



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

per E-Mail: [REDACTED]

An das  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz  
Postfach 12 06 29  
Herrn [REDACTED]

53048 Bonn

Berlin, den 06.04.2022

**Stellungnahme des Verbandes der Zigarettenpapier verarbeitenden Industrie (VZI e.V.) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz in Bezug auf das Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie <sup>1</sup> / Einwegkunststofffondsgesetz – EWKFondsG) vom 23.03.2022**

Sehr geehrter Herr [REDACTED],

wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme zu dem Referentenentwurf (Ref-E) eines Gesetzes zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie / Einwegkunststofffondsgesetz – EWKFondsG) vom 23.03.2022.

Bevor wir davon Gebrauch machen, möchten wir auf folgendes hinweisen:

Seit dem 01.01.2022 sind wir an den Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes (nachfolgend als „Verhaltenskodex“ abgekürzt) gebunden.

Nach Punkt 2 Verhaltenskodex haben wir uns verpflichtet, beim erstmaligen zweckgerichteten Kontakt auf die Eintragung in das Lobbyregister unter Angabe der Verhaltenskodizes hinzuweisen, auf deren Grundlage Interessenvertretung betrieben wird.

Obwohl wir seit 2019 miteinander im Austausch stehen, möchten wir auf unsere Eintragung im Lobbyregister, der beim Bundestag geführt wird, wie folgt hinweisen:

Der VZI ist im Lobbyregister eingetragen. Der VZI hat sich zur Einhaltung des Verhaltenskodex verpflichtet und keinerlei Angaben verweigert. Unsere Registernummer lautet R001286 und alle erforderlichen Angaben sind unter: <https://www.lobbyregister.bundestag.de> online einsehbar. Sollten Sie darüber hinaus Fragen haben, teilen Sie uns dies bitte gern mit.

---

<sup>1</sup> nachfolgend mit „EU SUPD“ abgekürzt



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

\* \* \*

Der Verband der Zigarettenpapier verarbeitenden Industrie e.V. (VZI) nimmt als Interessensverband die gemeinsamen fachlichen Belange der Zigarettenpapier herstellenden und verarbeitenden Industrie sowie der Anbieter, Importeure und Distributeure von Zigarettenpapierhüllen (**Eindrehfilter, Eindrehpapiere**) wahr.

Der VZI versteht sich als Ansprechpartner für die Politik und die interessierte Öffentlichkeit rund um das Thema Zigarettenpapier seit seiner Gründung im Jahre 1948.

\* \* \*

Im Hinblick auf den gegenständlichen Referentenentwurf (Ref-E) möchten wir 6 wesentliche Argumentationspunkte voranstellen, die wir – unterteilt in den entsprechenden Normen – konkretisieren möchten in Bezug auf Eindrehfilter, die zur Verwendung in Kombination mit Tabakprodukten vorgesehen sind.

- Die Grundlage für den Abgabesatz muss **gewichtsbasiert** erfolgen, was der Ref-E zwar vorsieht. Allerdings muss sich das **Gewicht nur auf die im öffentlichen Raum aufgefundenen Kunststofffilter** beziehen und nicht auf die in den Markt gebrachten Kunststofffilter, wie es Artikel 8 Abs. 2 EU SUPD zwingend vorsieht.
- Zwingend muss die Transparenz bei der Festlegung des Abgabensatzes gewährleistet sein. Die Festsetzung der Kosten muss **zusammen mit den Herstellern erfolgen<sup>2</sup>, wie es die Richtlinie** vorsieht. Zudem ist die Ermächtigung des BMUV in Bezug auf den Abgabesatz nach § 13 S. 1 Ref-E unklar und entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen von Artikel 80 Abs. 1 S. 2 GG.
- Der Ref-E sieht Kostenpositionen vor, die nicht von Artikel 8 EU SUPD gedeckt sind.
- Die Abgabesätze sollten nicht nur alle 5 Jahre, **sondern in kürzeren Intervallen, d.h. alle 2 Jahre**, überprüft werden. Hintergrund ist der anhaltend fallende Trend des Marktes für Tabakerzeugnisse<sup>3</sup>.
- Die im Ref-E enthaltene **Sonderabgabe** mit Finanzierungsfunktion **erfüllt nicht die verfassungsrechtlichen Vorgaben**, die das Bundesverfassungsgericht an eine solche Sonderabgabe stellt. Vielmehr sprechen wir uns für einen **privatrechtlichen Einwegkunststofffonds** aus.
- Der Ref-E hat die Definition des Inverkehrbringens gemäß Artikel 3 Nr. 6 EU SUPD, d.h. die **erstmalige Bereitstellung eines Produkts** auf dem Markt eines Mitgliedstaats; nicht inkorporiert. Die derzeitige Formulierung des § 3 Nr. 3 Ref-E hat eine Privilegierung ausländischer Hersteller zur Folge, die **ihre Waren direkt an inländische Verkaufsstellen** liefern und von dem Herstellerbegriff nicht erfasst werden. Auch deren deutsche Verkaufsstellen werden mangels des erstmaligen Bereitstellens von Einwegkunststoffprodukten auf dem Markt jedenfalls dann nicht vom

<sup>2</sup> wörtlich in Artikel 8 Abs. 4 S. 1: „...zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen.“

<sup>3</sup> siehe Tabakatlas 2020 des DKFZ:

<https://www.dkfz.de/de/tabakkontrolle/download/Publikationen/sonstVeroeffentlichungen/Tabakatlas-Deutschland-2020.pdf> Seite 43



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Herstellerbegriff erfasst, wenn ein Dritter dazwischengeschaltet ist. Auch die Norm des § 9 Abs. 1 Ref-E heilt diesen gravierenden Mangel nicht.

\* \* \*

Dazu tragen wir im Einzelnen wie folgt vor:

**Zu § 3 Nr. 3a) i.V.m. § 10 Abs. 1 Ref-E vom 23.03.2022**

*Nach § 3 Nr. 3 Ref-E ist Hersteller: jede natürliche oder juristische Person oder rechtsfähige Personengesellschaft, die*

*a) im Geltungsbereich dieses Gesetzes niedergelassen ist, und als Produzent, Befüller, Verkäufer oder Importeur unabhängig von der Verkaufsmethode, einschließlich von Fernabsatzverträgen im Sinne des § 312c des Bürgerlichen Gesetzbuchs, gewerbsmäßig Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 im Geltungsbereich dieses Gesetzes **erstmalig auf dem Markt bereitstellt** oder (...)*

**Anmerkung und Position des VZI**

Mit dieser Formulierung werden alle Vertriebsstufen vom Herstellerbegriff ausgeklammert, die im Ausland produzierte Ware direkt oder indirekt an im Geltungsbereich dieses Gesetzes ansässige Verkaufsstellen beliefert.

Um es zu illustrieren, sei folgendes Beispiel mit den nachfolgend skizzierten Konsequenzen angeführt.

Ein im Ausland ansässiger Hersteller unterfällt nicht dem Herstellerbegriff des § 3 Nr. 3a) Ref-E, weil er nicht in Deutschland niedergelassen ist. Der im Inland ansässige Verkäufer fällt ebenfalls nicht unter den Herstellerbegriff nach § 3a) Ref-E, weil er die Einwegkunststoffprodukte jedenfalls dann nicht erstmalig in den Verkehr bringt, wenn ein zwischengeschalteter Dritter, wie zum Beispiel ein Importeur, die Waren erstmalig auf dem Markt bereitstellt.

Beide Tatbestandsmerkmale (inländische Niederlassung / erstmaliges Bereitstellen auf dem deutschen Markt) müssen nach § 3 Nr. 3a) Ref-E kumulativ durch das Wort „und“ vorliegen.

Dies hat zur Folge, dass dieser Systemfehler diese beispielhaft genannten Gruppen „privilegiert“ und diese nicht nach § 11 Ref-E der Abgabepflicht unterliegen und folglich nur die in Deutschland ansässigen Hersteller zur Zahlung einer Abgabe heranzuziehen sind. Eine Kontrolle aller Verkaufsstellen durch die Aufsichtsbehörden dürfte sich als nahezu unmögliches Unterfangen darstellen, was einen Finanzausfall zu Lasten der Hersteller, aber auch der Anspruchsberechtigten, bedeutet.

Auch die Norm des § 9 Abs. 1 S. 1 Ref-E vermag diesen gravierenden Definitionsmangel nicht zu heilen.

Denn der als Hersteller geltende Bevollmächtigte unterliegt nur einer Melde-, aber keiner Registrierungspflicht. Direktverkäufe vom Ausland an im Inland ansässige Verkaufsstellen werden folglich noch leichter „unter dem Radar fliegen“ und sich der Abgabepflicht vollumfänglich entziehen können.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Zudem sollte für den als Hersteller geltenden Bevollmächtigten ebenso eine Registrierungspflicht gelten wie für alle anderen Hersteller. Zudem muss die Registrierung öffentlich einsehbar sein, wie es auch in § 9 Abs. 4 VerpackG vorsieht.

Konkret empfehlen wir hier zur Behebung des originären Webfehlers die Übertragung des Herstellerbegriffs aus § 3 Nr. 9 ElektroG. Dort heißt es wie folgt:

*„Hersteller: jede natürliche oder juristische Person oder Personengesellschaft, die unabhängig von der Verkaufsmethode, einschließlich der Fernkommunikationsmittel im Sinne des § 312c Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs,*

*a) Elektro- oder Elektronikgeräte*

*aa) unter ihrem Namen oder ihrer Marke herstellt und innerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes anbietet oder*

*bb) konzipieren oder herstellen lässt und sie unter ihrem Namen oder ihrer Marke innerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes anbietet*

*b) Elektro- oder Elektronikgeräte anderer Hersteller unter ihrem eigenen Namen oder ihrer Marke im Geltungsbereich dieses Gesetzes anbietet oder gewerbsmäßig weiterverkauft,*

*c) erstmals aus einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder aus einem Drittland stammende Elektro- oder Elektronikgeräte auf dem Markt im Geltungsbereich dieses Gesetzes anbietet oder*

*d) Elektro- oder Elektronikgeräte unter Verwendung von Fernkommunikationsmitteln direkt Endnutzern im Geltungsbereich dieses Gesetzes anbietet und in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union oder einem Drittland niedergelassen ist.*

Mit einem umfassenden Herstellerbegriff werden Marktverschiebungen verhindert, die sich aus den unterschiedlichen Herstellungskosten der Einwegkunststoffprodukte und den unterschiedlichen Kosten aus der erweiterten Herstellerverantwortung in den EU-Mitgliedstaaten ergeben.

Zudem bietet es sich an, aus der im ElektroG gemachten Negativerfahrung der sogenannten „free-rider“ zu lernen und diese Webfehler **nicht zu wiederholen**. Dies wurde bereits im Gesetzesentwurf<sup>4</sup> der damaligen Bundesregierung unterstrichen, indem es wie folgt hieß:

*„Daneben hat sich seit dem Inkrafttreten des ElektroG weiterer Anpassungsbedarf ergeben. Dies betrifft insbesondere die Verhinderung des Trittbrettfahrens durch Hersteller mit Sitz außerhalb der EU, die ihren Pflichten nach dem ElektroG zum Nachteil aller anderen Hersteller nicht nachkommen.“*

<sup>4</sup> siehe Gesetzesentwurf der Bundesregierung 23/21, Seite 1



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

**Zu § 3 Nr. 4 a) und b) i.V.m. § 10 Abs. 1 Ref-E vom 23.03.2022**

*im Ref-E fehlt es an der Definition des Inverkehrbringens. Nach Artikel 3 Nr. 6 EU SUPD bedeutet „Inverkehrbringen“ die erstmalige Bereitstellung eines Produkts auf dem Markt eines Mitgliedstaats.*

**Anmerkung und Position des VZI**

Die Aufnahme dieses Begriffes ist wichtig und zweckmäßig. Es ist einerseits zwischen dem erstmaligen Bereitstellen (= Inverkehrbringen) nach Artikel 3 Nr. 6 EU SUPD und andererseits zwischen der „Bereitstellung auf dem Markt“ nach Artikel 3 Nr. 7 EU SUPD zu unterscheiden.

Das Inverkehrbringen knüpft an die erstmalige Bereitstellung eines Produkts auf dem Markt eines Mitgliedstaats an. Innerhalb der Handelskette ist damit der erstmalige Vertrieb zwischen dem Hersteller und dem Großhändler oder dem Hersteller an die Verkaufsstelle gemeint.

Diese Differenzierung ist deshalb wichtig, um alle der erweiterten Herstellerverantwortung unterliegenden Gruppen zur Abgabepflicht heranziehen zu können.

**Zu § 3 Nr. 4b) Ref-E vom 23.03.2022**

Nach § 3 Nr. 4b) gilt als Hersteller auch jede natürliche oder juristische Person oder rechtsfähige Personengesellschaft, die **nicht** im Geltungsbereich dieses Gesetzes niedergelassen ist, und gewerbsmäßig Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 mittels Fernabsatzverträgen im Sinne des § 312c des Bürgerlichen Gesetzbuches im Geltungsbereich dieses Gesetzes unmittelbar an private Haushalte oder andere Nutzer verkauft.

**Anmerkung und Position des VZI**

Auch diese Definition geht zu kurz, da Einwegkunststoffprodukte von im Ausland ansässiger Hersteller nicht nur mittels Fernabsatzverträgen im Geltungsbereich des Ref-E vertrieben werden.

Es muss sichergestellt werden, dass auch alle im Ausland ansässigen Hersteller ebenfalls zur erweiterten Herstellerverantwortung in Deutschland herangezogen werden, und zwar unabhängig von der Verkaufsmethode. Es sollte folglich die Verkaufsmethode aus der Norm gestrichen werden bzw. sollte das Tatbestandsmerkmal „Fernabsatzvertrag“ sich nicht auf „andere Nutzer“ beziehen. Dies gilt auch dann, wenn dieser Webfehler bereits in der EU SUPD begründet liegt.

Anderenfalls könnten in Deutschland ansässige Verkaufsstellen, die ihre Ware direkt aus dem Ausland von den Herstellern beziehen, sich der erweiterten Herstellerverantwortung noch besser entziehen zusammen mit dem im Ausland ansässigen Herstellern, die ihre Waren direkt an deutsche Verkaufsstellen und nicht nur an private Haushalte oder andere Nutzer liefern.

Hier bietet sich die Spiegelregelung des Herstellerbegriffes aus § 3 Nr. 9 ElektroG wie bereits zuvor dargelegt.

**Zu § 4 Abs. 1 i.V.m § 3 Nr. 13 Ref-E vom 23.03.2022**

*Nach § 4 Abs. 1 Ref-E verwaltet das Umweltbundesamt einen Einwegkunststofffonds, der der Abwicklung der Erstattung der in § 3 Nummer 9 bis 13 genannten Kosten durch die Hersteller dient.*



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Nach § 3 Nr. 13 Ref-E werden unter „Verwaltungskosten“ die folgenden Positionen gefasst:

- die Kosten, die dem Umweltbundesamt und dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz für die Durchführung der Aufgaben nach diesem Gesetz entstehen und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähig sind,
- insbesondere Personal- und Sachkosten,
- kalkulatorische Kosten,
- Kosten für die Errichtung und den Betrieb der elektronischen Datenerfassungs- und -verarbeitungssysteme,
- Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen sowie
- die Kosten der Rechts- und Fachaufsicht.

....

#### **Anmerkung und Position des VZI**

Wir sprechen uns gegen einen beim UBA angesiedelten Einwegkunststofffonds an und halten einen privatrechtlichen Einwegkunststofffonds für vorzugswürdig, der über die Zentrale Stelle verwaltet werden würde. Damit kann man auf bereits vorhandene Strukturen zurückgreifen und ressourcenschonend auch die bereits vorhandene Expertise und die Erfahrung nutzen.

In Artikel 8 Abs. 4 EU SUPD wird klar darauf hingewiesen, dass sich die Kosten aus der erweiterten Herstellerverantwortung auf die aufgelisteten Kostenpositionen in Artikel 8 Abs. 2 und Abs. 3 EU SUPD speisen und sich darauf beschränken.

In diesen Kostenpositionen werden keine Verwaltungskosten aufgeführt, so dass diese folgerichtig und in konsequenter 1:1-Umsetzung auch nicht unter den Kosten der erweiterten Herstellerverantwortung unterfallen und nicht auf die Hersteller umgelegt werden können.

Zudem sei darauf hingewiesen, dass der Blankettverweis auf „Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen“ nicht dem Bestimmtheits- bzw. Verhältnismäßigkeitsgebot entspricht.

In der Begründung zu dieser Norm wird knapp darauf verwiesen, dass es sich um Beschaffungskosten aus der IT-Struktur handeln soll. Es werden auch wissenschaftliche Studien genannt, ohne diese Studien in irgendeiner Art und Weise mit dem Zweck dieses Gesetzes in Beziehung zu setzen oder anderweitig zu konkretisieren. Nach dieser Lesart können allgemeine wissenschaftliche Studien, die entweder dem Aufgabenbereich des UBA oder aber dem Aufgabenbereich des BMUV zuzuordnen sind, darüber zu Lasten der Hersteller abgerechnet werden, auch wenn diese nicht um Zusammenhang mit der EU SUPD stehen. Dieser Blankettverweis ist daher ersatzlos zu streichen.

#### **Zu § 5 Abs. 1 in V.m. § 3 Nr. 13 Ref-E vom 23.03.2022**

*Die Verwaltungskosten werden aus den Einnahmen des Einwegkunststofffonds finanziert, soweit keine anderweitige Kostenerstattung geregelt ist. Die Verwaltungskosten, die dem Umweltbundesamt in den Haushaltsjahren 2022 und 2023 entstanden sind, werden diesem ab*



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

dem Jahr 2024 in den darauffolgenden fünf Haushaltsjahren zu gleichen Teilen aus den Einnahmen des Einwegkunststofffonds erstattet.

#### **Anmerkung und Position des VZI**

Im Erwägungsgrund 22 bzw. in Artikel 8 Abs. 4 S. 4 der Richtlinie (EU) 2019/904 des europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (nachfolgend als „EU SUPD“ abgekürzt) heißt es wie folgt:

*„Um die Verwaltungskosten so niedrig wie möglich zu halten, sollten die Mitgliedstaaten finanzielle Beiträge zu den Kosten für Reinigungsaktionen bestimmen können, indem sie angemessene mehrjährige feste Beträge festlegen.“*

Die Verwaltungskosten sind nach dem Wortlaut nicht zu den Kosten aus der erweiterten Herstellerverantwortung, die den Herstellern aufzuerlegen sind, hinzuzurechnen. Die Kosten, die den Herstellern aus der erweiterten Herstellerverantwortung aufzuerlegen sind, wurden in Artikel 8 Abs. 2 und Abs. 3 abschließend aufgezählt.

Bei der vorstehend zitierten Norm handelt es sich um eine klarstellende Beschränkung der Verwaltungskosten. Nicht aber besagt die Norm, dass die Verwaltungskosten auch den Herstellern der erweiterten Herstellerverantwortung zusätzlich zu den Kosten aus Artikel 8 Abs. 2 und Abs. 3 EU SUPD aufzuerlegen sind.

Auch aus den referenzierten Richtlinien 2008/98/EG und 94/62/EG in Artikel 8 Abs. 2 EU SUPD ergibt sich keine andere Bewertung des Sachverhalts zu den Verwaltungskosten.

Demgemäß ist sowohl in dieser Norm als auch in der Tabelle in der Anlage 2 klarzustellen, dass die Verwaltungskosten nicht zu den Kosten aus der erweiterten Herstellerverantwortung zählen, die nicht umlagefähig sind.

Zudem wird in der Norm auf die Verwaltungskosten aus dem Jahr 2022 hingewiesen, die dem UBA entstehen. Das Gesetz tritt erst am 01.01.2023 in Kraft.

#### **Zu § 5 Abs. 2 Ref-E vom 23.03.2022**

*Aus den Einnahmen des Einwegkunststofffonds können auch über das jeweilige Haushaltsjahr hinaus Ausgaben veranschlagt werden*

- 1. zur Sicherung der Erstattung der Verwaltungskosten,*
  - 2. zur Sicherung von Rechtsansprüchen aus dem Vollzug dieses Gesetzes und*
  - 3. zum Ausgleich von unverhältnismäßigen Schwankungen des Punktwertes nach § 19 Absatz 1.*
- Im Fall des Satzes 1 Nummer 3 dürfen von den Einnahmen eines Haushaltsjahres jedoch nicht mehr als 10 Prozent für weitere Haushaltsjahre veranschlagt werden.*

#### **Anmerkung und Position des VZI**

Wie bereits vorstehend erörtert, sind die Verwaltungskosten nicht den Kosten der erweiterten Herstellerverantwortung zuzurechnen. Daraus ergibt sich auch, dass zusätzlich veranschlagte Verwaltungskosten dennotwendigerweise ebenfalls nicht darunter zu subsumieren sind.

Soweit es um die Zusatzkosten nach § 5 Abs. 2 Nr. 3 Ref-E aus den Punktwerteschwankungen nach § 19 Ref-E geht, heißt es in der Begründung zu § 5 Abs. 2 Ref-E, die Regelung diene der



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Planungssicherheit der Zahlungsempfänger insbesondere im Hinblick auf Investitionen zur Verbesserung ihrer Leistungsfähigkeit.

Vollkommen unberücksichtigt bleibt aber die Planungssicherheit der Hersteller, die nicht nur Kosten tragen sollen, die die EU SUPD nicht vorsieht, sondern auch unverhältnismäßige Schwankungen ausgleichen soll, deren Voraussetzungen im Ref-E nicht einmal definiert sind. Es bleibt unklar, welchen Tatbestand der Begriff der „Schwankungen“ umfasst und was der Referenzmaßstab zu „unverhältnismäßig“ sein soll.

Im Ergebnis geht es bei dieser Vorschrift um eine Potenzierung der Kosten, die der europäische Gesetzgeber nicht vor Augen hatte und auch nicht in die EU SUPD inkorporiert hat. Die Vorschrift ist daher ersatzlos zu streichen, da sie den Anforderungen an den Grundsatz der Bestimmbarkeit nicht entspricht.

#### **Zu § 6 in V.m. § 4 Abs. 1 Ref-E vom 23.03.2022**

*Unbeschadet §§ 80 bis 85 der Bundeshaushaltsordnung stellt das Umweltbundesamt nach Ende eines jeden Haushaltsjahres durch Jahresrechnung die Einnahmen und Ausgaben des Einwegkunststofffonds fest.*

#### **Anmerkung und Position des VZI**

In dem Begründungstext zu § 6 heißt es, dass die Auszahlung der Einnahmen aus dem Einwegkunststofffonds nicht in der Ausgabenlast des Bundes zu verorten ist, weil der Bund insoweit nur als durchleitende Stelle fungiere, der die Einnahmen Dritter, nämlich der Hersteller, an andere Dritte, nämlich die Zahlungsempfänger, weiterleitet. Nur die Verwaltungskosten würde der Bund selbst tragen und nicht an die Anspruchsberechtigten weiterleiten. Die Definition der Verwaltungskosten in § 13 Ref-E hebt dies auch hervor, indem auf die Kosten des UBA hingewiesen wird und nicht auf die Verwaltungskosten der anspruchsberechtigten Zahlungsempfänger.

Nach Artikel 104a Abs. 1 GG tragen der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Das betrifft auch die Kosten der Aufgaben. Kurz gesagt folgt die **Ausgabenlast der Aufgabenlast**.

Die Argumentation eines durchlaufenden Postens erscheint konstruiert, denn § 20 Ref-E sieht kein „Durchlaufen“ vor.

Vielmehr regelt § 20 Ref-E, dass der Geldbetrag in Form eines Leistungsbescheids festgesetzt wird. Dem wiederum ist eine Kaskade an durchzuführenden Berechnungsmodellen vorgeschaltet, die die Summe des auszahlenden Betrages determinieren sollen, die an die Anspruchsberechtigten ausgezahlt werden soll.

Dem UBA kommt keine Durchlaufsfunktion zu, sondern die eines „Gatekeepers“, weil das UBA berechnet und verwaltungsrechtlich bescheidet, welche Zahlungen an welchen Anspruchsberechtigten fließen.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Zudem kommt dem UBA nach § 17 Ref-E auch eine Kontrollfunktion zu, die darin eskalieren kann, dass Anordnungsbescheide zur Prüfung zu Lasten der Anspruchsberechtigten erlassen werden können.

Dies skizziert ein Verfahren, welches sich deutlich von einer Stelle mit bloßer Durchlauf Funktion unterscheidet. Auch wenn die Auszahlung nach § 18 Ref-E nicht durch das UBA erfolgen soll, so bereitet das UBA alle notwendigen Kalkulationen vor, die der Auszahlung vorgeschaltet sind. Daher geht diese Argumentation in der Gänze fehl.

Weiter heißt es im Begründungstext, dass die aus dem Einwegkunststofffonds zu entrichtenden Verwaltungskosten durch den Bund aufgrund der Verwaltung durch das Umweltbundesamt getragen werden. Hierin ist ein klarer Verstoß gegen Artikel 104a Abs. 1 GG zu sehen, denn der Bund kann nicht die Aufgaben, die den Ländern obliegen, tragen und folglich auch nicht deren Kosten begleichen.

**Zu § 7 Abs. 1 Ref-E vom 23.03.2022**

*Hersteller haben sich vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit nach Maßgabe des Absatzes 2 Satz 1 beim Umweltbundesamt registrieren zu lassen. Änderungen von Registrierungsdaten sowie die dauerhafte Aufgabe der Tätigkeit sind dem Umweltbundesamt unverzüglich mitzuteilen.*

**Anmerkung und Position des VZI**

Unsere Mitglieder sind bereits jetzt tätig und haben mithin ihre Tätigkeit bereits aufgenommen.

Auch wenn es sich wohl nur um eine sprachliche Ungenauigkeit („**vor Aufnahme ihrer Tätigkeit**“) handelt, ist festzustellen, dass Mitglieder unseres Verbandes bereits zum Zeitpunkt dieser Anhörung Einwegkunststoffprodukte auf den Markt bringen; das Gesetz aber erst am 01.01.2023 in Kraft tritt.

„Vor Aufnahme der Tätigkeit“ ist nach dem allgemeinen Sprachgebrauch und Sprachverständnis so zu verstehen, dass eine gewerbliche Tätigkeit i.S.d. § 15 Abs. 2 EStG erstmals begonnen, mithin aufgenommen, wird.

Wir möchten unterstreichen, dass sich unsere Mitglieder registrieren werden, sobald die dafür notwendige Infrastruktur seitens des UBA nach § 8 Ref-E bereitgestellt wird. Diese Registrierung wird aber streng genommen zeitlich nicht „vor“ Aufnahme der Tätigkeit liegen können.

Auch die Begründung zu § 7 Ref-E ist ungenau, denn dort heißt es: „Die Registrierung ist spätestens im Zeitpunkt der Aufnahme der Tätigkeit als Hersteller vorzunehmen.“ Diese Wortwahl würde bedeuten, dass im Zeitpunkt der Herstellung und des Inverkehrbringens von Einwegkunststoffprodukten als „Tätigkeit“ die Registrierung hätte erfolgen müssen, obgleich es zu diesem Zeitpunkt keine Registrierungspflicht nach diesem Gesetz gibt und dieses Gesetz erst am 01.01.2023 in Kraft tritt.

Diese Ungenauigkeit ist auch im Lichte von § 7 Abs. 5 Ref-E und dem darin enthaltenen Verbot des Inverkehrbringens von Einwegkunststoffprodukten zu korrigieren.

Das Gleiche gilt für § 9 Abs. 1 Re-E.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

#### **Zu § 9 Abs. 1 S. 1 und S. 2 Ref-E vom 23.03.2022**

*Hersteller, die nicht im Geltungsbereich dieses Gesetzes niedergelassen sind, haben vor der Aufnahme ihrer Tätigkeit einen Bevollmächtigten zu beauftragen, der die Pflichten nach diesem Gesetz, mit Ausnahme der Registrierung nach § 7, erfüllt. Der Bevollmächtigte gilt im Hinblick auf diese Verpflichtungen als Hersteller im Sinne dieses Gesetzes.*

#### **Anmerkung und Position des VZI**

Die reine Meldepflicht für die Bevollmächtigten geht zu kurz, da es eine Vielzahl bekannter Fälle gibt, in denen nicht im Geltungsbereich dieses Gesetzes ansässige Hersteller direkt an Verkaufsstellen liefern und somit „unter dem Radar fliegen“ können, was durch diese Formulierung noch erheblich begünstigt wird. Hier sollte eine Registrierung erfolgen und nicht nur eine Meldung gegenüber dem UBA.

Des Weiteren fehlt die Spiegelregelung nach § 9 Abs. 4 VerpackG. Nach dieser Norm veröffentlicht die Zentrale Stelle die registrierten Hersteller. Gleiches sollte auch für die Hersteller von Einwegkunststoffprodukten gelten, um transparent alle Hersteller öffentlich zu führen.

#### **Zu § 10 Abs. 1 Ref-E vom 23.03.2022**

*Nach dieser Vorschrift haben die Hersteller jährlich bis zum 15. Mai dem Umweltbundesamt aufgeschlüsselt nach jeweiliger Art und Masse, in Kilogramm, die von ihnen im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 gemäß Satz 2 und 3 zu melden.*

#### **Anmerkung und Position des VZI**

Wir befürworten die Meldung und eine Abrechnung der Kosten im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung nach dem Gewicht und nicht nach anderen oder zusätzlichen Maßeinheiten.

#### **Zu § 10 Abs. 5 Ref-E vom 23.03.2022**

*Das Umweltbundesamt hat Prüfleitlinien zu entwickeln, die von den registrierten Sachverständigen sowie den registrierten Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern und vereidigten Buchprüfern bei Prüfungen im Rahmen dieses Gesetzes zu beachten sind. Verstöße gegen die Prüfleitlinien hat das Umweltbundesamt der Zentralen Stelle unverzüglich mitzuteilen.*

#### **Anmerkung und Position des VZI**

Es fehlt die Spiegelregelung aus § 26 Abs. 1 Nr. 28 VerpackG, wonach das UBA befugt ist, im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt Prüfleitlinien zu entwickeln, die von den Systemprüfern und den registrierten Sachverständigen sowie von Wirtschaftsprüfern, Steuerberatern und vereidigten Buchprüfern bei Prüfungen im Rahmen dieses Gesetzes zu beachten sind.

#### **Zu § 11 Ref-E vom 23.03.2022**

*Die Hersteller von Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1 entrichten eine Sonderabgabe zur Erstattung der Kosten nach Anlage 2 (Einwegkunststoffabgabe).*

#### **Anmerkung und Position des VZI**

Nach dem Begründungstext im Ref-E soll es sich um eine Sonderabgabe handeln, die den vom Bundesverfassungsgericht (vgl. nur BVerfGE 113, 128; 122, 316 und 123, 132) entwickelten



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die Erhebung einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion vorliegen sollen bzw. mit diesem Gesetz erst geschaffen werden sollen.

Diese Rechtsauffassung kann nicht geteilt werden, da es an den einzelnen Voraussetzungen mangelt.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BvR 2335/95, Rn. 113) ergeben sich aus den Begrenzungs- und Schutzfunktionen der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) Grenzen auch für die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben und insbesondere für die Erhebung von Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion.

Diese Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion erhebt der Gesetzgeber in Wahrnehmung einer ihm zustehenden Sachkompetenz außerhalb der Finanzverfassung nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG.

Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland, die die bundesstaatliche Verteilung der Gesetzgebungs-, Ertrags- und Verwaltungskompetenzen im Wesentlichen - neben den Zöllen und Finanzmonopolen - nur für das Finanzierungsmittel der Steuer regelt, exkludiert die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben verschiedener Art als solche nicht.

Allerdings, so die Ausführungen des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts im zitierten Urteil weiter, enthält das Grundgesetz keinen abschließenden Katalog zulässiger Abgabetypen.

Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre aber ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die Ressourcen der Bürger eröffnet würde. Die Finanzverfassung schützt insofern auch die Bürger.

Das bedeutet, dass die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben durch das angebundene Erfordernis eines besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes ihre Grenzen findet. Dieser besondere Rechtfertigungsgrund ermöglicht einerseits eine deutliche Unterscheidung gegenüber den Steuern und ist andererseits auch im Hinblick auf die zusätzliche Belastung neben den Steuern geeignet, der Belastungsgleichheit und der Belastungsgerechtigkeit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen.

Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass Sonderabgaben **eine Ausnahme bilden** und insofern besonders strengen Anforderungen unterliegen, weil Sonderabgaben außerhalb der Finanzverfassung anzusiedeln sind und der Gesetzgeber Kompetenzen dafür außerhalb der Finanzverfassung in Anspruch nehmen will. Wegen des tangierten Budgetrechts des Parlaments durch diese Sonderabgaben außerhalb der Finanzverfassung unterliegen die Sonderabgaben eben diesen strengen Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht strengstens präzisiert.

Das Bundesverfassungsgericht hat unterstrichen:

- dass nichtsteuerliche Abgaben einer besonderen Rechtfertigung bedürfen. Zudem müsse sich diese Art der Abgabe deutlich von der Steuer unterscheiden;



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

- dass die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen muss. Nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, bedürfen daher einer besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen;
- Artikel 110 GG sieht die Vollständigkeit des Haushaltsplans vor, wonach alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes in den Haushaltsplan einzustellen sind. Die Vollständigkeit des Haushaltsplans ist besonders tangiert, wenn der Gesetzgeber versucht, außerhalb dieser Finanzkreisläufe weitere Einnahmen- und Ausgabenkreisläufe zu kreieren. Hintergrund ist, dass alle Finanzflüsse in einen Budgetkreislauf eingespeist werden, über die das Parlament zu befinden hat.

Im Einzelnen:

Der Gesetzgeber darf sich der Sonderabgabe nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die **bloße Mittelbeschaffung hinausgeht** (2 BvL 54/06, Rn. 100).

In diesem hier vorliegenden Fall allerdings gibt es keinen nachgewiesenen Sachzweck, der über die reine Mittelbeschaffung für die erweiterte Herstellerverantwortung hinausgeht.

In der Erläuterung zu § 11 im Ref-E wird dieser Sachzweck nicht bzw. nur dürftig angesprochen und eine Finanzierungsverantwortung begründungslos unterstellt.

Die Finanzierungsverantwortung ergibt sich **nicht** bereits aus Artikel 8 der EU SUPD (dazu weiter unten mehr) und bietet auch keinen über die Mittelbeschaffung hinausgehenden Zweck, der beispielsweise darin liegen könnte, den Anteil von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum einflussbezogen zu minimieren, indem eine Sonderabgabe erhoben wird.

Zudem wird auch die Aufgabe, von den die Hersteller „entlastet“ werden sollen, erst durch die Artikel 8 ff. EU SUPD geschaffen. Die Schaffung einer Aufgabe und die anschließende Mittelbeschaffung durch eine Sonderabgabe, entspricht nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für eine Sonderabgabe.

In § 11 Ref-E geht es nur um die Kostentragung, die aus dem Verbleib von Einwegkunststoffprodukten resultieren, denen sich der Endkonsument entledigt. Mit der Entledigung wurde allerdings kein über die Mittelbeschaffung hinausgehender Zweck kreiert, so dass auch die Finanzierung der erweiterten Herstellerverantwortung **kein „Mehr“** als die reine Finanzierung darbietet.

Die Begründung des Gesetzes spricht es sogar offen an, dass es dieses „Mehr“ als die reine Mittelbeschaffung gar nicht gibt, indem dargelegt wird: „Die erweiterte Herstellerverantwortung (im deutschen Recht Produktverantwortung nach § 23 KrWG) ist gerade darauf angelegt, auch diese bislang von der Allgemeinheit getragenen Reinigungskosten den Herstellern aufzuerlegen.“

Hier geht es folglich nur darum, die Finanzierung nunmehr einem anderen Adressaten aufzuerlegen, folglich um einen anderen Adressaten als Rechtsempfänger und Kostenträger. Ein anderer Adressat mag die subjektive Seite der regulatorischen Gleichung betreffen, vermag es aber nicht, einen Rechtfertigungsgrund zu bieten, den das Bundesverfassungsgericht an eine Sonderabgabe stellt.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Abwegig wird die Finanzierungsverantwortung aus der erweiterten Herstellerverantwortung kreiert, den die Begründung des Ref-E knapp damit zu rechtfertigen sucht, dass die Hersteller kurzlebige Einwegkunststoffprodukte auf den Markt bringen, die aufgrund ihrer bestimmungsgemäßen Verwendung sehr häufig im öffentlichen Raum entweder sachgemäß oder unsachgemäß entsorgt werden.

Hier ist einerseits zwischen der erweiterten Herstellerverantwortung zu unterscheiden, nach der die Hersteller für bestimmte Kosten aus der Bereitstellung ihrer Produkte auf dem Markt herangezogen werden und andererseits zwischen der Finanzierungsverantwortung, an die die Sonderabgabe geknüpft werden soll. Beide Elemente haben unterschiedliche Voraussetzungen, die nicht zu verwechseln sind.

Es ist festzustellen, dass nicht die Hersteller die Abfälle von Einwegkunststoffprodukten sachgemäß oder unsachgemäß entsorgen, sondern die Endkonsumenten, die die tatsächliche Sachherrschaft nach § 854 BGB innehaben und hier ein fremdes Verschulden in Rede steht, wenn es um die Finanzierungsverantwortung geht. An letzterer mangelt es bereits, da Hersteller von Einwegkunststoffprodukten der zu finanzierenden Aufgabe nicht näherstehen als eine andere Gruppe.

Das Bundesverfassungsgericht (BvR 2335/95, Randnummer 129) hat unterstrichen, dass eine spezifische Sachnähe der Abgabepflichtigen zu den primär umweltpolitischen Zielsetzungen (*im dortigen Fall: des Abfallverbringungsgesetzes*) dann zu verneinen ist, soweit es um die Bewältigung von Umweltrisiken geht, die nicht durch eigenes, sondern durch fremdes Fehlverhalten veranlasst sind. Danach entfallen auch Sachnähe und Finanzierungsverantwortung.

Nur unter sehr engen Voraussetzungen kann eine Finanzierungsverantwortung (BvR 2335/95, Rn. 128) für fremdes Verschulden rechtlich etabliert werden, nämlich dann, wenn mit der Sonderabgabe eine Ausfallverantwortung für das Verhalten von Angehörigen gerade derjenigen Gruppe handelt, die zur Finanzierung herangezogen wird.

Hier aber soll nicht ein mögliches Ausfallverhalten anderer Hersteller von Einwegkunststoffprodukten finanziell durch eine Sonderabgabe abgefangen werden, sondern echtes und außerhalb der Gruppe gezeigtes Fehlverhalten. Folglich sind die Voraussetzungen für eine ausnahmsweise Überbürdung einer Sonderabgabe nicht erfüllt, so dass eine Haftung für echtes fremdes Fehlverhalten ausscheidet.

Problematisch in diesem Zusammenhang ist insoweit auch die hergestellte Verknüpfung im Begründungsteil des Ref-E zwischen der Zurechnung von Sonderlasten der Abgabepflichtigen und dem Verursachungsgedanken, der die Rechtfertigung für die Sonderabgabe darstellen soll.

Es sei nochmals unterstrichen, dass es sich bei dieser Abgabe nicht um eine Sonderabgabe handelt, die bei der Zurechnung der Abgabepflichtigen an den Verursachungsgedanken anknüpft und ihre Rechtfertigung in einer Verantwortlichkeit für die Folgen **gruppenspezifischer Zustände oder Verhaltensweisen** findet. Denn hier steht nicht das Fehlverhalten der Hersteller als Gruppe in Rede, sondern jenes der Konsumenten. Die Konsumenten gehören aber nicht zur Gruppe der Hersteller und umgekehrt. Es sind und bleiben zwei voneinander zwingend zu trennende Gruppen.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Die erweiterte Herstellerverantwortung kann nicht rechtlich noch mehr erweitert werden, um das gruppenspezifische Merkmal des Fehlverhaltens von der Gruppe der Endkonsumenten auf die Gruppe der Hersteller künstlich zuzurechnen, um die Voraussetzungen einer Sonderabgabe künstlich zu schaffen.

Dies wird auch in einer anderen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts perpetuiert (2 BvR 852/07; Rn. 24), in der nochmals betont wird, dass die gesonderte Überwälzung einer Finanzierungslast ihre Rechtfertigung in einer Verantwortlichkeit für die Folgen gruppenspezifischer Zustände und Verhaltensweisen findet.

Wie bereits dargelegt, mangelt es genau an dieser Voraussetzung, weil es an den „gruppenspezifischen Verhaltensweisen“ mangelt. Diese verursachenden Verhaltensweisen sind nämlich in einer anderen Gruppe, bei den Endkonsumenten, zu verorten.

Die Verantwortlichkeit im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung durch das bloße Inverkehrbringen bestimmter Produkte ist von der Art der Verantwortlichkeit zu differenzieren, die sich aus dem Verantwortlichkeitskriterium für eine Sonderabgabe ergibt.

Das Bundesverfassungsgericht (2 BvL 54/06, Rn. 100) stellt auch klar, dass mit einer Sonderabgabe nur eine homogene Gruppe belegt werden soll, die in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann.

Auch hier greift der Begründungsteil des Ref-E viel zu kurz, indem er vorträgt, die Hersteller würden eine homogene Gruppe bilden, die die erforderliche besondere Sachnähe zu den Diensten aufweist, deren Kosten angelastet werden sollen. Die besondere Sachnähe ergäbe sich aus der erweiterten Herstellerverantwortung und dem ihr zugrundeliegenden Verursacherprinzip.

Besonders an diesem letzten Satz ist erkennbar, dass nicht sauber zwischen der erweiterten Herstellerverantwortung und einer rechtlich vorkonstruierten Gruppe einerseits und andererseits zwischen der geforderten Sachnähe bei einer Sonderabgabe unterschieden wird. Denn bei der Sonderabgabe reicht der Blick auf die EU SUPD und die erweiterte Herstellerverantwortung nicht aus.

Vielmehr muss geprüft werden, ob zu dieser angenommenen Sachnähe noch weitere Akteure hinzutreten, die auch ein Näheverhältnis zu den Diensten aufweisen, deren Kostentragung im Raum steht. Und genau diese weitere Gruppe hinzutretender Akteure zur Sachnähe unterschlägt der Begründungsteil des Ref-E.

Auf rein praktischer Ebene sei auf folgendes hingewiesen: Nach Artikel 8 Abs. 4 a.E. EU SUPD veröffentlicht die Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Leitlinien für die in den Absätzen 2 und 3 genannten Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen. Diese Leitlinien wurden noch nicht veröffentlicht. Diese sollten entweder abgewartet werden, um eine möglichst hohe Harmonisierung in den Regelungen in den jeweiligen Mitgliedstaaten herbeizuführen. Zudem erscheint es zweckmäßig und dringend geboten, wenn die deutsche Bundesregierung auf die Europäische Kommission einwirkt, die Leitlinien zeitnah zu erlassen.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund, dass die erweiterte Herstellerverantwortung bereits am 05.01.2023 betriebsbereit sein muss und die Hersteller Planungssicherheit hinsichtlich der finanziellen Belastung haben müssen und diese Verspätung auch bereits bei dem abgeleiteten Rechtsakt zur Einwegkunststoffkennzeichnung vorlag, was sich negativ zu Lasten unserer Mitglieder auswirkte, deren Vorbereitungszeit von ursprünglich einem Jahr auf wenige Woche verkürzte.

#### Zu § 12 Abs. 1 Ref-E vom 23.03.2022

*Nach dieser Norm erfolgt die Festsetzung der jährlich zu entrichtenden Einwegkunststoffabgabe durch einen Abgabebescheid des Umweltbundesamtes. Die Einwegkunststoffabgabe berechnet sich aus der gemäß § 10 Absatz 1 übermittelten Masse der erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1 multipliziert mit dem durch Rechtsverordnung nach § 13 festzulegenden Abgabesatz.*

#### Anmerkung und Position des VZI:

Hier handelt es sich bereits um einen grundsätzlichen Fehler, da sich die Kosten aus der erweiterten Herstellerverantwortung nicht – entgegen dem Wortlaut – nicht auf die in den Verkehr gebrachten Einwegkunststoffprodukte beziehen, sondern nach Artikel 8 Abs. 2 EU SUPD beschränkt auf die Kosten, die in dieser Norm explizit aufgeführt worden sind.

Vielmehr müsste die Norm dahingehend korrigiert werden, dass sich die Kosten auf:

- die Sammlung der in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfällen dieser Artikel, einschließlich der Infrastruktur und ihres Betriebs, sowie der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle;
- die Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen dieser Artikel und der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle

beschränken.

Grundlage kann also nicht Masse der in den Verkehr gebrachten Einwegkunststoffprodukte sein multipliziert mit einem noch zu determinierenden Abgabesatz sein, sondern nur die Masse der Einwegkunststoffprodukte, die in öffentlichen Sammelsystem entsorgt worden sind einschließlich der Infrastruktur und des Betriebs, sowie der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser tatsächlichen Abfälle.

Die Grundlage kann also nicht das Produkt bzw. dessen Gewicht bieten, sondern nur das Abfallgewicht des Einwegkunststoffproduktes, das in den öffentlichen Sammelsystem aufgefunden sein worden muss. Es sei darauf hingewiesen, dass ein Großteil der Einwegkunststoffprodukte bereits über den Hausmüll entsorgt werden, für den bereits bezahlt wird.

Gleiches gilt für die Reinigung. Denn eine Reinigung ist nur dann und nur dort erforderlich und löst eine Kostentragungspflicht im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung aus, wo öffentlich die Abfälle der betreffenden Einwegkunststoffproduktabfälle tatsächlich entstehen. Insofern ist das Gewicht der **in den Verkehr gebrachten Einwegkunststoffprodukte** unerheblich.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Bei dem regulatorischen Produktbezug geht es nur um die Feststellung eines eröffneten Anwendungsbereiches unter die EU SUPD. Der Abfallbezug eines Einwegkunststoffprodukts am Ende des Lebenszyklus hingegen konkretisiert die Kostenpflicht und die Kostenhöhe neben weiteren zu prüfenden Faktoren.

Diese Formulierung ist entsprechend zu korrigieren.

#### **Zu § 13 S. 1 Ref-E vom 23.03.2022**

*Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz hat nach Anhörung der beteiligten Kreise ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung bis zum 31. Dezember 2022 den Abgabesatz für jede Art eines Einwegkunststoffproduktes nach Anlage 1 in Euro pro Kilogramm nach Maßgabe von Anlage 2 festzulegen.*

#### **Anmerkung und Position des VZI**

In Artikel 8 Abs. 4 S. 1 EU SUPD heißt es wie folgt: 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.

Da zu den betroffenen Akteuren auch die Hersteller gehören, die Adressat eines Leistungsbescheids nach § 12 Abs. 1 S. 1 Ref-E werden, begrüßen wir unsere frühzeitige Beteiligung, die bereits zeitlich vor der Anhörung erfolgen sollte. Allerdings ist eine reine Anhörung nicht ausreichend, da die Artikel 8 Abs. 4 S. 1 EU SUPD regelt, dass die Kosten zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen sind. Eine Anhörung erfüllt diese Kriterien nicht, da eine Anhörung nicht dialogbasiert erfolgt.

Erhebliche Bedenken bestehen in Bezug auf die Vorgaben von Artikel 80 Abs. 1 S. 2 GG. Nach dieser Vorschrift müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden.

In der hier vorliegenden Vorschrift wird auf die Festsetzung des Abgabesatzes für jede Art eines Einwegkunststoffproduktes verwiesen. Wie der Abgabesatz modelliert und kalkuliert wird, bleibt allerdings vollkommen unklar. Denkbar ist die Festsetzung einer Zahl ohne Modellierung oder eine Zahl mit Modellierung, die auf erhobenen Daten basiert und sich daraus speist. Es bleibt unklar, welche Daten für den Abgabesatz fungieren und wie diese erhoben worden sind. Im Ergebnis bleibt folglich vollkommen unklar, welchen Auftrag das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz überhaupt zu erfüllen hat bei der Festsetzung des Abgabesatzes, da bereits das Gerüst dafür unklar ist und bleibt.

Der Inhalt ist derart unbestimmt, so dass nach dieser Vorschrift den Herstellern unbeschränkt alle Kosten auferlegt werden können, die nicht einmal grob abgeschätzt und antizipiert werden können, was nicht den grundgesetzlichen Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG entspricht.

#### **Zu § 13 S. 2 und S. 3 Ref-E vom 23.03.2022**

*Dabei sind das Kostendeckungsgebot, das Kostenüberschreitungsverbot, der Grundsatz der Kosteneffizienz und das Transparenzgebot zu beachten. Die durch die Verordnung festgelegten*



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

*Abgabesätze sind regelmäßig, mindestens alle fünf Jahre, zu überprüfen und, soweit erforderlich, anzupassen.*

#### **Anmerkung und Position des VZI**

Einerseits wird auf das Transparenzgebot hingewiesen. Andererseits wird die Regelung im Ref-E versäumt, die Hersteller bei der Überprüfung der Abgabesätze zu involvieren, wie es Artikel 8 Abs. 4 S. 1 EU SUPD. Es wird um eine entsprechende Korrektur der Norm gebeten.

Zudem sollte der Überprüfungszeitraum herabgesetzt werden, weil die Raucherprävalenzquote Änderungen unterworfen ist und zudem traditionelle Produkte durch neue Produkte substituiert werden können.

#### **Zu § 16 Abs. 1 Nr. 1 bis Nr. 4 Ref-E vom 23.03.2022**

*Die Erstattung von Kosten setzt voraus, dass der registrierte Anspruchsberechtigte dem Umweltbundesamt bis zum 15. Mai des betreffenden Jahres folgende Daten für das vorangegangene Kalenderjahr meldet:*

- 1. Angaben zu den die Sammlungskosten verursachenden Leistungen,*
- 2. Angaben zu den die Reinigungskosten verursachenden Leistungen,*
- 3. Angaben zu den die Sensibilisierungskosten verursachenden Leistungen,*
- 4. Angaben zu den die Datenerhebungs- und -übermittlungskosten verursachenden Leistungen.*

#### **Anmerkung und Position des VZI**

Nach dieser Lesart müssen die Anspruchsberechtigten zwar Angaben zum Leistungsinhalt machen, aber nicht zu den Kosten als solche. Ohne die Angabe der Kosten, die unter § 16 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 4 Ref-E fallen, kann es folglich auch keine Kostenerstattung geben.

Zudem stellt sich die Frage, ob die Anspruchsberechtigten überhaupt die Kosten auflisten können, die aus der erweiterten Herstellerverantwortung der EU SUPD resultieren und wie die einwegkunststoffproduktspezifischen Kosten von den übrigen Abfallkosten abgegrenzt werden können.

Artikel 8 Abs. 4 S. 1 EU SUPD besagt, dass die 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. Anknüpfungspunkt sind einerseits die zu tragenden Kosten, die durch die Hersteller zu tragen sind. Demgegenüber stehen die tatsächlich entstandenen Kosten für die Dienste, die für die erweiterte Herstellerverantwortung aufgebracht werden.

Das Verbot der Kostenübersteigerung kann aber nur dann transparent überprüft werden, wenn man beide Kostenpunkte und nicht nur die Endkosten für die Hersteller den Leistungen der Kommunen gegenüberstellt. Im Ergebnis sind zwei Zahlenblöcke gegenüberzustellen. Anderenfalls kann man nicht feststellen, ob die zu tragenden Kosten aus der erweiterten Herstellerverantwortung die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind, übersteigen.

Nach der jetzigen Lesart verstößt diese Regelung gegen die Richtlinie und kann ein Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 258 AEUV auslösen.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

#### **Zu § 18 Abs. 2 Ref-E vom 23.03.2022**

*Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz hat nach Anhörung der beteiligten Kreise ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung bis zum 31. Dezember 2022 das Punktesystem nach Absatz 1 festzulegen. Dabei sind das Kostendeckungsgebot, das Kostenüberschreitungsverbot, der Grundsatz der Kosteneffizienz und das Transparenzgebot zu beachten. Das durch die Verordnung festgelegte Punktesystem ist regelmäßig, mindestens alle fünf Jahre, zu überprüfen und, soweit erforderlich, anzupassen. § 68 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes gilt entsprechend.*

#### **Anmerkung und Position des VZI**

Wie bereits zu § 13 S. 1 Ref-E aufgeführt, begrüßen wir unsere frühzeitige Beteiligung der Erarbeitung des Punktesystems.

Allerdings ist eine reine Anhörung nicht ausreichend, da die Artikel 8 Abs. 4 S. 1 EU SUPD regelt, dass die Kosten zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen sind. Eine Anhörung erfüllt diese Kriterien nicht, da eine Anhörung nicht dialogbasiert erfolgt.

#### **Zu § 22 Abs. 2 Ref-E vom 23.03.2022**

*Die Beratung durch die Einwegkunststoffkommission erfolgt in Form von Empfehlungen auf Grundlage vorliegender Daten und wissenschaftlicher Erkenntnisse.*

#### **Anmerkung und Position des VZI**

Die Empfehlungen der Einwegkunststoffkommission sollten bindend sein, d.h. das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz und das Bundesumweltamt soll den Empfehlungen der Kommission folgen.

Anderenfalls macht dies die Errichtung einer Einwegkunststoffkommission obsolet.

#### **Zu § 23 Abs. 1 Ref-E vom 23.03.2022**

*Die Einwegkunststoffkommission besteht aus 12 Mitgliedern. Die Mitglieder verteilen sich wie folgt:*

1. 6 Vertreter der Hersteller,
2. 1 Vertreter der privatrechtlichen Entsorgungswirtschaft
3. 1 Vertreter der kommunalen Entsorgungswirtschaft,
4. 2 Vertretern der kommunalen Spitzenverbände,
5. 1 Vertreter der sonstigen nicht durch die Vertreter nach Nummer 2 und 3 vertretenen Anspruchsberechtigten,
6. 1 Vertreter der Umweltverbände und
7. 1 Vertreter der Verbraucherverbände.

#### **Anmerkung und Position des VZI**

Hier liegt ein Rechenfehler vor, denn zusammengerechnet besteht die Einwegkunststoffkommission aus 13 und nicht nur aus 12 Mitgliedern.

In der Allokation zwischen den Herstellern und den anderen Mitgliedern der Einwegkunststoffkommission soll Parität herrschen, so dass wir uns für die Erhöhung der Anzahl der vertretenen Hersteller aussprechen.



Verband der Zigarettenpapier  
verarbeitenden Industrie

Dies ist dem Umstand geschuldet, dass es verschiedene Produktkategorien nach Anlage 1 gibt und folglich jede Herstellergruppe entsprechend in der Einwegkunststoffkommission vertreten sein sollte, um zu gewährleisten, dass den produktspezifischen Implikationen ausreichend Rechnung in den Empfehlungen getragen werden kann.

Zudem gehören die Hersteller zur kostentragungspflichtigen Gruppe, so dass ein Ausgleich zwischen den Interessen auch in der Stimmenverteilung gewährleistet sein muss.

Verbraucherverbände sollten der Einwegkunststoffkommission nicht angehören, da die EU SUPD keine Verbraucherschutzrelevante Richtlinie darstellt und der Verbraucherschutz nicht Zweck der Richtlinie ist.

#### **Zu § 27 S. 1 Ref-E vom 23.03.2022**

*Die Bundesregierung evaluiert bis zum 31. Dezember 2028 die Wirkung der in diesem Gesetz enthaltenen Regelungen im Hinblick auf die Zielerreichung.*

#### **Anmerkung und Position des VZI**

Es sei darauf verwiesen, dass nach Artikel 15 Abs. 1 S. 1 EU SUPD die Kommission bis zum 3. Juli 2027 eine Bewertung dieser Richtlinie vor nimmt. Nach Artikel 16 Abs. 1 S. 3 EU SUPD übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission alle zusätzlichen Informationen, die für die Bewertung und die Erstellung des Berichts gemäß Absatz 2 des vorliegenden Artikels erforderlich sind.

Es erscheint daher zweckmäßig, wenn die Evaluierungstermine auf Bundesebene und auf europäischer Ebene entsprechend abgestimmt werden würden.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit der Stellungnahme und bitten um entsprechende Berücksichtigung und Korrektur aus den dargelegten Gründen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Geschäftsführerin