

Stellungnahme

Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie

Einwegkunststofffondsgesetz

Berlin, 14.04.2022

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie

Allgemeine Anmerkungen

Hintergründe und Ziel

Der Referentenentwurf des Gesetzes zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie dient der weiteren Umsetzung von Artikel 8 Absatz 1 bis 7 und Artikel 14 der Richtlinie (EU) 2019/904. Hiernach haben die Mitgliedstaaten für bestimmte Einwegkunststoffprodukte, für die es derzeit keine leicht verfügbaren, geeigneten und nachhaltigeren Alternativen gibt, Regime der erweiterten Herstellerverantwortung einzuführen. Im Detail handelt es sich bei dieser Umsetzung darum, dass die Hersteller bestimmter Einwegkunststoffprodukte die notwendigen Kosten für Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung, der Reinigung des öffentlichen Raums sowie von Sensibilisierungsmaßnahmen übernehmen sollen.

Ziel der EU-Regelung

Ziel der EU-Regelung ist es, den Verbrauch von bestimmten Einwegkunststoffprodukten zu reduzieren, das achtlose Wegwerfen von Abfällen in die Umwelt zu begrenzen und die Ressource „Kunststoff“ besser zu bewirtschaften. Die EU-Regelungen sind aus unserer Sicht nicht so ausgestaltet, dass sie in erster Linie auf den Verursacher abzielen. Dieser wäre nämlich der Verbraucher der o. g. Produkte, der auch für die Umweltverschmutzung durch achtloses Wegwerfen verantwortlich ist und zu einer Verhaltensveränderung zu bewegen ist. Die Regelung sieht aber die Verantwortung für das schädliche Verbraucherverhalten bei den Herstellern. Ob die EU-

Regelung daher ihre angestrebte Wirkung entfalten wird, ist aus unserer Sicht fraglich. Trotz der notwendigen Umsetzung der EU-Vorgaben sollte aus unserer Sicht das Verursacherprinzip auf nationaler Ebene nicht außer Acht gelassen werden.

Ziel des Gesetzes

Ziel des Gesetzes ist es, mit einem neuen Gesetz über den Einwegkunststofffonds (Einwegkunststofffondsgesetz – EWKFondsG) und Änderungen im Verpackungsgesetz die EU-Vorgaben eins-zu-eins umzusetzen. Eine Umsetzung, die nicht über die EU-Vorgaben hinaus geht, begrüßt der ZDH ausdrücklich.

Zu Teil 1: Allgemeine Vorschriften

Betroffenheit des Handwerks

Der Artikel 1 regelt die Einführung eines neuen Einwegkunststofffondsgesetzes, nach dem Hersteller von bestimmten Einwegkunststoffprodukten verpflichtet werden, eine Sonderabgabe zur Erstattung der Kosten nach Anlage 2 des Gesetzes zu leisten. Als Hersteller gilt nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 EWKFondsG-E:

„[...] jede natürliche oder juristische Person oder rechtsfähige Personengesellschaft, die

- a) *Im Geltungsbereich dieses Gesetzes niedergelassen ist, und als Produzent, Befüller, Verkäufer oder Importeur unab-*

hängig von der Verkaufsmethode, einschließlich von Fernabsatzverträgen im Sinne des § 312c des Bürgerlichen Gesetzbuchs, die gewerbsmäßig Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 im Geltungsbereich dieses Gesetzes erstmalig auf dem Markt bereitstellt oder

- b) nicht im Geltungsbereich dieses Gesetzes niedergelassen ist, und gewerbsmäßig Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 mittels Fernabsatzverträge im Sinne des § 312c des Bürgerlichen Gesetzbuches im Geltungsbereich dieses Gesetzes unmittelbar an private Haushalte oder andere Nutzer verkauft;“*

Mit Blick auf die Produktliste nach Anlage 1 haben Handwerksbetriebe Berührungspunkte vornehmlich mit Lebensmittelbehälter nach Nr. 1, Tüten und Folienverpackungen nach Nr. 2, Getränkebehälter nach Nr. 3, Getränkebecher nach Nr. 4 sowie leichte Kunststofftragetaschen nach Nr. 5. Hierbei handelt es sich in den allermeisten Fällen um den Einkauf und die anschließende Nutzung dieser Produkte und nicht um die Produktion und somit auch nicht um die erstmalige Bereitstellung auf dem Markt.

Demnach zu urteilen wären von den Verpflichtungen des Gesetzes höchstens ein geringer Teil der Handwerksbetriebe in Deutschland betroffen.

Mit Blick auf Lebensmittelbehälter nach Nr. 1 und auch Getränkebecher nach Nr. 4 gibt es jedoch Fälle, in denen diese Produkte in Auftrag von Handwerksbetrieben hergestellt werden. Die Betriebe des Lebensmittelhandwerks, z. B. die des Bäckerhandwerks, nutzen Einweggetränkebecher nämlich auch zur Kundenbindung. Becher werden dazu mit dem Logo und/oder dem Namen des Unternehmens und weiteren gestalterischen Elementen versehen. Uns ist kein Betrieb des Lebensmittelhandwerks bekannt, der diese Becher

tatsächlich selbst herstellt. Vielmehr beauftragen die Handwerksbetriebe deren Herstellung, meist einschließlich der konkreten Gestaltung. Aus dem Referentenentwurf wird nicht eindeutig klar, wer in einem solchen Fall als Hersteller gilt. Es ist zu befürchten, dass die Pflichten der Hersteller nach dem EWKFondsG-E dadurch auch kleinere Handwerksbetriebe treffen. Dies ist unbedingt zu vermeiden und im Rahmen des Gesetzes klarzustellen.

Unschärf wird die Definition des Herstellerbegriffs aus unserer Sicht mit der Nennung des Befüllers und des Verkäufers. In aller Regel wäre der Befüller der Einwegkunststoffprodukte nicht derjenige, der diese Produkte erstmalig auf dem Markt bereitstellt. Diese Unschärfe lässt sich auch in § 10 EWKFondsG-E zur jährlichen Meldung der Hersteller finden. Hier heißt es, dass die Mengemeldung entweder von demjenigen vorgenommen werden muss, der die Produkte im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals auf dem Markt bereitgestellt oder verkauft hat. Hier bedarf es der Streichung des „Verkäufers“.

Auch zu vermeiden ist, dass Handwerksbetriebe, die von Herstellern die genannten Einwegkunststoffprodukte einkaufen, überprüfen müssen, dass diese Hersteller ihren Pflichten nach dem Einwegkunststofffondsgesetz nachgegangen sind. Die Kontrollaufsicht obliegt aus unserer Sicht den zuständigen Vollzugsbehörden und sollte nicht auf betroffene Wirtschaftsteilnehmer übertragen werden.

Eine Betroffenheit des Handwerks würde mit den entsprechenden Klarstellungen nur im geringen Maße vorliegen. Dies wäre aufgrund des zusätzlichen bürokratischen und finanziellen Aufwands auch mit Blick auf die gestiegenen Belastungen aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie und des Ukraine-Kriegs äußerst zu begrüßen.

Zu Teil 3: Pflichten der Hersteller

Registrierung der Hersteller

Die Hersteller sollen nach § 7 zur Registrierung beim Umweltbundesamt verpflichtet werden. Aufgrund des Anwendungsbereichs ist zu erwarten, dass ein Teil der Hersteller nach dem EWKFondsG-E auch als Hersteller nach dem Verpackungsgesetz (VerpackG) gilt und somit schon bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) im Register LUCID registriert ist. Der Verfasser des Gesetzesentwurfs hat dies in § 8 Abs. 2 und 3 zwar berücksichtigt. Dennoch ist eine Registrierung und Mengenmeldung beim Umweltbundesamt verpflichtend.

Um bürokratischen Mehraufwand zu verhindern, sollte es Herstellern nach beiden Gesetzen ermöglicht werden, sich ausschließlich im Register LUCID registrieren zu müssen. Auch die jährliche Mengenmeldung nach § 10 EWKFondsG-E sollte dann nur über das Register LUCID durchgeführt werden können. Die Daten sollten anschließend von dort an das Umweltbundesamt übermittelt werden.

Register der Hersteller

Generell geben wir zu bedenken, dass die Einrichtung eines neuen Registers mit 32 Planstellen einen erheblichen Kostenmehraufwand bedeutet. Aus unserer Sicht ist nicht nachvollziehbar, warum die bereits existierenden Strukturen der ZSVR nicht genutzt und entsprechend ausgeweitet werden. Eine transparente Darlegung zur Entscheidung mit entsprechenden ausschlaggebenden Beweggründen, ein neues Register einzuführen, hätten wir begrüßt. Grund dafür ist unter anderem, dass die Einrichtung und der Erhaltung der neuen Verwaltungsstruktur durch die Abgabe finanziert werden sollen und davon auszugehen ist, dass die Nutzung bestehender Strukturen

weniger kostenaufwändig sein könnte als der Aufbau neuer, zusätzlicher Strukturen.

Außerdem wird seitens des Gesetzgebers davon ausgegangen, dass die Kosten zur Beseitigung der Umweltverschmutzung durch die Einwegkunststoffprodukte aus Anlage 1 zurückgehen werden und damit die Abgabe gesenkt und sich somit auch das Volumen des Fonds langfristig verringern wird. Hier stellt sich uns die Frage, wie die Strukturen eines neuen Registers mit 32 Planstellen bei Erreichung der intendierten Zielsetzung langfristig aufrechterhalten werden können.

Zu Teil 4: Einwegkunststoffabgabe

Die Einwegkunststoffabgabe ist nach § 12 Abs. 1 EWKFondsG-E jährlich von den Herstellern zu entrichten und berechnet sich aus der gemäß § 10 Abs. 1 EWKFondsG-E übermittelten Masse der erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1, multipliziert mit dem durch Rechtsverordnung nach § 13 EWKFondsG-E festzulegenden Abgabesatz. Für die Festlegung des Abgabesatzes hat der Gesetzgeber jedoch nach § 13 EWKFondsG-E bis zum 31. Dezember 2022 Zeit. Daher ist die finanzielle Belastung der betroffenen Hersteller noch nicht einzuschätzen. Die Festlegung sollte aus unserer Sicht jedoch schnellstmöglich erfolgen, sodass sich z. B. die sowieso schon sehr belasteten Handwerksbetriebe auf die Kostenmehrbelastung einrichten können.

Auch sollen die Abgabesätze nach § 13 EWKFondsG-E regelmäßig, mindestens alle fünf Jahre, überprüft und, falls erforderlich, angepasst werden. Eine regelmäßige Überprüfung begrüßen wir sehr. Ein Zeitraum von fünf Jahren erscheint uns mit Blick auf die Dynamik der Märkte aber zu lang. Um angemessen und schnell reagieren zu müssen, sollte der Zeitraum verringert werden.