabenerhebung nicht berücksichtigt, obwohl diese Verpackungen nicht in nationalen öffentlichen Sammelsystemen anfallen werden. Da die verpflichteten Hersteller keine Mengenangaben der Vertrieber über ins Ausland exportierte Mengen bekommen werden, bedarf es entsprechender gesetzlicher Korrekturen.

¹⁾ Dr. Olaf Konzak, Litteringkosten und erweiterte Herstellerverantwortung, Rechtsgutachterliche Stellungnahme im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft Verpackung u. Umwelt (AGVU), Köln 2021

2. Unterscheidung bei „Getränkebehältern“ nach Getränkesegmenten und Füllvolumina

Nach § 11 i.V.m. Anlage 1 EWKFondsG fallen alle Hersteller von „Verbundgetränkeverpackungen“ als Einwegkunststoffprodukt unter die Abgabepflicht. Danach zahlen Hersteller auch für Verpackungen, die aufgrund des Füllguts und der Verpackungsgröße mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit nicht außer Haus verzehrt werden. Dies trifft generell bei Milchverpackungen und vor allem für Packungsgrößen > 500 ml zu. Eine Gleichbehandlung mit Portionspackungen (<500 ml) ist nicht sachgerecht und verhältnismäßig. Dies ergibt sich auch aus Art. 12 Satz 1 (EU) 2019/904. Durch Anlage 1 des Referentenentwurfes wurden allein die in Teil E der EU-Einweg-Kunststoff-Richtlinie 1:1 übernommen, ohne dass die sich aus Art. 12 ergebenden Anforderungen berücksichtigt worden sind. Danach sollen nur Lebensmittelverpackungen berücksichtigt werden, die *„aufgrund ihres Volumens oder ihrer Größe – insbesondere, wenn es sich um Einzelportionen handelt - tendenziell achtlos weggeworfen werden.“* Gleiches muss für Getränkebehälter gelten.

Von dem insoweit eröffneten Spielraum der Mitgliedstaaten wurde kein Gebrauch gemacht. Auch die veröffentlichten Leitlinien der Kommission können letztlich nicht den durch die Richtlinie selbst eröffneten Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten begrenzen, vor allem, wenn für den Bereich des Mitgliedstaates Erkenntnisse vorliegen, die zu dem Ergebnis führen, dass Verpackungen aufgrund der Größe oder des Volumens tendenziell nicht achtlos weggeworfen werden, weil sie regelmäßig nicht im öffentlichen Raum konsumiert werden. Anlage 1 des EWKFondsG ist aufgrund dessen anzupassen.

3. Festlegung der Abgabesätze

Die Festlegung der Abgabesätze durch Rechtsverordnung nach § 13 EWKFondsG dürfte kaum mit dem parlamentsgesetzlichen Vorbehalt des Gesetzes vereinbar sein. Der parlamentsgesetzliche Vorbehalt führt dazu, dass die Delegation der Festlegung der Abgabesätze durch § 13 EWKFondsG verfassungsrechtlich nicht zulässig sein dürfte. Unabhängig davon, entspricht die Ermächtigung des § 13 EWKFondsG auch nicht den Anforderungen von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Gerade wegen der möglichen erdrosselnden Wirkung der Abgabenhöhe entspricht die Festlegung der Abgabesätze durch das Bundesministerium, ohne dass konkrete inhaltliche Rahmenvorgaben durch den parlamentarischen Gesetzgeber gemacht werden, nicht den Vorgaben von Art 80 Abs. 1 GG.

4. Jährliche Überprüfung der Abgabesätze

Die in § 13 Satz 3 EWKFondsG vorgesehene Überprüfung der Abgabesätze mindestens alle 5 Jahre bedarf dringend der inhaltlichen Anpassung. Ein solch langer Zeitraum wird der dynamischen Marktentwicklung und temporären Ereignissen - wie z.B. einer Pandemie - nicht gerecht. Eine den in Satz 2 aufgestellten Maßstäben gerecht werdende Abgabenhöhe kann nur dann gewährleistet werden, wenn der Anpassungszeitraum auf ein Jahr festgesetzt wird. Andernfalls dürfte die beabsichtigte verursachergerechte Umlegung der Kosten nicht erreicht werden können. Dazu sind jährliche Abfallanalysen notwendig, die unterschiedliche Siedlungsstrukturen, saisonale Schwankungen etc. berücksichtigen.

Berlin, den 12. April 2022

