

Stellungnahme

Referentenentwurf eines Gesetzes zur
Umsetzung bestimmter Regelungen der
EU-Einwegkunststoffrichtlinie

Berlin, 14. April 2022



Stellungnahme

Der von der Bundesregierung vorgelegte Referentenentwurf zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 Einweg-Kunststoffrichtlinie (Richtlinie (EU) 2019/904, im Folgenden: EWKR) greift wesentliche Elemente für die Umsetzung der EWKR in nationales Recht auf. Der Handelsverband Deutschland hätte jedoch das aufwändig entwickelte privatrechtliche Modell, welches gemeinsam mit den anderen betroffenen Branchenverbänden entwickelt wurde, vorgezogen. Die Reduzierung von Verpackungsmüll und damit auch des Littering ist unseren Unternehmen ein großes Anliegen, weshalb wir die Schaffung eines Einwegkunststofffonds für zielführend gehalten hätten. Vor diesem Hintergrund begrüßen wir, dass zumindest einige unserer Vorschläge Eingang in den Referentenentwurf gefunden haben. Gleichwohl ist insbesondere die Frage der Mitbestimmungsrechte innerhalb der Einwegkunststoffkommission und der 1:1 Umsetzung der Richtlinie für eine umfassende Akzeptanz aller betroffener Akteure von großer Bedeutung. Wir schlagen daher in folgenden Punkten Nachbesserungen bzw. Anpassungen vor:

1. Akteurs Beteiligung an der Einwegkunststoffkommission

Die einzusetzende Einwegkunststoffkommission als Gremium mit lediglich beratender Funktion wird der Rolle der Hersteller nicht gerecht. Die aktuell geplante Zusammensetzung mit Vertretern von Umwelt- und Verbraucherverbänden widerspricht der Richtlinie, wonach die Kosten nur „zwischen den betroffenen Akteuren“ festgelegt werden sollen. Eine derartige Zusammensetzung führt zu einer falschen Gewichtung der Stimmenverhältnisse, wenn Vertreter von nicht betroffenen Verbänden und Organisationen der Kommission angehören und bei Entscheidungen, die zulasten der Hersteller gehen, diese zum finanziellen Nachteil überstimmen. Beide im Entwurf angesprochenen Verbändegruppen sind von der Kostenumlage des Art. 8 EWKR nicht betroffen und sollten daher in der Kommission auch nicht vertreten sein.

Kritisch sind außerdem die generellen Beteiligungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Einwegkunststoffkommission zu sehen. Im vorliegenden Entwurf wird den Herstellern und betroffenen Verbänden lediglich eine beratende Funktion zugesprochen. Angesichts der zu erwartenden finanziellen Belastungen und Auswirkungen plädieren wir für eine Erweiterung der Mitbestimmungsmöglichkeiten etwa hinsichtlich der Festlegung der Abgabensätze. Denkbar wäre, dass Empfehlungen der Kommission berücksichtigt werden müssen und im Falle der Ablehnung diese hinreichend begründet werden muss.

2. Herstellerbegriff

In § 3 Absatz 3a wird der „Hersteller“ als Produzent, Befüller, Verkäufer oder Importeur, der das Produkt erstmalig auf dem Markt zu Verfügung stellt, definiert. Diese Begriffsbestimmung entspricht nicht der Definition aus dem deutschen Verpackungsgesetz. Dort heißt es, dass die Verpackung erstmalig dem Markt zur Verfügung gestellt wird, wenn sie mit Ware befüllt ist. Erst dann handelt es sich um eine Verpackung im Sinne der gesetzlichen Definition zu Verkaufs- und Serviceverpackungen (siehe dazu § 3 Abs. 1 Nr. 1 VerpackG und § 3



Abs. 1 Nr. 1 a) VerpackG). Daher ist eine präzisierende Klarstellung im Gesetz oder in der Begründung für eine praxistaugliche Anwendung nötig, nach der ersichtlich wird, wer als Hersteller gilt.

3. Ausnahmeregelungen für Getränkeverpackungen

Im aktuellen Referentenentwurf findet sich keine Ausnahme für bepfandete Getränkeverpackungen. Begründet wird dies mit dem Fehlen einer entsprechenden Ausnahme in Art. 8 der EWKR. Angesichts des bestehenden, durch den Handel maßgeblich mitgetragenen deutschen Rücknahmesystem für Einweggetränkeverpackungen sollte es hier eine Ausnahmeregelung für pfandpflichtige Produkte innerhalb der Produktgruppe nach Anlage 1 Nr. 3 geben. Mit einer Rücknahmequote von ca. 98% für Einweggetränkeverpackungen tragen die entsprechenden Inverkehrbringer durch Ihre Teilnahme am DPG-Pfandsystem bereits jetzt maßgeblich dazu bei, dass Ihre Produkte ganz überwiegend nicht als Teil öffentlichen Abfallsammlung anfallen und die Rohstoffe stattdessen einem hochwertigen Recycling zugeführt werden. Eine Kostenbeteiligung an den Entsorgungskosten ist unverhältnismäßig, da somit eine Doppelbelastung durch die Anforderungen des Einweg-Kunststoff-Fonds und des Flaschenpfandes gegeben wäre. Sofern einer begründeten Ausnahmeregelung nicht nachgekommen werden kann, ist eine jährliche repräsentative Sortieranalyse angeraten, mittels der die Hersteller nicht an den Sammlungs- und Reinigungskosten beteiligt werden.

4. Verfassungsmäßigkeit

In der Frage der Verfassungsmäßigkeit hat ein von den betroffenen Branchen eigens in Auftrag gegebenes Gutachten unsere Annahme bestätigt, dass es in einigen Punkten zu finanzverfassungsrechtlichen Problemen kommen könnte, insbesondere hinsichtlich der möglichen Unvereinbarkeit der vorgeschlagenen Sonderabgabe mit dem in Art. 104 Abs. 1 GG verankerten Konnexitätsprinzip. Bund und Länder haben die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, gesondert zu tragen. Abfallbewirtschaftung sowie die Durchführung von Reinigungsaufgaben sind hoheitliche Landesaufgaben bzw. werden nach Art. 104a Abs. 1 GG den Kommunen zugeschrieben. Die Kosten, die für diese Aufgaben anfallen, sind daher zumindest definitorisch von den Ländern zu tragen und nicht vom Bund. Die Mitfinanzierung dieser Aufgaben durch den Bund, auch durch eine Sonderabgabe ist nach Art. 104a Abs. 1 GG verboten und gilt ausnahmslos.

Die Argumentation einer Durchleitungsfunktion ist überdies zweifelhaft, da es sich bei einem „Durchlauf“ durch den Bundeshaushalt weiterhin um Ausgaben des Bundes für Länderaufgaben handeln. Es besteht daher die Gefahr, dass viele Abgabenbescheide juristisch angefochten werden und dadurch eine zeitweise Rechtsunsicherheit herbeigeführt wird. Dieser Punkt sollte in die abschließende Bewertung des Referentenentwurfs berücksichtigt werden. Zudem sollte zumindest eine Ergänzung der Risikoabschätzung durch erfolgreiche Klagen für den Bundeshaushalt und/oder die Kommunen erfolgen.

5. Kosteneffizienz und Kostenbelastung der Hersteller

Die im Referentenentwurf aufgeführten geplanten Kosten für den Aufbau der nötigen Strukturen sind umfassend dargestellt. Die Richtlinie gibt jedoch nicht vor, dass entstehende Verwaltungskosten den Herstellern zulasten gelegt werden sollen. Angesichts der umfangreichen Planstellenauflistung und der damit verbundenen Kosten



ist hier eine angemessene 1:1 Umsetzung zumindest fraglich. Darüber hinaus würde es für die hiesigen Hersteller zu einer Benachteiligung gegenüber ausländischen Wettbewerbern kommen, wenn diese die Verwaltungskosten tragen müssten. Eine effizientere und richtlinienkonforme Ausgestaltung der Verwaltungs-, Reinigungs- und Sensibilisierungskosten würde Benachteiligungen und Rechtsunsicherheiten reduzieren.

Nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKR sollen die Hersteller lediglich die Kosten mittels Umlage tragen, die durch die von ihnen in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffprodukte durch Reinigungs-, Sammel- und Sensibilisierungskosten entstehen. Maßgeblich ist dafür der Gewichtsanteil der Einwegkunststoffprodukte am Gesamtaufkommen. Damit wird eine klare Eingrenzung der Produkte vorgenommen, anders als im vorliegenden Referentenentwurf, nach dessen Formulierung die Hersteller auch an den Reinigungskosten anderer Artikel beteiligt werden sollen. Hier sind beispielsweise auch die Produkte zu berücksichtigen, die in Deutschland nicht lizenziert oder erfasst sind und deren Hersteller demzufolge nicht an den Entsorgungskosten beteiligt werden. Die derzeitige Formulierung belastet die Hersteller unverhältnismäßig und entspricht nicht der angestrebten 1:1 Umsetzung der europäischen Richtlinie. Eine Nachjustierung in diesen Punkten ist anzuraten, um die Gerechtigkeit in Bezug auf die Kostenbelastung herzustellen.

6. Regelmäßige Evaluierung der Abgabensätze

Im Referentenentwurf wird eine regelmäßige Überprüfung der Abgabensätze nach 5 Jahren vorgeschlagen. Aufgrund der Dynamik in der Entwicklung nachhaltiger und umweltfreundlicher Verpackungen ist eine regelmäßige Evaluierung, wie sie hier vorgeschlagen wird, unumgänglich. Allerdings sollte diese in kürzeren Abständen erfolgen, um den Marktentwicklungen zeitnah gerecht zu werden. Die Formulierung der Richtlinie lässt darüber hinaus erkennen, dass eine Festsetzung von mehrjährigen Beiträgen nur für die Kosten für Reinigungsaktionen beschränkt ist. Mehrjährige Kostenrahmen für etwa Sensibilisierungsmaßnahmen oder Kosten für Sammlungen in öffentlichen Sammlungssystemen werden in der Richtlinie ausdrücklich nicht genannt und sind somit nach nicht richtlinienkonform. Eine Reduzierung des Evaluierungszeitraumes gerade auch im Hinblick auf das Engagement der Hersteller im Verpackungsbereich ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit angebracht.

7. Verlängerung der Übergangsvorschriften §28

Im Kontext des komplett neuen Aufbaus eines umfangreichen Registrierungssystems, inklusive eines webseitengestützten Registrierungsportals und der digitalen Infrastruktur, zur Erfüllung der Prüfpflichten durch Onlinehändler und digitaler Marktplätze (digitale Schnittstelle), halten wir eine Verlängerung der Übergangsfristen für angeraten. Im Hinblick auf die derzeitige Herstellerdefinition würden allein im Bereich der digitalen Marktplätze mehrere zehntausend Händler betroffen sein. Die Erfahrungen mit dem im Jahre 2021 abgeschlossenen VerpackG und ElektroG haben gezeigt, dass die große Menge an Onlinehändlern die zu registrieren sind einige Herausforderungen mit sich bringt. Da erfahrungsgemäß eine große Anzahl der zu registrierenden Onlinehändler nicht im Geltungsbereich des Gesetzes niedergelassen sind, werden diese sich über Bevollmächtigte registrieren müssen. Es ist zudem fraglich, ob es gegenwärtig überhaupt genug



Bevollmächtigtenkapazitäten gibt um alle Onlinehändler abzudecken. Um einen reibungslosen Ablauf zu gewährleisten und die notwendigen Vorbereitungen treffen zu können, halten wir eine Verlängerung der Übergangsfristen für zielführend.