

Stellungnahme zum Referentenentwurf einer Verordnung über die Abgabesätze und das Punktesystem des Einwegkunststofffonds (Einwegkunststofffondsverordnung – EWKFondsV)

Die Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke (wafg) nimmt im Rahmen der Anhörung der beteiligten Kreise des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) die Möglichkeit wahr, eine Einordnung des Referentenentwurfs einer Einwegkunststofffondsverordnung aus Sicht der Branche vorzunehmen.

Die Verbesserungen gegenüber den zunächst vorgelegten Plänen mit Blick auf die angepassten Vorgaben für bepfandete Getränkeverpackungen begrüßen wir ausdrücklich. Zugleich bleiben jedoch grundlegende Fragen zu den gesetzlichen Grundlagen und ihrer konkreten Umsetzung bzw. der konkreten Anwendung im Vollzug offen: Unklar ist für uns nicht nur, auf welcher Ebene bzw. bei welchen Akteuren die Einwegkunststoffabgabe erhoben werden soll. Ebenso bleibt offen, wie zukünftig eine unbegrenzte Kostensteigerung durch angemessene gesetzliche Vorgaben sachgerecht unterbunden werden kann.

Pfandsysteme leisten wichtigen Beitrag gegen Littering

Die wafg hatte sich mit Blick auf die vorbildlichen Pfandsysteme in Deutschland nachdrücklich dafür eingesetzt, dass die mit diesen Systemen von den Herstellern wahrgenommene Produktverantwortung bei der Kostenzuordnung bzw. -bemessung sachgerechter berücksichtigt wird (vgl. wafg-Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Einwegkunststofffondsgesetzes, abrufbar unter www.wafg.de/fileadmin/positionen/wafg-stellungnahme_zum_referentenentwurf_eines_einwegkunststofffondsgesetzes.pdf). Wir begrüßen daher ausdrücklich die deutlichen Verbesserungen, die im Gesetzentwurf des Einwegkunststofffondsgesetzes gegenüber dem zunächst vorgelegten Referentenentwurf umgesetzt wurden.

Der angepasste Entwurf stellt nunmehr klar, dass der Abgabesatz für bepfandete Gebinde aufgrund deren geringeren praktischen Relevanz für das Littering-Aufkommen deutlich niedriger bemessen werden soll. Im vorliegenden Referentenentwurf wird dies über den Abgabesatz nach § 2 Nr. 4 umgesetzt. Dies halten wir mit Blick auf den Beitrag der Pfandsysteme gegen Littering für sachgerecht und notwendig. Dies auch angesichts der Tatsache, dass der Betrieb dieser Systeme mit erheblichen Kosten für Industrie und Handel verbunden ist.

Elementare Fragen zur Betroffenheit und sachgerechten Kostenbegrenzung bleiben ungeklärt

Wir hatten bereits mit Blick auf den Referentenentwurf des Einwegkunststofffondsgesetzes auf grundsätzliche und erhebliche Fragen hingewiesen. Dies betrifft insbesondere die nachfolgenden Fragen zu den Verpflichteten sowie einer konkreten gesetzlichen Grundlage für die sachgerechte Kostenbegrenzung. Nachdem diese zentralen Fragen nach unserer Sicht bislang im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht geklärt wurden, bleiben diese auf Grundlage des Referentenentwurfs zur EWKFondsV weiter offen:

- **Unklar ist weiterhin, wer konkret als „Verpflichteter“ angesprochen wird:** Ist dies der Abfüller, der das verpackte Produkt in Verkehr bringt, oder ist der Verpackungshersteller zuständig? Diese Frage liegt bereits im Entwurf des Einwegkunststofffondsgesetzes begründet. Denn dort nimmt die Definition des Herstellers nach § 3 Nummer 3a zugleich Bezug auf „Produzent, Befüller, Verkäufer oder Importeur“, ohne deren Verantwortlichkeiten konkret voneinander abzugrenzen.

Die Gesetzesbegründung führt hierzu aus: „Die Bereitstellung muss ‚erstmals‘ erfolgen, das heißt **ein Produzent, Befüller, Verkäufer oder Importeur, der bereits ein auf dem Markt bereitgestelltes Einwegkunststoffprodukt weitergibt, ist kein Hersteller im Sinne der Vorschrift**“. Dabei nimmt die Begründung ausdrücklich Bezug auf die **Definition des Artikels 3 Nummer 6 der Richtlinie (EU) 2019/904 (SUP-Richtlinie)**.

Bereits die **Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung (EWK-KennZV)**, die wie der Referentenentwurf der EWKFondsV Vorgaben der SUP-Richtlinie umsetzt, **verweist in § 2 Nummer 3 auf diese Definition**. Die Begründung der EWKKennZV stellt hierzu klar, dass bei den hier betroffenen Einwegkunststoffprodukten auf dieser Grundlage weiterhin der Abverkauf bzw. die Abgabe von Lagerbeständen möglich ist, die noch nicht die neuen Kennzeichnungsvorgaben, z.B. bei Getränkebechern, erfüllen. **Die erstmalige Bereitstellung des Einwegkunststoffprodukts wird damit dem Verpackungshersteller zugeordnet**.

Eine **kohärente und stringente Umsetzung der SUP-Richtlinie** halten wir daher für dringend geboten. Analog bedeutet dies nach unserem Verständnis mit Blick auf die EWKFondsV, dass die **Einwegkunststoffabgabe bei den Verpackungsherstellern und nicht bei den Abfüllern erhoben** wird.

Die Notwendigkeit, eine entsprechende Klarstellung vorzunehmen, verdeutlicht sich insbesondere am Beispiel von **Einweg-Getränkeflaschen aus PET**: Der Verpackungshersteller liefert seinerseits die Verpackungen in Form von **Rohlingen (Preforms), die dann in der Regel anschließend vom Abfüller „aufgeblasen“ werden**. Da der **Abfüller** bereits die als Rohling vorproduzierte Verpackung nutzt, **stellt** dieser – so unsere Sicht-

weise – **nicht die Verpackung her**. Vielmehr wird lediglich die **Verpackung vom Abfüller so weiterverarbeitet, dass diese konfektioniert wird**. Damit liegt unseres Erachtens keine andere Situation vor, als wenn eine Kartonverpackung (als Umverpackung) – die als solche geliefert wird – in einem Betrieb für den Gebrauch zusammengefaltet wird.

Uns liegen Hinweise vor, dass die Einwegkunststoffabgabe bei PET-Einwegflaschen möglicherweise dennoch bei den Abfüllern erhoben werden soll. Dies legt zumindest Anhang IX der UBA-Studie zum Kostenmodell mit der Begründung nahe, wonach Preforms keine Getränkebehälter seien (vgl. S. 33). Zugleich soll bei Getränkekartons die Einwegkunststoffabgabe offenbar auf der Ebene der Verpackungshersteller erhoben werden. Dies halten wir nicht für stimmig.

Wie elementar eine Klärung dieser Frage ist, verdeutlicht auch das vom Umweltbundesamt (UBA) bereits vor Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens begonnene **Verfahren zur Besetzung der Einwegkunststoffkommission**. Eine qualifizierte Rückmeldung der Wirtschaft zu den Vertreterinnen und Vertretern der Hersteller ist hier erst möglich, wenn die konkrete Betroffenheit von Abfüllern bzw. Verpackungsherstellern geklärt ist.

- Unabhängig von dieser Betroffenheit ist **bei der Erhebung der Einwegkunststoffabgabe sicherzustellen, dass für den Export bestimmte Einwegkunststoffprodukte nicht einbezogen werden**. Eine entsprechende Klarstellung halten wir für geboten.
- **Weiterhin ist offen, wie der abgerechnete Aufwand der Kommunen etwa von anderen (Reinigungs-)Maßnahmen abgegrenzt werden kann**, die den Kommunen aus bestehenden rechtlichen Vorgaben obliegen oder bei den fraglich ist, wie ursächlich hierzu Littering ist. Die Anreize des Einwegkunststofffonds dürfen insofern nicht dazu führen, dass Kommunen besonders hohe Kosten für die Littering-Beseitigung produzieren („Gold-Standard“ bzw. nicht effektive Müllsammlung).

Nachdem entsprechende Regelungen im Einwegkunststofffondsgesetz nicht vorgenommen wurden, fehlen diese auch im vorliegenden Referentenentwurf.

Dieser nimmt in der Begründung zwar ausführlich Bezug auf die Studie des UBA zum Kostenmodell, eine konkrete (gesetzliche) Grundlage ist jedoch weiterhin nicht erkennbar. Diese halten wir auch mit Blick auf die Festlegung zukünftiger Abgabesätze für dringend geboten, die nach § 14 Absatz 3 des Einwegkunststofffondsgesetzes „regelmäßig, mindestens alle drei Jahre, zu überprüfen und, soweit erforderlich, anzupassen“ sind.

Hierzu ist zwingend gesetzlich abzusichern, dass diese regelmäßige Überprüfung nicht die unbegrenzte und unkontrollierte Erhöhung der Abgabesätze ermöglicht.

- **Wir vermissen weiterhin einen nachvollziehbaren Ansatz, wie im vorliegenden Rahmen mit einzelnen Akteuren umgegangen werden soll, die (rechtswidrig) den Verkauf von Verpackungen ohne notwendige Registrierung bei der Zentralen Stelle betreiben.** Dabei liegt auf der Hand, dass es hier in Deutschland ein Vollzugsproblem (gerade auch der zuständigen Behörden auf Ebene der Länder und Kommunen) bei der Umsetzung der Pfandpflicht und der Systembeteiligung am Pfandsystem gibt. Die konkrete Frage zielt darauf, wie hier die Einbeziehung solcher Akteure in das vorgesehene Fondsmodell belastbar und wettbewerbsgerecht umgesetzt werden soll.

Der Schutz des fairen Wettbewerbes und das Gebot der Gleichbehandlung gebieten es, dass insbesondere die Akteure einbezogen werden, die faktisch einen besonders hohen Anteil am Littering auslösen. Davon unabhängig muss dringend der Vollzug der geltenden abfallrechtlichen Regelungen gestärkt werden und zur Geltung kommen, z.B. über Erlass von Bußgeldern durch die vor Ort zuständigen Behörden (gleichermaßen bei zuzuordnenden Littering-Vorgängen wie bei der Unterbindung der Abgabe von nicht nach dem Verpackungsgesetz ordnungsgemäß bepfandeten Produkten).

Zudem sollte unstrittig sein, dass die auf derartige Gebinde zurückzuführenden anteiligen Littering-Kosten den hier verantwortlichen Verursachern und nicht anderen rechtskonform handelnden Unternehmen zuzurechnen sind. Auch hier vermissen wir weiterhin jeglichen Lösungsansatz.

Wir möchten über diese zentralen Fragen zur konkreten Regulierung hinaus nochmals unsere grundlegenden Bedenken zu einer **unverhältnismäßigen Überdehnung der „Erweiterten Herstellerverantwortung“** verdeutlichen: Nach dem **Verursacherprinzip** kann nur der Verursacher des Litterings für die dadurch entstehenden Kosten zur Verantwortung gezogen werden. Da entsprechende konkretisierende Regelungen in den gesetzlichen Vorgaben nach unserer Einschätzung fehlen, sehen wir das sehr reale Risiko, dass auf dieser Grundlage jegliches Littering den Herstellern zugeschrieben wird bzw. werden kann.

Diesen Ansatz halten wir auch gesellschafts- und umweltpolitisch für bedenklich. Es bestehen aus unserer Sicht grundlegende und durchgreifende Zweifel, dass Littering effizient bekämpft werden kann, ohne zunächst die tatsächlichen Verursacher umfassend bzw. auf einer funktionierenden Vollzugspraxis zur Verantwortung zu ziehen. Sonst werden am Ende mit den Kosten vor allem die Verbraucherinnen und Verbraucher belastet, die sich selbst vorbildlich verhalten.

Berlin, im April 2023

Weiterführende Informationen zur Wirtschaftsvereinigung Alkoholfreie Getränke e.V. (wafg) sind abrufbar unter www.wafg.de. Die wafg ist eingetragen im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag unter der Registernummer R000880.