



IK Industrievereinigung
Kunststoffverpackungen e.V.

Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein „Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU- Einwegkunststoffrichtlinie“ (Stand 23.3.2022)

31. März 2022

A. Zusammenfassende Bewertung

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen der Verbändeanhörung zu dem Referentenentwurf zur Umsetzung von Art. 8 Abs. 2 und 3 Einweg-Kunststoffrichtlinie (Richtlinie (EU) 2019/904, im Folgenden: EWKRL) Stellung nehmen zu können. Der vorliegende Entwurf ist aus unserer Sicht nicht geeignet, die europäischen Vorgaben richtlinienkonform, verfassungsgemäß und effizient umzusetzen. Der Vorschlag, die eigentlich auf eine privatwirtschaftliche Lösung im Rahmen der Produktverantwortung der Hersteller abzielende europäischen Vorgaben durch einen öffentlich-rechtlichen Fonds und Abgabenbescheide durch das Umweltbundesamt (UBA) umzusetzen, stößt auf vielfältige Bedenken. Nicht nur würden damit die Bürokratiekosten deutlich ansteigen („bis zu“ 32 neuen Stellen im UBA), Deutschland würde mit diesem staatlichen Verteilmechanismus auch einen Sonderweg innerhalb der EU beschreiten. Dabei hatten die betroffenen Wirtschaftssektoren bereits im März 2021 einen umfassenden Vorschlag für eine richtlinienkonforme, effiziente und bürokratiearme Umsetzung im Rahmen der Produktverantwortung der Wirtschaft vorgelegt. Leider wurde dieser Vorschlag vom BMUV bei der Umsetzung kaum berücksichtigt.

- Eine **Festlegung der umzulegenden Kosten durch das BMUV** widerspricht dem ausdrücklichen Wortlaut der Richtlinie und seinem Sinn und Zweck, wonach die Kosten „zwischen den betroffenen Akteuren festzulegen“ sind.
- Für eine richtlinienkonforme Umsetzung ist es erforderlich, dass die **Einweg-Kunststoffkommission** – wie im Konzept der Wirtschaftsverbände vorgesehen – das zentrale Entscheidungsgremium ist, in dem von Herstellern und Kommunen sowohl die Höhe der Beiträge an den Fonds als auch die Höhe der Auszahlungen festgelegt werden.
- Die Umsetzung mittels **Sonderabgabe ist nicht alternativlos**. In dem Entwurf sollten die verschiedenen Umsetzungsmöglichkeiten dargestellt und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile beschrieben werden. Nur so ist eine sachgerechte Entscheidung durch den Gesetzgeber möglich.
- Die aufgezeigten **verfassungsrechtlichen Zweifel** an der Sonderabgabe und der Verteilung der Mittel durch den Bund haben zur Folge, dass wahrscheinlich sehr viele Abgabenbescheide vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden. Bis zum Abschluss dieser Verfahren besteht daher eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Im Entwurf fehlt eine Abschätzung dazu, welche Risiken sich durch erfolgreiche Klage für den Bundeshaushalt und/oder die Kommunen ergeben. Das sollte ergänzt werden.

- Eine **jährliche Anpassung der Abgabensätze** ist unumgänglich, um die Verhältnismäßigkeit der Sonderabgaben sicher zu stellen. Die Abgabensätze müssen insbesondere auf regelmäßigen und repräsentativen Abfallanalysen beruhen, die auch die geographischen Unterschiede beim Abfall- und Müllaufkommen zwischen Großstadt, Kleinstadt und ländlichen Gegenden reflektieren müssen. Eine Begründung für § 13 ist zu ergänzen.
- Für die Umlage von **Verwaltungskosten** des UBA auf die Hersteller gibt es in der Richtlinie keine Grundlage. Im Sinne einer 1:1-Umsetzung sollte darauf verzichtet werden, auch um eine Benachteiligung deutscher Unternehmen im Binnenmarkt zu verhindern.
- Eine **Ausweitung auf sämtliche Reinigungskosten und Sensibilisierungskosten** widerspricht der Richtlinie und wäre unverhältnismäßig. Der Zusatz „zumindest auch“ in § 3 Nr. 10 und Nr. 11 sollte daher gestrichen werden. Die im Rahmen des Lizenzentgelts geleisteten Beiträge für Sensibilisierungsmaßnahmen sind bei systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zum Abzug zu bringen, weil ansonsten eine unzulässige Doppelbelastung (Art. 103 Abs. 3 GG) droht. Eine entsprechende Klarstellung ist zu ergänzen. Außerdem sollte im Gesetz klargestellt werden, dass nur die „kosteneffiziente Bereitstellung“ der Dienste umlagefähig ist.
- „**Hersteller**“ im Sinne des Verpackungsgesetzes sind die Inverkehrbringer der mit Ware befüllten Verpackungen, inklusive der Serviceverpackungen – nicht die Produzenten der Leerverpackungen. Eine (alleinige) Kostenpflicht der Produzenten der in Anlage 1 Nr. 1-3 genannten Produkte widerspräche damit der Definition von Verpackungen im Verpackungsgesetz, der Systematik des Entwurfs selbst, wäre in der Praxis kaum umsetzbar und würde inländische Hersteller benachteiligen.
- Der **Erfüllungsaufwand** in Bezug auf die zu leistenden Abgaben und die erwartete Gesamthöhe des Fonds sollten ergänzt werden, um darzustellen, in welchem Umfang die Wirtschaft durch die geplante Sonderabgabe belastet wird. Die Zahl der von dem Entwurf betroffenen Unternehmen ist deutlich größer als die geschätzten 5.000 Unternehmen. Betroffen sind sämtliche Inverkehrbringer, die mit Ware befüllte Verpackungen im Sinne von Anlage 1 Nr. 1-3 erstmalig auf den Markt bringen (z.B. Imbisse, Bäckereien, Metzgereien etc.). Die Abschätzung der betroffenen Unternehmen sollte in der Folgenabschätzung korrigiert werden.
- Nach der „**One-in, one-out-Regel**“ für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung (siehe Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) müssen für die sechs Maßnahmen, die über eine 1:1-Umsetzung hinausgehen, an anderer Stelle Belastungen abgebaut werden. Entsprechende Vorschläge sollten ergänzt werden.
- Nach der **Art. 12 Satz 1 der Richtlinie** sind ausdrücklich nur solche Einweg-Lebensmittelverpackungen erfasst, die *„aufgrund ihres Volumens oder ihrer Größe – insbesondere, wenn es sich um Einzelportionen handelt - tendenziell achtlos weggeworfen werden“*. Damit wird das Ziel der Richtlinie bekräftigt, das Littering zu bekämpfen. Diese Einschränkung fehlt bei den Kriterien in Anlage 1 Nr. 1 Entwurf und sollte ergänzt werden.
- Der deutsche Gesetzgeber sollte dafür sorgen, dass eine unverhältnismäßige Doppelbelastung durch die Anforderungen des Einweg-Kunststoff-Fonds und des Pfandes vermieden wird. Dies sollte durch eine ausdrückliche **Ausnahme für pfandpflichtige Produkte** im Sinne von Anlage 1 Nr. 3 Entwurf erfolgen. Zumindest muss durch regelmäßige jährliche Sortieranalysen sichergestellt werden, dass die Hersteller von bepfandeten Flaschen nicht für Sammlungs- und Reinigungskosten herangezogen werden, die ihre Produkte nicht verursacht haben.

B. Bewertung im Einzelnen

1. Festlegung der Kostensätze in Rechtsverordnung ist nicht richtlinienkonform

Der Vorschlag, die im Rahmen von Art. 8 Abs. 2 und 3 Einweg-Kunststoffrichtlinie (Richtlinie (EU) 2019/904, im Folgenden: EWKRL) umzulegenden Kosten durch eine Rechtsverordnung des BMUV festzulegen (siehe **§ 13 Entwurf**) widerspricht dem Wortlaut und dem Sinn und Zweck der Richtlinie.

Nach Art. 8 EWKRL sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, „*Regime der erweiterten Herstellerverantwortung*“ gemäß den Artikeln 8 und 8a Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) einzuführen, um den Herstellern der betroffenen Artikel die Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen, die Abfallbewirtschaftung sowie für Reinigungsaktionen anzulasten. Diese Maßnahmen können „mit und ohne Gesetzescharakter“ erfolgen. In Bezug auf die Ausgestaltung dieses Systems sieht Art. 8 Abs. 4 S. 1 EWKRL – ergänzend zu Art. 8a Abfallrahmenrichtlinien – folgende Regelung vor:

„Die nach den Absätzen 2 und 3 zu tragenden Kosten dürfen 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.“

Auch wenn Art. 8a Abfallrahmenrichtlinie den Mitgliedstaaten weitgehende Handlungsfreiheit bei der Ausgestaltung eines Regimes der Erweiterten Herstellerverantwortung gibt, legt Art. 8 Abs. 4 S. 1 EWKRL fest, dass die umzulegenden Kosten im Rahmen von Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL „zwischen den betroffenen Akteuren“ festzulegen sind – und damit nicht etwa vom Staat. Betroffene Akteure im Sinne der Richtlinie sind zum einen die kostenpflichtigen Hersteller, zum anderen die empfangsberechtigten Kommunen. Weder das BMUV noch das UBA sind betroffener Akteur im Sinne der Richtlinie.

Eine Festlegung der umzulegenden Kosten durch das BMUV widerspricht dem ausdrücklichen Wortlaut der Richtlinie und seinem Sinn und Zweck, wonach die Kosten „zwischen den betroffenen Akteuren festzulegen“ sind.

2. Einweg-Kunststoffkommission braucht Entscheidungsbefugnisse

Mit der vorgeschlagenen *Einweg-Kunststoffkommission* (**§§ 22 ff. Entwurf**) sollen die „betroffenen Akteure“ in gewisser Weise eingebunden werden. Diese Kommission hat dem Entwurf zufolge jedoch lediglich eine **beratende Funktion**, ihre Empfehlungen haben keinerlei Bindungswirkung für das BMUV (etwa in Bezug auf die geplanten Rechtsverordnungen, §§ 13, 18) oder das UBA (etwa bezüglich der vorgeschlagenen Einstufungsentscheidungen, § 21). Insofern handelt es sich bisher um ein bloßes Feigenblatt.

Der Vorschlag, Vertreter von Umwelt- und Verbraucherverbänden in diesem Gremium jeweils einen Platz einzuräumen, widerspricht der Richtlinie, die eine Festsetzung der Kosten „zwischen den betroffenen Akteuren“ verlangt. Umwelt- und

Verbraucherverbände sind jedoch von der Kostenumlage des Art. 8 EWKRL nicht betroffen. Außerdem beträgt die Gesamtzahl der Vertreter nicht 12, sondern 13.

Für eine richtlinienkonforme Umsetzung ist es erforderlich, dass die Einweg-Kunststoffkommission – wie im Konzept der Wirtschaftsverbände vorgesehen – das zentrale Entscheidungsgremium ist, in dem von Herstellern und Kommunen sowohl die Höhe der Beiträge an den Fonds als auch die Höhe der Auszahlungen festgelegt werden.

3. Sonderabgabe ist nicht alternativlos

Die Darstellung im Entwurf, dass eine Umsetzung mittels Sonderabgabe (§§ 11, 12 Entwurf) *alternativlos* sei (siehe S. 2), ist falsch. Tatsächlich haben die **betroffenen Wirtschaftsverbände (inkl. der IK) bereits im März 2021 einen ausführlichen Umsetzungsvorschlag** für eine Lösung im Rahmen der Erweiterten Herstellerverantwortung vorgelegt. Eine Zusammenfassung des Konzepts der Verbände liegt als **Anlage 1** bei. Das ausführliche Konzept liegt dem BMUV vor. Leider hat das BMUV diesen Vorschlag weitgehend ignoriert und lediglich den Begriff einer „Einweg-Kunststoffkommission“ für ihren Entwurf übernommen.

Unterschiede zwischen privatwirtschaftlicher und öffentlich-rechtlicher Lösung:



Einweg-Fonds - Modell-Vergleich:	Privatwirtschaftliche Lösung (Verbände-Modell)	Öffentlich-rechtliche Lösung (UBA-Modell)
Grundlage für Zahlung der Inverkehrbringer von best. Einweg-Kunststoffprodukten	Finanzierungs vereinbarung mit Einweg-Kunststoff-Fonds gestaffelt nach Produkt-Gruppen (Einheit/€/a)	Sonderabgabe durch UBA in Höhe eines durch Rechts-verordnung festgelegten Betrags je Produkt-Gruppe
Instrument zur Verwaltung der Mittel	Privatrechtlicher Fonds als gesetzlich angeordnetes Sondervermögen bei ZSVR (privatrechtlicher Teil)	Öffentlich-rechtlicher Fonds beim UBA
Kostenfestsetzung „zwischen den betroffenen Akteuren“ (Art. 8 Abs. 4 EWKRL)?	Ja , in Einweg-Kunststoff-Kommission	Nein , über die Höhe der Sonderabgabe entscheidet allein das UBA auf Basis von Rechts-verordnung
Vereinbarkeit mit Art. 104a GG?	Ja , keine Finanzierung durch den Bund.	Nein , Auszahlung der Mittel an Kommunen durch UBA.

Außerdem zeigt die Umsetzung in anderen Mitgliedstaaten, dass Deutschland mit dem Vorschlag einer Umsetzung mittels staatlicher Abgaben einen **Sonderweg** beschreitet. Alle anderen Mitgliedstaaten, die bisher ein Umsetzungskonzept vorgelegt haben, setzen dagegen auf eine privatwirtschaftliche Umsetzung im Rahmen der Erweiterten Herstellerverantwortung. Beispielsweise hat **Österreich** beschlossen, dass sich die Inverkehrbringer der von Art. 8 EWKRL betroffenen Produkte an einem privaten Sammelsystem beteiligen und durch die Zahlung eines Lizenzentgelts die entsprechenden Kosten der Kommunen übernehmen müssen (siehe Übersicht in **Anlage 2**).

Die Umsetzung mittels Sonderabgabe ist nicht alternativlos. In dem Entwurf sollten die verschiedenen Umsetzungsmöglichkeiten dargestellt und ihre

jeweiligen Vor- und Nachteile beschrieben werden. Nur so ist eine sachgerechte Entscheidung durch den Gesetzgeber möglich.

4. Umsetzung mittels Sonderabgabe verstößt gegen Verfassung

Gegen die vorgeschlagene Sonderabgabe zur Umsetzung der in Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKRL bestehen erhebliche finanzverfassungsrechtliche Bedenken. Zu der juristischen Bewertung des Modells der Sonderabgabe im Einzelnen verweisen wir auf das Gutachten von Rechtsanwalt *Dr. Christian Johann* (REDEKER) (**Anlage 2**).

a) Kein finanzverfassungsrechtlich zulässiger Sachzweck

Für wesentliche Anteile der Sonderabgabe (Kosten für Reinigungsaktionen und Abfallbewirtschaftung) fehlt es bereits an einem *zulässigen Sachzweck*, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. Es fehlt daher bereits an der erforderlichen gestaltenden Einflussnahme durch den Gesetzgeber. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können die Finanzierungsfunktion und der Sachzweck nicht identisch sein.

b) Fehlende gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens

Darüber hinaus wird das Abgabenaufkommen entgegen den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts nicht zu Gunsten der Gruppe der Hersteller („*gruppennützig*“) verwendet: Zum einen sind für die Anlastung von Kosten für Reinigungsaktionen die Voraussetzungen nicht erfüllt, unter denen ausnahmsweise eine Finanzierungsverantwortung für fremdes Fehlverhalten (illegale Entsorgung durch Dritte) in Betracht kommt. Zum anderen führt die Sonderabgabe nicht zu einer Entlastung der Hersteller von einer ihnen zuzurechnenden Aufgabe. Deshalb ist die Sonderabgabe insgesamt nicht gruppennützig.

c) Mittelverwendung verstößt gegen Konnexitätsprinzip (Art. 104a Abs. 1 GG)

Die vorgeschlagene Weiterleitung der über die Sonderabgabe erhobenen Gelder an die Länder und Kommunen ist überdies nicht mit dem in Art. 104a Abs. 1 GG verankerten *Konnexitätsprinzip* vereinbar. Hiernach haben Bund und Länder die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, gesondert zu tragen. Bei der Abfallbewirtschaftung und der Durchführung von Reinigungsaktionen handelt es sich um Aufgaben, die in den Kompetenzbereich der Länder bzw. der den Ländern nach Art. 104a Abs. 1 GG zuzurechnenden Kommunen fallen. Nach dem Grundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG haben demnach die Länder die hierfür anfallenden Kosten zu „tragen“ und nicht der Bund. Dem Bund ist die Mitfinanzierung dieser Aufgaben verboten. Art. 104a Abs. 1 GG gilt für alle Finanzmittel, auch für das Aufkommen aus Sonderabgaben.

Für eine Ausnahme von diesem Verbot für Sondergaben ist nichts ersichtlich. Entgegen dem – vom BMUV beauftragten und dem Entwurf offenbar zugrundeliegenden – Rechtsgutachten von [Dolde Mayen](#) lässt sich eine Ausnahme hiervon nicht damit begründen, es handele sich bei dem Aufkommen der Sonderabgabe für den Bund nur um einen durchlaufenden Posten (s. Begründung S. 61 f.). Denn auch nach dem „Durchlauf“ durch den Bundeshaushalt befände sich das

Abgabenaufkommen noch nicht bei den Aufgabenträgern in den Ländern/ Kommunen, sondern in dem vom Bund einzurichtenden und zu verwaltenden „Sonderfonds“. Bei den Ausgaben dieses Sonderfonds würde es sich nach wie vor um Ausgaben des Bundes handeln. Von einer reinen Durchleitungsfunktion kann bei den Ausgaben keine Rede sein, weil nach dem Entwurf die Voraussetzungen für die Kostenerstattung jeweils geprüft und diese anschließend gegenüber den Aufgabenträgern in den Ländern/Kommunen durch Verwaltungsakt festgesetzt werden sollen.

Die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Zweifel haben zur Folge, dass wahrscheinlich sehr viele Abgabebescheide vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden. Bis zum Abschluss dieser Verfahren besteht daher eine erhebliche Rechtsunsicherheit. Im Entwurf fehlt eine Abschätzung dazu, welche Risiken sich durch erfolgreiche Klage für den Bundeshaushalt und/oder die Kommunen ergeben. Das sollte ergänzt werden.

5. Abgabensätze müssen jährlich überprüft werden

Der Entwurf schlägt vor, dass die vom BMUV mittels Rechtsverordnung festzulegenden Abgabensätze „mindestens alle 5 Jahre“ überprüft werden sollen (§ 13 Satz 3). Dies ist in Bezug auf die in Anlage 1 aufgeführten Verpackungen unverhältnismäßig und nicht richtlinienkonform. Im Übrigen fehlt im Entwurf eine Begründung für § 13.

Begründet wird die 5-Jahres-Frist formell durch Bezugnahme auf die Maximalfrist bei *Gebühren* nach § 22 Absatz 5 Satz 1 des Bundesgebührengesetzes. Behauptet wird eine „Parallelität von Gebühren und Sonderabgabe“ (siehe Begründung S. 71), was angesichts der finanzverfassungsrechtlichen Unterschiede zwischen beiden Instrumenten nicht überzeugt.

Hinzu kommt: Die Möglichkeit zur Festsetzung von mehrjährigen Beiträgen ist nach Art. 8 Abs. 4 Satz 4 EWKRL auf die „Kosten für *Reinigungsaktionen*“ beschränkt. Eine mehrjährige Festsetzung sämtlicher Abgabensätze, inklusive der Kosten für die Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen und Sensibilisierungsmaßnahmen, sieht die Richtlinie dagegen nicht vor.

Auch wäre eine Überprüfung erst nach 5 Jahren nicht sachgerecht, denn der Verpackungsmarkt ist sehr dynamisch. Insbesondere der Markt für Take-away-Lebensmittelverpackungen (siehe Anlage 1 Nr. 1 und 2 des Entwurfs) hat sich seit Inkrafttreten der Richtlinie bereit stark verändert – und damit auch die Zusammensetzung der Abfälle im öffentlichen Raum.

In diesem Bereich gibt es zum einen den Trend hin zu *kunststoff-freien Serviceverpackungen*, z.B. aus Papier, Bambus etc., die nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen. Abgabensätze, die solche Entwicklungen beim Abfallaufkommen nicht zeitnah reflektieren, sind unverhältnismäßig. Folgendes Beispiel zur Erläuterung: Der Hersteller eines Produktes nach Anlage 1 verändert das Produkt und/oder das Konsumverhalten bezüglich dieses Produkts ändert sich, so dass es zwar immer in die gleiche Produktkategorie gehört, allerdings nicht mehr als Abfall oder Müll im öffentlichen Raum anfällt. Gleichzeitig bleiben allerdings die

Kosten für die Sammlung und Reinigung aufgrund der Zunahme der nicht von der Anlage 1 erfassten Produkte (z.B. aus Papier, Bambus etc.) gleich. Dieser Hersteller müsste dem Entwurf zufolge bis zu 5 Jahre für die Menge der von ihm in Verkehr gebrachten Produkte eine Sonderabgabe zahlen, obwohl seine Produkte keine entsprechenden Kosten verursachen. Er würde damit die Sammlung und Reinigung der nicht vom Gesetz erfassten Produkte finanzieren, deren Hersteller wiederum nichts zahlen müssten.

Zudem gibt es auch im Bereich der Take-away-Verpackungen einen Trend hin zu nicht oder nur schwer recycelbaren *Papier-Kunststoff-Verbundverpackungen* (siehe [GVM-Studie 2021](#)). Zwar fallen auch diese Verpackungen aufgrund ihres Kunststoffanteils in die entsprechenden Produktgruppen der Anlage 1, allerdings unterscheiden sich Kosten für die „Behandlung dieser Abfälle“ von den Kosten für Verpackungen aus Kunststoff. Die einheitliche Kostenfestsetzung je Produktgruppe in Anlage 1 setzt voraus, dass sich die Kosten der jeweils erfassten Produkte in Bezug auf Sammlung, Behandlung etc. in etwa gleichen. Ändern sich die Kostenanteile innerhalb einer Produktgruppe signifikant, muss dies bei der Bemessung der Abgabensätze berücksichtigt werden.

Dass eine Überprüfung der Abgabensätze „mit einem hohen Aufwand verbunden“ ist, wie der Entwurf feststellt (S. 72), ist kein Argument gegen eine häufigere Anpassung, sondern Bestandteil der europäischen Regelungen, die eine anteilige Kostenumlage nur für „diese Artikel“ erlauben.

Eine jährliche Anpassung der Abgabensätze ist unumgänglich, um die Verhältnismäßigkeit der Sonderabgaben sicher zu stellen. Die Abgabensätze müssen insbesondere auf regelmäßigen und repräsentativen Abfallanalysen beruhen, die auch die geographischen Unterschiede beim Abfall- und Müllaufkommen zwischen Großstadt, Kleinstadt und ländlichen Gegenden reflektieren müssen. Eine Begründung für § 13 ist zu ergänzen.

6. Verwaltungskosten sind nach der Richtlinie nicht umlagefähig

Bei der Prüfung des Entwurfs fallen die hohen Verwaltungskosten von im Durchschnitt 3,6 Mio. Euro jährlich im Zeitraum 2022-2026 auf, die insbesondere durch die geplanten „bis zu“ *32 neue Planstellen* im UBA verursacht werden. Auch fällt auf, dass diese Verwaltungskosten vorrangig vor den Ansprüchen der Kommunen bedient werden sollen (siehe z.B. **§ 5 Abs. 2 Entwurf**). Dies ist insofern erstaunlich, da die Richtlinie eine Umlage von Verwaltungskosten gar nicht vorsieht. Art. 8 EWKR: beschränkt die auf die Hersteller umzulegenden Kosten auf folgende Kostenblöcke:

- *Sammlungskosten,*
- *Reinigungskosten,*
- *Sensibilisierungskosten und*
- *Datenerhebungs- und -übermittlungskosten.*

Verwaltungskosten werden in der Richtlinie zwar erwähnt (im Zusammenhang mit der Festlegung der Reinigungskosten, Art. 8 Abs. 4 S. 4 EWKRL), sie sind nach der Richtlinie jedoch nicht auf die Hersteller umzulegen.

Für die Umlage von Verwaltungskosten des UBA auf die Hersteller gibt es in der Richtlinie keine Grundlage. Im Sinne einer 1:1-Umsetzung sollte darauf verzichtet werden, auch um eine Benachteiligung deutscher Unternehmen im Binnenmarkt zu verhindern.

7. Keine Ausweitung bei Reinigungskosten und Sensibilisierungskosten

Die Umlage nach Art. 8 Abs. 2 und 3 EWKR ist jeweils auf den Anteil der erfassten Produkte an den jeweiligen Kosten beschränkt („für diese Artikel“, „dieser Artikel“, „dieser Abfälle“). Das bedeutet, dass nicht die gesamten Kosten z.B. für die Reinigung eines Parks auf die Hersteller umgelegt werden können, sondern nur der Anteil, der dem (Gewichts-)Anteil der von Ihnen in Verkehr gebrachten Produkte entspricht.

Der Entwurf schlägt dagegen in § 3 Nr. 10 eine Ausweitung der Definition von „Reinigungskosten“ vor, wonach auch solche Reinigungskosten umlagefähig sein sollen, die „*zumindest auch*“ dazu dienen, Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1 einzusammeln. Das würde bedeuten, dass die Hersteller auch für solche Reinigungskosten zahlen müssten, die nicht durch ihre Einweg-Produkte verursacht wurden. Eine solche Ausweitung sieht der Entwurf auch bei den Sensibilisierungskosten gemäß § 3 Nr. 11 vor. Auch hier sollen die Kosten für Sensibilisierungsmaßnahmen, wenn sie „*zumindest auch*“ Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 oder aus diesen entstehende Abfälle betreffen.

Im Zusammenhang mit Sensibilisierungsmaßnahmen für Verpackungsabfälle stellt sich darüber hinaus das Problem, dass Inverkehrbringer von systembeteiligungspflichtigen Take-away-Lebensmittelverpackungen bereits durch das Lizenzentgelt für Sensibilisierungsmaßnahmen zur Vermeidung einer Vermüllung zahlen (siehe § 14 Abs. 3 S. 2 VerpackG). Um einen Verstoß gegen das Verbot der Doppelbelastung (Art. 103 Abs. 3 GG) zu vermeiden, müssen diese Entgelte bei der Festsetzung der Höhe der Abgaben für diese Verpackungen berücksichtigt werden. Zwar sieht das die Begründung des Entwurfs (S. 59) genauso, allerdings fehlt eine entsprechende Klarstellung in der Regelung.

Außerdem sollten entsprechend Art. 8 Abs. 4 Satz 1 EWKRL bei beiden Kostenblöcken ausdrücklich folgender Satz ergänzt werden: *„Die zu tragenden Kosten dürfen die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen.“*

Eine Ausweitung der Reinigungskosten und Sensibilisierungskosten widerspricht der Richtlinie und wäre unverhältnismäßig. Der Zusatz „*zumindest auch*“ in § 3 Nr. 10 und Nr. 11 sollte gestrichen werden. Die im Rahmen des Lizenzentgelts geleisteten Beiträge für Sensibilisierungsmaßnahmen sind bei systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zum Abzug zu bringen, weil ansonsten eine unzulässige Doppelbelastung (Art. 103 Abs. 3 GG) droht. Eine entsprechende Klarstellung ist zu ergänzen. Außerdem sollte im Gesetz klargestellt werden, dass nur die „*kosteneffiziente Bereitstellung*“ der Dienste umlagefähig ist.

8. Keine Beschränkung auf Verpackungsproduzenten

Der Begründung des Referentenentwurfs lässt sich das Bemühen entnehmen, den Herstellerbegriff des Gesetzes – anders als in der EWKRL vorgegeben – bezüglich der in Anhang 1 Nr. 1 bis 3 genannten Produktgruppen auf die Verpackungsproduzenten zu beschränken (siehe S. 39 des Entwurfs sowie unten 9.). Hintergrund dafür dürfte sein, die Zahl der von der Sonderabgabe betroffenen Unternehmen möglichst klein zu halten, um die Chancen des Vorschlags in der politischen Diskussion zu verbessern. Gegen diesen Vorschlag bestehen allerdings aus vielen Gründen erhebliche Bedenken.

Zum einen ergibt sich die Beschränkung auf die Produzenten nicht aus dem Gesetzesvorschlag: Bereits die Definition des Herstellerbegriffs in § 3 Nr. 3 Entwurf spricht **neben dem Produzenten auch vom Befüller, Verkäufer und Importeur**. Hersteller ist damit nicht nur derjenige, der den Einwegkunststoffartikel produziert, sondern auch derjenige, der diesen Einwegkunststoffartikel befüllt, verkauft oder importiert und in dem Mitgliedstaat in Verkehr bringt (so auch das vom BMUV in Auftrag gegebene Rechtsgutachten von [Dolde Mayen](#), S. 36).

Entscheidender Zeitpunkt ist sowohl nach EWKRL als auch nach dem Entwurf die „*erstmalige*“ Bereitstellung des Einweg-Kunststoffproduktes auf dem Markt. Die „Bereitstellung auf dem Markt“ ist nach § 3 Nr. 4 Entwurf „*jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Markt im Geltungsbereich dieses Gesetzes*“.

Die in Anlage 1 Nr. 1 bis 3 genannten Einweg-Kunststoffprodukte werden nach der Verpackungs-Definition im Verpackungsgesetz „erstmalig“ auf dem Markt bereitgestellt, wenn sie *mit Ware befüllt* dem Endverbraucher angeboten werden. Erst dann handelt es sich um Verpackungen im Sinne des Verpackungsgesetzes. Dies ergibt sich bereits aus der Definition in § 3 Abs. 1 Nr. 1 VerpackG („**Verkaufseinheit aus Ware und Verpackung**“, so genannte Verkaufsverpackung). Als Verkaufsverpackungen gelten auch solche Verpackungen, die erst beim Letztvertreiber befüllt werden, um die Übergabe von Waren an den Endverbraucher zu ermöglichen oder zu unterstützen (so genannte *Serviceverpackungen*, siehe § 3 Abs. 1 Nr. 1 a) VerpackG). Dementsprechend richtet sich die Systembeteiligungs- und Registrierungspflicht in §§ 7, 9 i.V.m. § 3 Abs. 8 VerpackG nach der jüngsten Novelle ausdrücklich an die Inverkehrbringer („Hersteller“) der *mit Waren befüllten Verpackungen*. Beispielsweise sind nach § 7 Absatz 2 Satz 3 VerpackG ab dem 1.7.2022 sämtliche *Letztvertreiber* („Hersteller“) von befüllten Serviceverpackungen registrierungspflichtig. Dies sind beispielsweise Imbisse, Cafés, Bäckereien, Metzgereien etc. Damit können diese Letztvertreiber zwar ihre Systembeteiligungspflicht auf den Vorvertreiber delegieren (nach § 7 Abs. 2 VerpackG), sie sind jedoch selbst registrierungspflichtig nach § 9 VerpackG.

Der Entwurf basiert selbst auf der Verpackungsdefinition des Verpackungsgesetzes, wie beispielsweise der **Verweis in § 8 Abs. 2 Entwurf auf die Übernahme der Daten aus dem Register nach § 9 VerpackG** zeigt: In diesem Register sind ab 1.7.2022 lediglich die Inverkehrbringer der *mit Ware befüllten* Verpackungen aufgeführt, nicht jedoch die Produzenten der leeren Verpackungen als solche.

Die Anknüpfung des Verpackungsgesetzes an die *Verkaufseinheit von Ware und Verpackung* hat seinen Grund darin, dass die **Produzenten der Leerverpackungen häufig nicht wissen, womit ihre Kunden die Verpackungen befüllen**. So können beispielsweise transparente Kunststoffbecher mit Deckel (siehe Abbildung) je nach dem, mit welcher Ware sie vom Letztvertreiber befüllt werden, in unterschiedliche



1. Becher mit *geschnittenen Früchten*: Lebensmittelbehälter nach Anlage 1 Nr. 1, sofern für den Sofortverzehr bestimmt;

2. Becher mit frisch *gepresstem Fruchtsaft*: Getränkebehälter nach Anlage 1 Nr. 3 Entwurf;

3. Becher mit *Tomaten*: Keine Kostenpflicht, weil kein Lebensmittelbehälter nach Anlage 1 Nr. 1, da die Tomaten nicht für den Sofortverzehr bestimmt sind.

Eine alleinige Kostenpflicht der Produzenten von Leerverpackungen in Deutschland würde diese gegenüber **ausländischen Wettbewerbern** ungerechtfertigt benachteiligen. Gerade viele Imbisse beziehen ihre Service-Verpackungen vorwiegend über Plattformen im Internet, über die ausländischen Produzenten ihre Waren verkaufen. Dies bereitet bereits bei der Lizenzierungspflicht im Rahmen des Verpackungsgesetzes große Schwierigkeiten, weil diese Produzenten und die Plattformbetreiber für die deutschen Behörden kaum greifbar sind. Es steht zu befürchten, dass nach dem Vorschlag die deutschen Produzenten auch für solche Kosten herangezogen werden, die von Produkten ihrer ausländischen Wettbewerber verursacht werden.

„Hersteller“ im Sinne des Verpackungsgesetzes sind die Inverkehrbringer der mit Ware befüllten Verpackungen, inklusive der Serviceverpackungen – nicht die Produzenten der Leerverpackungen. Eine (alleinige) Kostenpflicht der Produzenten der in Anlage 1 Nr. 1-3 genannten Produkte widerspräche damit der Definition von Verpackungen im Verpackungsgesetz, der Systematik des Entwurfs selbst, wäre in der Praxis kaum umsetzbar und würde inländische Hersteller benachteiligen.

9. Wesentliche Kosten fehlen in der Folgenabschätzung

Während der Entwurf in der Folgenabschätzung jede einzelne der neuen „bis zu“ 32 neuen Planstellen im UBA im Detail beschreibt und auch sehr detaillierte Annahmen zum Aufwand der Registrierung und Meldung durch die Hersteller etc. trifft, fehlen Hinweise zum **Umfang des geplanten Einweg-Kunststoff-Fonds** völlig. Weder gibt es eine Abschätzung der Höhe der geplanten Abgabensätze, noch der Menge der betroffenen Einweg-Kunststoffprodukte. Insofern bleibt völlig unklar, in welchem Umfang die Wirtschaft durch das Gesetz betroffen ist. Ohne eine Abschätzung der wesentlichen Kosten läuft eine Folgenabschätzung ins Leere. Dementsprechend ist der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft (S. 3) zu ergänzen.

Hinzu kommt, dass bei der Folgenabschätzung ein **zu enger Herstellerbegriff** in Bezug auf die in Anlage 1 Nr. 1-3 genannten Produkte gewählt wurde. Die sehr

niedrige „grobe Schätzung“ von lediglich 5.000 kosten- und meldepflichtige Unternehmen sowie der Hinweis „...*kann davon ausgegangen werden, dass es eine Vielzahl weiterer Unternehmen gibt, die die vorgenannten Artikel produzieren*“, S. 39) deuten darauf hin, dass in Bezug auf Verpackungen der „Hersteller“ mit dem „Produzenten“ verwechselt wurde. Hersteller ist jedoch nicht nur derjenige, der den Einwegkunststoffartikel produziert, sondern auch derjenige, der diesen Einwegkunststoffartikel befüllt, verkauft oder importiert und in dem Mitgliedstaat in Verkehr bringt (siehe oben Nr. 8). Insgesamt sind vermutlich **ca. 300.000 „Hersteller“ im Sinne des Gesetzes** betroffen.

Der Erfüllungsaufwand in Bezug auf die zu leistenden Abgaben sollte ergänzt werden, um darzustellen, in welchem Umfang die Wirtschaft durch die geplante Sonderabgabe belastet wird. Zudem ist die Zahl der von dem Entwurf betroffenen Unternehmen deutlich größer als die geschätzten 5.000 Unternehmen. Betroffen sind sämtliche Inverkehrbringer, die mit Ware befüllte Verpackungen im Sinne von Anlage 1 Nr. 1-3 erstmalig auf den Markt bringen (z.B. Imbisse, Bäckereien, Metzgereien etc.). Die Abschätzung der betroffenen Unternehmen sollte in der Folgenabschätzung korrigiert werden.

10. „One-in, one-out“-Regel erfordert Vorschläge für Entlastungsmaßnahmen

Wie gesehen, gehen eine Reihe von Maßnahmen über die 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben hinaus:

1. Kostenfestsetzung durch BMUV, nicht „zwischen den betroffenen Akteuren“;
2. Verwaltungskosten nach Richtlinie nicht umlagefähig;
3. Reinigungskosten komplett („zumindest auch“ anstatt anteilig);
4. Sensibilisierungskosten komplett („zumindest auch“ anstatt anteilig), zudem bisher keine Anrechnung der im Rahmen des Lizenzentgelts bereits gezahlten Maßnahmen;
5. mehrjährige Festsetzung sämtlicher Abgabensätze, inklusive der Kosten für die Sammlung in öffentlichen Sammelsystemen und Sensibilisierungsmaßnahmen;
6. Ausgleich bei schwankendem Punktwert (Quersubventionierung).

Nach der „One-in, one-out-Regel“ für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung (siehe Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) müssen für diese sechs Maßnahmen an anderer Stelle Belastungen abgebaut werden. Entsprechende Vorschläge sollten ergänzt werden.

11. Einschränkung bei Lebensmittelverpackungen fehlt

Nach der Art. 12 Satz 1 der Richtlinie sind ausdrücklich nur solche Einweg-Lebensmittelverpackungen erfasst, die **„aufgrund ihres Volumens oder ihrer Größe – insbesondere, wenn es sich um Einzelportionen handelt - tendenziell achtlos weggeworfen werden“**. Damit wird das Ziel der Richtlinie bekräftigt, das Littering zu bekämpfen. Diese Einschränkung fehlt bei den Kriterien in Anlage 1 Nr. 1 Entwurf und sollte ergänzt werden.

12. Ausnahmen für Getränkeflaschen mit Pfand erforderlich

In Deutschland und anderen Mitgliedstaaten sorgt ein effektives Pfandsystem dafür, dass die Gefahr der Vermüllung durch z.B. Getränkeflaschen aus Kunststoff stark reduziert wird. Leider hat es der europäische Gesetzgeber in der Eile versäumt, die verfassungsrechtlich erforderliche Ausnahme für bepfandete Getränkeflaschen in die EWKRL aufzunehmen.

Der deutsche Gesetzgeber sollte dafür sorgen, dass eine unverhältnismäßige Doppelbelastung durch die Anforderungen des Einweg-Kunststoff-Fonds und des Flaschen-Pfandes vermieden wird. Dies sollte durch eine ausdrückliche Ausnahme für pfandpflichtige Produkte innerhalb der Produktgruppe in Anlage 1 Nr. 3 Entwurf erfolgen. Zumindest muss durch regelmäßige jährliche Sortieranalysen (s.o. Nr. 5) sichergestellt werden, dass die Hersteller von bepfandeten Flaschen nicht für Sammlungs- und Reinigungskosten herangezogen werden, die ihre Produkte nicht verursacht haben.

13. Beitrag zum Schutz vor Vermüllung fraglich

Abschließend weisen wir darauf hin, dass die in Anlage 1 Nr. 1-4 des Entwurfs genannten Produkte zwar durchaus eine gewisse „Littering-Geneigntheit“ aufweisen, im Vergleich zu anderen Artikeln jedoch nur einen kleinen Teil des z.B. an den Stränden gefundenen Meeressmülls ausmachen. Wir verweisen insofern auf die von der Kommission selbst erstellte Liste der 125 am häufigsten gefundenen Meeressmüll-Artikel an europäischen Stränden, siehe [SWD\(2018\) 254 final](#), Part 2, Seite 31 ff.). Danach waren die drei mit Abstand am häufigsten gefundenen Gegenständen an europäischen Stränden 2016 kleine Kunststoffteile unklarer Herkunft sowie Kunststoff-Schnüre (Gesamtanteil 40%).

Diese Untersuchung zeigt für die in der Anlage 1 Nr. 1-4 des Entwurfs aufgeführten Produktgruppen einen Gesamtanteil am Meeressmüll von 5,17%, mit folgender Verteilung:

1. Take-away-Lebensmittelbehälter: Anteil von 0,66% (Platz 30),
2. Chips-Packungen/Süßigkeiten-Verpackungen: Anteil von 2,89% (Platz 8),
3. Einweg-Getränkebehälter: Anteil von 1,06% (Platz 15),
4. Einweg-Getränkebecher: Anteil von 0,56% (Platz 35).

Natürlich sollte kein einziges dieser Produkte in der Umwelt landen. Allerdings sollte auch nicht der Eindruck erweckt werden, mit dem in dem Entwurf vorgeschlagenen Maßnahmen ließe sich das Problem der Verschmutzung der Meere durch Abfälle signifikant reduzieren.

Hinzu kommt, dass diese Produkte nicht dazu bestimmt sind, als Müll in der Umwelt zu landen. Sie gelangen in die Umwelt erst durch den Konsumenten, der sie illegal entsorgt, sei es unachtsam oder sogar absichtlich. Leider wird der Entwurf kaum dazu beitragen, dieses *Littering*-Verhalten zu ändern. Schließlich ändert sich das Konsumentenverhalten nicht dadurch, indem jemand anderes für die Reinigungskosten bezahlt.