

Stellungnahme zum Referentenentwurf „Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (im folgenden EWKFondsG)

1. Das Prinzip der erweiterten Herstellerverantwortung wird fragwürdig umgesetzt

Mit dem Referentenentwurf zum Einwegkunststofffondsgesetz setzt das Bundesumweltministerium Art. 8 der Einwegkunststoffrichtlinie (im Folgenden: EWKRL) in deutsches Recht um. Die EWKRL wurde in kurzer Zeit durch das europäische Gesetzgebungsverfahren gebracht. Aufgrund des dadurch entstandenen Zeitdrucks wurden Einwände der beteiligten Wirtschaftskreise nicht berücksichtigt. Viele Rechtsbegriffe wurden auch nicht durch die von der Kommission im späteren Verlauf veröffentlichte Leitlinie geklärt und sind damit unklar geblieben. Die Webfehler der Richtlinie werden nun durch die verpflichtende Umsetzung in deutsches Recht übernommen.

Finanzverfassungsrechtlich sind Sonderabgaben umstritten, insbesondere, wenn sie eine erdrosselnde Wirkung entfalten. Das Erdrosselungsverbot besagt, dass Abgaben nur in dem Maße erhoben werden dürfen, wie sie den Abgabepflichtigen nicht "erdrosseln". Die Abgabesätze dürfen dem Abgabepflichtigen nicht die Möglichkeit zur freien persönlichen und wirtschaftlichen Entfaltung nehmen bzw. diese unverhältnismäßig stark einschränken. Daher hat der Gesetzgeber bislang auch von einer Abgabe zur Förderung von Mehrweg-Getränkeverpackungen abgesehen. Er hat hier der Schwierigkeit Rechnung getragen, eine über alle Getränkesegmente hinweg taugliche und der Marktentwicklung angepasste Abgabenhöhe zu bestimmen, die Lenkungswirkung entfaltet, ohne zugleich Erdrosselungseffekte zu zeitigen. Da im EWKFondsG die Abgabenhöhe auf eine Vielzahl von unterschiedlichen Produkten fällt, erscheint eine verfassungskonforme Festlegung anspruchsvoll, insbesondere aufgrund der bereits bestehenden Belastungen der Unternehmen aufgrund bereits in deutsches Recht umgesetzter Regelungen der EWKRL (siehe dazu im Detail Punkt 3).

Der Referentenentwurf ist nicht geeignet, das achtlose und illegale Wegwerfen von Gegenständen im öffentlichen Raum (Littering) zu vermeiden. Es sind die Verbraucherinnen und Verbraucher, die mit ihrem Handeln für das Littering im öffentlichen Raum verantwortlich sind. Die Verpackung wirft sich nicht selbst weg. Durch den Ansatz der erweiterten Herstellerverantwortung wird den Bürgern vielmehr suggeriert, für ihr Fehlverhalten werde bereits eine Abgabe bezahlt, mit der ihre Hinterlassenschaften aufgesammelt würden. Die Abgabe trifft also nicht den Verantwortlichen des achtlosen Wegwerfens. Mit dieser Denkweise könnten auch Automobilhersteller für die Geschwindigkeitsübertretung der Fahrer zur Rechenschaft gezogen werden. Ein Umdenken des Verbraucherverhaltens wird so erschwert. Hinzu kommt, dass die Sonderabgabe auch auf solche Serviceverpackungen erhoben wird, die gar nicht im öffentlichen Raum entsorgt werden. Dies sind bspw. Verpackungen, die in Restaurants der Systemgastronomie anfallen und über eine eigene Sammlung einem hochwertigen Recycling zugeführt werden oder die in Verwaltungen und Kantinen anfallen oder durch Home Delivery an private Haushalte geliefert oder vom Verbraucher mit nach Hause genommen werden und über die Gelben Tonnen der dualen Systeme entsorgt werden.

Unsere Position: Die Sonderabgabe nach dem EWKFondsG darf nur auf solche Verpackungen erhoben werden, die auch tatsächlich im öffentlichen Raum anfallen. Dies muss im EWKFondsG entsprechend berücksichtigt werden.

2. Begrifflichkeiten müssen geklärt werden

Der Begriff „Kunststoff“ ist nach wie vor im Detail nicht ausreichend geklärt. Bei der Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie in deutsches Recht (Einwegkunststoffverbotsverordnung, Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung, Mehrwegangebotspflicht nach §§ 33,34 VerpackG und Referentenentwurf zum hier besprochenen EWKFondsG) wurde der Kunststoffbegriff aus der EWKRL übernommen. Die Leitlinien der EU-Kommission schärfen den Kunststoffbegriff etwas nach, ohne grundsätzliche offene Fragen zu klären. Insbesondere bei Papierverpackungen ist im Detail unklar, welche Kunststoffanteile dazu führen, ob eine Papierverpackung unter die Regelungen des EWKFondsG fallen. Die Industrie orientiert sich daher an der Position des Verbandes „Die Papierindustrie e.V.“ (siehe Anhang), die unter Berücksichtigung der wissenschaftlichen Expertise der Papiertechnischen Stiftung entstanden ist. Im Referentenentwurf zum EWKFondsG soll nunmehr das Umweltbundesamt durch Verwaltungsakt im Zweifelsfall entscheiden dürfen, welche Verpackung als Kunststoffverpackung einzustufen ist und welche nicht. Eine solche Festlegung kommt viel zu spät und führt zu Verunsicherung in der Forschung für nachhaltige Papierverpackungen.

Unsere Position: Die wissenschaftlich fundierten und leicht nachvollziehbaren Vorgaben des Verbandes „Die Papierindustrie e.V.“ sollen offiziell anerkannt werden, um Rechtsunsicherheit zu verringern und Forschungsvorhaben nicht durch unklare Auslegungen auszubremsen.

3. Verbraucherpreise werden durch Mehrbelastung der Unternehmen steigen

Der hohe bürokratische Aufwand und die damit verbundenen hohen Verwaltungskosten werden entgegen der im Referentenentwurf vermittelten Erwartungen zu steigenden Verbraucherpreisen führen. Bei den betroffenen Unternehmen kommt es zu Mehrfachbelastungen. So mussten Hersteller von Getränkebechern bereits für die Kennzeichnung aus der Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung Umstellungskosten in Millionenhöhe für neue Werkzeuge stemmen, um die Kennzeichnung „Produkt enthält Kunststoff“ mit einem entsprechenden Piktogramm aufzubringen. Darüber hinaus führt die Umsetzung der Mehrwegangebotspflicht nach §§ 33,34 Verpackungsgesetz zum 1.1.2023 in der Gastronomie zu erheblichem Investitionsbedarf bis hin zu baulichen Veränderungen, zum Beispiel aufgrund des erforderlichen Einsatzes von Fettabscheidern. Zusätzlich zu der Abgabe bleiben auch die Lizenzentgelte für die Beteiligung an einem dualen System verpflichtend. Darüber hinaus zahlen Inverkehrbringer von systembeteiligungspflichtigen Serviceverpackungen bereits durch das Lizenzentgelt für Sensibilisierungsmaßnahmen zur Vermeidung des Litterings (§ 14 Abs. 3 S. 2 VerpackG). Auch dies ist eine Doppelbelastung. Diese Mehrkosten werden zwangsläufig in der Verpackungskette durchgereicht werden müssen und zu einer Erhöhung der Verbraucherpreise führen.

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.

Unsere Position: Die im Rahmen des Lizenzentgelts geleisteten Beiträge für Sensibilisierungsmaßnahmen sind bei systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zum Abzug zu bringen, weil ansonsten eine unzulässige Doppelbelastung stattfindet. Eine entsprechende Klarstellung ist zu ergänzen.

4. Kosten werden nicht zwischen den betroffenen Akteuren festgelegt

Im Referentenentwurf heißt es: „Der Gesetzentwurf setzt die EU-rechtlichen Vorgaben des Artikel 8 Absatz 1 bis 7 und des Artikel 14 der Richtlinie (EU) 2019/904 eins zu eins um.“ Dies trifft nicht zu. In Art. 8 Abs. 4 EWKRL heißt es, die Kosten seien „zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen.“ Nach der Richtlinie sind dies auf der einen Seite die Hersteller und auf der anderen Seite Körperschaften des öffentlichen Rechts. Gemäß § 13 des Referentenentwurfes soll hingegen der Abgabesatz für jede Art eines Einwegkunststoffproduktes durch eine Rechtsverordnung des BMUV bis zum 31.12.2022 festgelegt werden. Hier weicht der Referentenentwurf also deutlich von der EWKRL ab.

Auch die gemäß §§ 22 ff. des Referentenentwurfes vorgesehene Einweg-Kunststoffkommission widerspricht dem Grundsatz der Richtlinie, die Kosten zwischen den Akteuren festzulegen. Demnach hat die Kommission lediglich eine beratende Funktion ohne bindende Wirkung für das BMUV. Für eine der Richtlinie entsprechende Umsetzung ist aber entscheidend: Die Einweg-Kunststoffkommission muss das Entscheidungsgremium sein, in dem zwischen Herstellern und Gebietskörperschaften die Abgabenhöhe und die Höhe der Auszahlungen aus dem Fonds entschieden werden.

Die Einbeziehung von Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden in den Einweg-Kunststofffonds widerspricht ebenfalls dem Grundsatz der EEKRL, die Kosten zwischen den Akteuren festzulegen.

Vorzuziehen ist ein privatrechtlicher Finanzierungsfonds, der es den betroffenen Herstellern ermöglichen würde, ihre Herstellerverantwortung direkt und aktiv umzusetzen, die Gesamtkosten aufgrund belastbarer Daten untereinander festzulegen und mit den öffentlichen Körperschaften unmittelbar Vereinbarungen über eine kosteneffiziente Mittelverwendung zu vereinbaren. Eine privatwirtschaftliche Regelung ist in der letzten Legislaturperiode sowohl von den betroffenen Wirtschaftskreisen als auch von den dualen Systemen vorgeschlagen und mit entsprechenden Gutachten untermauert worden. Anders als im Referentenentwurf angegeben, ist eine solche privatwirtschaftliche Umsetzung auch nicht „alternativlos“.

Unsere Position: Wir sprechen uns weiter für eine Realisierung einer privatwirtschaftlichen Umsetzung aus.

Anders als im Referentenentwurf angegeben, ist eine solche privatwirtschaftliche Umsetzung auch nicht „alternativlos“.

5. Der verpflichtete Hersteller kann seine Abgabenhöhe nicht ermitteln

Gemäß § 3 Abs. 3a EWKFondsG ist ein Hersteller „jede natürliche oder juristische Person oder rechtsfähige Personengesellschaft, die ... als Produzent, Befüller, Verkäufer oder Importeur ... gewerbsmäßig Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 im Geltungsbereich dieses Gesetzes erstmalig auf dem Markt bereitstellt.“

Insoweit entspricht diese Definition inhaltlich Artikel 3 Nr. 11 EWKRL, wonach Hersteller ist, wer „Einwegkunststoffartikel oder befüllte Einwegkunststoffartikel oder Fanggeräte, die Kunststoff enthalten, gewerbsmäßig herstellt, befüllt, verkauft oder importiert und in dem Mitgliedstaat in Verkehr bringt.“

Sofern die Herstellerdefinition insoweit zu verstehen ist, dass der konkrete Adressat aus der Verpackungskette derjenige sein soll, der das Einwegkunststoffprodukt erstmalig auf in dem Mitgliedsstaat in den Verkehr bringt, würde die Verpflichtung zur Zahlung einer Sonderabgabe den Produzenten oder Importeur der unbefüllten Serviceverpackung treffen.

Wir möchten dringend darauf hinweisen, dass dieser Herstellerbegriff für den Zweck der Einrichtung eines Einwegkunststofffonds aus folgenden Gründen ungeeignet ist:

- Der Produzent der unbefüllten Serviceverpackungen vertreibt die Verpackungen in aller Regel über einen oder mehrere Händler an den Letztverreiber weiter. Er hat keine Kenntnis darüber, welcher Letztverreiber die Verpackung am Ende der Lieferkette erhält und wie sie verwendet wird. So kann ein nicht gebrandeter Becher sowohl als Getränkebecher als auch als Mundspülbecher im medizinischen Bereich Verwendung finden, der nicht mehr in den Geltungsbereich des EWKFondsG fällt. Gleiches gilt für Urinbecher, Becher für Labortests oder Farbttests oder Industriebecher zum Anrühren von Kunststoff. Der Produzent hat folglich keine Kenntnis darüber, wie hoch der Anteil seiner produzierten Waren ist, die als Einwegkunststoffprodukte nach dem EWKFondsG in den Verkehr gebracht werden. Damit kann der Produzent der unbefüllten Serviceverpackung die Meldepflicht hinsichtlich der auf den Markt gebrachten Tonnage nach § 10 Abs. 1 nicht erfüllen.
- Viele Verreiber von Serviceverpackungen liefern von deutschen oder europäischen Produzenten gelieferte unbefüllte Serviceverpackungen zu teilweise großen Anteilen mit demselben Verpackungsdesign oder ungebrandet in andere europäische Staaten weiter. Dem Produzenten der unbefüllten Serviceverpackung, der zur Entrichtung der Abgabe verpflichtet ist, ist dieser Exportanteil nicht bekannt. Er wird diesen Anteil aus wettbewerbs- und datenschutzrechtlichen Gründen auch nicht von seinen Lieferanten in Erfahrung bringen können. Es sollte dringend vermieden werden, dass Produzenten zu Zahlungen in den Fonds für Verpackungen verpflichtet werden, die gar nicht im Geltungsbereich des EWKFondsG anfallen. Deutsche Produzenten und Verpackungshändler würden wirtschaftlich geschädigt, da bspw. ein österreichischer Kunde keine Waren mehr von deutschen Produzenten oder Verpackungshändlern kaufen würden, die mit einer Abgabe aus dem deutschen EWKFondsG belastet sind.
- Die Erfahrungen aus dem Verpackungsgesetz und seinem Vorläufer, der Verpackungsverordnung zeigen, dass es bei der Beteiligungspflicht an dualen Systemen nach wie vor zu einer weitreichenden Unterbeteiligung insbesondere von importierten Serviceverpackungen kommt. Dies ist immer wieder durch Studien der Gesellschaft für Verpackungsmarktforschung (GVM) bestätigt worden. Bislang ist es nicht gelungen, dieser Form der Unterbeteiligung durch geeignete Vollzugsmaßnahmen beizukommen. Es ist nicht davon auszugehen, dass es gelingt, diese Form des „Trittbrettfahrens“ im Falle der Einrichtung eines Einwegkunststofffonds auszuschließen. Es besteht die Gefahr, dass vor allem in Deutschland ansässige Produzenten mit höheren Abgaben als ihren Marktanteilen entsprechend, die Zahlungsausfälle solcher „Trittbrettfahrer“ ausgleichen müssten. Aufgrund der hohen Preis- und Wettbewerbsintensität könnten in Deutschland ansässige Produzenten nicht mehr kostendeckend gegen solche Importeure konkurrieren. Die Folge wären Schließungen von Produktionsstätten und weitere Zahlungsausfälle des Fonds.

Auch die Diskussionen im Beirat zur Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie zeigen, dass die Problematik einer praxisgerechten Zuordnung der Kostenverantwortung für Einzahlungen in den Einwegkunststofffonds noch nicht ausreichend durchdrungen ist. Uns ist bewusst, dass auch eine Zahlungsverpflichtung der Abgabe auf die Verreiber von befüllten Serviceverpackungen viele Fragen aufwirft. Wir stehen für weitere Gespräche und Hintergrundinformationen zu dieser Thematik jederzeit gern zur Verfügung.

Unsere Position: Eine Verpflichtung des Produzenten unbefüllter Serviceverpackungen ist aus den oben genannten Gründen in der Praxis nicht umsetzbar. Wir fordern daher, von einer Vorabfestlegung des konkret zu Entrichtung der Abgabe Verpflichteten abzusehen, bis diese gravierenden Fragen geklärt sind.

6. Abgabensätze sind jährlich anzupassen

Sollte dem Wunsch der betroffenen Unternehmen und Verbände nach einer privatwirtschaftlichen Alternative zur Sonderabgabe nicht entsprochen werden, ist eine mindestens jährliche Anpassung der Abgabensätze unabdingbar. Die nach § 13 Satz 3 sind vorgesehene Überprüfung „mindestens alle fünf Jahre“ ist unzumutbar und unverhältnismäßig. Der Markt für Serviceverpackungen ist sehr dynamisch. Dadurch verändert sich permanent die Zusammensetzung der Verpackungen der Hersteller, die einen Beitrag zum Fonds leisten müssten. Beispiel: Ein schwarzer Kunststoffdeckel für Becher eines Herstellers wird durch einen Deckel eines anderen Herstellers ersetzt, der zu 100 Prozent aus Papier besteht und auch vollständig recyclingfähig ist. Der Hersteller des Kunststoffdeckels müsste im schlimmsten Fall für die Dauer von mehr als vier Jahren Abgaben an den Fonds für ein Produkt entrichten, dass er gar nicht mehr in den Verkehr bringt. Der Hersteller kann diese Kosten in einem wettbewerbsintensiven Umfeld nicht einfach auf andere Produkte umlegen. Er wäre dann nicht mehr wettbewerbsfähig.

Unsere Position: Eine jährliche Anpassung der Abgabensätze ist somit zwingend erforderlich. Ansonsten wäre die Sonderabgabe weder geeignet, noch erforderlich und verhältnismäßig und damit rechtswidrig.

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.

25. April 2022

Ihr Ansprechpartner:

██████████

Geschäftsführer

PRO-S-PACK Arbeitsgemeinschaft für Serviceverpackungen

E-Mail: ██████████

Telefon: ██████████

Mobil: ██████████