

Berlin, 14. April 2022

---

## Deutscher Industrie- und Handelskammertag

---

### **Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz**

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf.

Grundlage dieser Stellungnahme sind die dem DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs sowie die wirtschaftspolitischen/europapolitischen Positionen des DIHK. Sollten dem DIHK noch weitere in dieser Stellungnahme noch nicht berücksichtigte relevante Äußerungen zugehen, wird der DIHK diese Stellungnahme entsprechend ergänzen.

#### **A. Das Wichtigste in Kürze**

- Die Festsetzung der Abgabesätze sollte schnellstmöglich vorgelegt werden, um das Einwegkunststofffondsgesetz als Gesamtpaket beurteilen zu können. Ohne die Abgabesätze sind die Kosten für die Wirtschaft momentan noch nicht absehbar. Die Festsetzung der Abgabesätze sollte entsprechend den Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie „zwischen den betroffenen Akteuren“ erfolgen und nicht allein durch das BMUV.
- Die Ansiedlung des Fonds beim Umweltbundesamt mit voraussichtlich 32 neuen Planstellen und die damit verbundenen Bürokratiekosten sollte der Normenkontrollrat prüfen.
- Grundsätzlich sollte bei der Umsetzung des Regimes der erweiterten Herstellerverantwortung in nationales Recht auf stärkeren Gleichlauf für mehr Übersichtlichkeit, Nachvollziehbarkeit und damit Rechtsicherheit für die Unternehmen geachtet werden.

#### **B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft**

Die Auswirkungen von Einwegkunststoffprodukten auf die Umwelt zu vermindern, ist auch aufgrund des Leitbilds der ehrbaren Kaufleute ein wichtiges Anliegen der deutschen Wirtschaft. Die Unternehmen sind sich ihren Verpflichtungen nach der erweiterten Herstellerverantwortung bewusst und kommen diesen finanziell und organisatorisch nach. Eine zusätzliche Sonderabgabe auf bestimmte Einwegkunststoffprodukte für die Abfallbewirtschaftung bedeutet für die Hersteller dieser Produkte finanzielle sowie bürokratische Mehrbelastungen. Eine Umlage dieser Mehrkosten könnte durch eine Preiserhöhung der Produkte erfolgen. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können sich

ihre Leistungen der Abfallbewirtschaftung hingegen zusätzlich zu den Abfallgebühren erstatten lassen.

### **C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil**

Bei dem Entwurf des Einwegkunststofffondsgesetzes (EWKFondsG) handelt es sich um die Umsetzung von Art. 8 Abs.1 bis 7 sowie Art. 14 der Einwegkunststoffrichtlinie (EU) 2019/904 (EWKRL). Hersteller von bestimmten Einwegkunststoffprodukten, festgelegt in Teil E der EWKRL, sollen demnach verpflichtet werden, für die Kosten der Abfallbewirtschaftung, also Sammlungs-, Reinigungs- und Sensibilisierungskosten, aufzukommen. Ziel ist es, die „Vermüllung“ der Umwelt, das sog. „Littering“, einzudämmen bzw. gänzlich zu vermeiden. Zudem sollen Kunststoffe entlang der Wertschöpfungskette nachhaltiger bewirtschaftet und die Sauberkeit im öffentlichen Raum gefördert werden.

Die EU-Vorgaben sollten möglichst 1:1 in nationales Recht umgesetzt werden, um nachteilige Wettbewerbsbedingungen für deutsche Unternehmen im Binnenmarkt zu vermeiden. Der Wortlaut von Art. 8 Abs. 2 und 3 der EWKRL lässt dabei durchaus Spielraum bei der Umsetzung zu. Daher sollte der Fokus auf einer schlanken, effektiven und bürokratiearmen Ausgestaltung liegen.

Zur Umsetzung der Bestimmungen soll ein Fonds gegründet werden. Dafür sollen rund 32 neue Planstellen beim Umweltbundesamt geschaffen werden. In Bezug auf die verpflichteten Akteure, welche sich bei dem Fonds zu registrieren haben, wird von 5.000 betroffenen Herstellern sowie 470 öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern bzw. sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts ausgegangen. Vor diesem Hintergrund erscheint der Personalaufwand beim UBA sehr hoch und nicht ganz nachvollziehbar. Eine transparente Aufstellung des Bedarfs ist (noch) nicht erfolgt. Da auch die Verwaltungskosten aus dem Fonds bezahlt werden sollen, und damit die betroffenen Unternehmen diese zu bezahlen haben, bedeutet das für diese Unternehmen einen erheblichen zusätzlichen finanziellen Aufwand. Zudem sollte berücksichtigt werden, dass die Mengen und auch die Anzahl der Hersteller von Einwegkunststoffprodukten künftig sinken dürfte. Darauf zielen die Bestimmungen der EWKRL gerade ab. Es sollte daher eine Prüfung durch den Normenkontrollrat erfolgen.

In Erwägungsgrund 35 der Einwegkunststoffrichtlinie heißt es: „Die Bekämpfung der Vermüllung ist eine gemeinsame Aufgabe der zuständigen Behörden, der Hersteller und der Verbraucher.“ Diese Zielsetzung spiegelt sich in dem Entwurf jedoch so nicht wider, stattdessen werden hier lediglich die Hersteller in die Pflicht genommen. Dabei handelt es sich bei den Einwegkunststoffprodukten um Konsumgüter, welche typischerweise von den Verbrauchern verwendet und danach entsorgt werden. Es sollten daher auch alle Akteure ihren Beitrag für dieses Ziel leisten.

Die meisten Begrifflichkeiten in dem Entwurf werden aus der Einwegkunststoffrichtlinie übernommen und sind teilweise bereits auch durch die Bestimmungen in der Einwegkunststoffverbotsverordnung sowie der Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung bekannt. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Allerdings besteht dennoch rechtliche Unsicherheit für Unternehmen, insbesondere was den Herstellerbegriff nach § 3 Nr. 3 gegenüber dem Begriff des Inverkehrbringers betrifft. Daher sollte hier nochmals eine Klarstellung erfolgen.

Die in dem Entwurf vorgesehene Systematik eines Registers, in welchem sich Hersteller zu registrieren und Datenmeldungen abzugeben haben sowie Prüfmechanismen durch Sachverständige

und Wirtschaftsprüfer festgelegt werden, weist Parallelen zu den Bestimmungen des Verpackungsgesetzes (VerpackG) auf. Dies ist aus Gründen der Übersichtlichkeit - gerade für kleine und mittlere Unternehmen - grundsätzlich positiv zu bewerten. Dabei wird jedoch auch deutlich, dass es eines stärkeren Gleichlaufs zwischen den Bestimmungen, die jeweils das Regime der Produktverantwortung regeln, bedarf. Dabei geht es namentlich um Verpackungen, Elektrogeräte, Batterien sowie Einwegkunststoffprodukte. Während etwa ausländische Hersteller von Einwegkunststoffprodukten ohne Niederlassung in Deutschland einen Bevollmächtigten zu beauftragen haben, erfolgt dies im Rahmen des VerpackG freiwillig. Im ElektroG ist die Bevollmächtigung wiederum obligatorisch, im BattG dagegen fakultativ. Für Unternehmen bedeutet dies erheblichen Aufwand, die jeweiligen Vorschriften im Blick zu behalten und entsprechend umzusetzen. Es sollte daher sowohl auf europäischer als auch nationaler Ebene verstärkt auf einheitliche Bestimmungen und Mechanismen, etwa auch auf EU-weite Register, hingewirkt werden.

Mit einer Sonderabgabe werden neue Wege beschritten, es soll ein gänzlich neues Kostensystem entwickelt werden. Dies fällt insoweit aus dem bisherigen Rahmen der Mechanismen der Produktverantwortung, als dass es sich bei diesen um privatwirtschaftlich getragene Modelle handelt. Diese Modelle werden von vielen Unternehmen befürwortet und würden auch hier teilweise präferiert. Wie bereits dargelegt, sollte in jedem Fall auf ein schlankes und effektives Modell gesetzt werden. Der vorliegende Entwurf erfüllt diese Maßgabe jedoch leider nicht. Der vorgesehene Verwaltungsaufwand beim UBA ist zu hoch bemessen, der Aufbau würde daher aufwendig ausfallen und die Gesamtkosten für die Wirtschaft sind nicht transparent dargelegt.

#### **D. Details - Besonderer Teil**

##### Registrierung der Hersteller § 7

Die Hersteller der Einwegkunststoffprodukte haben sich entsprechend dem Entwurf beim Umweltbundesamt mit ihren Stammdaten zu registrieren. Vorgesehen ist, Synergien mit dem Verpackungsregister der Zentralen Stelle Verpackungsgesetz zu nutzen, sofern die Hersteller dort bereits ebenfalls registriert sind. Es sollte daher sichergestellt werden, dass diese Datenübertragung technisch über eine Schnittstelle möglich ist. Es sollte zudem ein klarer Hinweis in das Register aufgenommen werden, dass die beiden Herstellerbegriffe aus VerpackG und EWKFondsG nicht identisch sind, um Missverständnisse und damit falsche Angaben zu vermeiden. Dies würde die Rechtssicherheit für die Unternehmen erhöhen.

In Absatz 5 soll ein Vertriebsverbot normiert werden, sofern die Hersteller der Registrierung nicht oder nicht ordnungsgemäß nachgekommen sind. Die Kontrolle soll dabei den weiteren Akteuren der Vertriebskette auferlegt werden. Damit werden Vertreibern und Inverkehrbringern, stationär wie online, Kontrollpflichten auferlegt. Dies bedeutet vor allem für kleine und mittlere Unternehmen erheblichen Mehraufwand. Zahlreiche der betroffenen Einwegkunststoffprodukte stellen Serviceverpackungen dar und werden meist von kleinen Imbissen, Cafés oder Kiosken verwendet. Während diese etwa nach den Bestimmungen des VerpackG gerade aufgrund ihrer Größe entlastet werden sollen, werden diese mit dem EWKFondsG nun bewusst zusätzlich belastet. Unternehmen stellen zudem grundsätzlich keine Kontroll- oder Vollzugsbehörden dar und sollten als solche auch nicht eingesetzt werden. Der DIHK lehnt diese Regelung daher ab. Es sollte jedenfalls sichergestellt werden, dass die Abfrage in dem Register übersichtlich und rasch möglich ist.

## Datenmeldung § 10

Die geplanten Regelungen der jährlichen Meldungen der Hersteller sind mit den Datenmeldungen nach dem VerpackG vergleichbar. Dies gilt auch für die Frist des 15. Mai und wird seitens der Wirtschaft grundsätzlich positiv bewertet.

In Absatz 4 ist eine Bagatellgrenze für Kleinunternehmen vorgesehen, um diese von Bürokratie zu entlasten. Der DIHK bewertet das ausdrücklich positiv und als richtiges Signal. Allerdings sollte die Schwelle von 50 Kilogramm (im vorangegangenen Kalenderjahr erstmals auf dem Markt bereitgestellte oder verkaufte Masse an Einwegkunststoffprodukten) deutlich angehoben werden, um kleine Unternehmen in der Breite tatsächlich zu entlasten.

## Festlegung der Abgabesätze § 13

Die Abgabesätze für jede Art eines Einwegkunststoffprodukts sollen per Rechtsverordnung des BMUV bis 31.12.2022 festgelegt werden. Vor dem Hintergrund, dass das Gesetz zum 1. Januar 2023 in Kraft treten soll, ist dieser Zeitplan nicht nachvollziehbar. Die auf die Hersteller zukommenden Kosten, ebenso wie die Erstattungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sind wichtiger Bestandteil dieses Gesetzentwurfs. Die Größenordnung der Kosten ist momentan für die betroffenen Unternehmen jedoch nicht absehbar. Aus diesem Grund sollte dies als Gesamtpaket betrachtet und zusammen auf den Weg gebracht werden. Deutlich vor Inkrafttreten des Gesetzes sollten die Kosten festgesetzt sein und bekannt gemacht werden. Eine Vorlaufzeit von drei bis sechs Monaten ist bereits knapp bemessen.

Die Abgabesätze sollen mindestens alle fünf Jahre überprüft werden. Die mehrjährige Festsetzung der Kosten ist nach Art. 8 Abs. 4 S. 4 der EWKRL allerdings nur für Reinigungskosten vorgesehen. Aus diesem Grund und da es sich bei Einwegkunststoffprodukten um einen schnelllebigen, dynamischen Markt handelt, sollten der Überprüfungs- und der Anpassungszeitraum aus Sicht der Wirtschaft sehr viel kürzer bestimmt werden.

Für jedes Einwegkunststoffprodukt soll ein spezifischer Kostenbeitrag festgelegt werden. Auch wenn sich der abschließende Katalog der betroffenen Produkte aus der EWKRL ergibt, sind dennoch bei der Bemessung der Kosten nationale Besonderheiten zu berücksichtigen. Nach Anlage 1 Nr. 3 fallen Einwegkunststoffgetränkflaschen unter den Entwurf des EWKGFondsG. Seit dem 1. Januar 2022 besteht nach § 31 VerpackG eine Pfandpflicht auf zahlreiche Einwegkunststoffgetränkflaschen. Durch die Bepandung der Flaschen besteht ein Anreiz der ordnungsgemäßen Rückgabe und es soll gerade auch dem Littering entgegengewirkt werden. Daher sollten die bepandeten Einwegkunststoffflaschen ausgenommen werden, da dies sonst eine unverhältnismäßige Doppelbelastung der Unternehmen durch die Anforderungen des EWKGFondsG und des VerpackG bedeutet. Hilfsweise sollte die Abgabe aus Sicht der Wirtschaft sehr niedrig angesetzt werden.

In Bezug auf Anlage 1 Nr. 1 Lebensmittelverpackungen im „to-go“-Bereich sollte die Klarstellung aus Art. 12 der EWKRL mitaufgenommen werden, wonach nur solche Einweg-Lebensmittelverpackungen von der Richtlinie erfasst werden, die „aufgrund ihres Volumens oder ihrer Größe - insbesondere, wenn es sich um Einzelportionen handelt - tendenziell achtlos weggeworfen werden“. Vor dem Hintergrund, dass mit dem EWKGFondsG Littering entgegengewirkt werden soll, ist dieser Zusatz relevant.

### Kontrolle der Angaben § 17

Es sollten weitere Kontrollmechanismen festgelegt werden, ob und in welchem Umfang die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die entsprechenden Leistungen auch tatsächlich erbracht haben. Der Entwurf sieht lediglich Fälle vor, in denen Anhaltspunkte für die Unrichtigkeit der Datenmeldung vorliegen. Die Erbringung der Leistungen soll demnach nicht nachgewiesen werden müssen. Für die Hersteller sollte es jedoch erkennbar sein, welche Mengen Abfall gesammelt werden und welche Kosten für Reinigungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen entstanden sind, um eine korrekte Abrechnung sicherzustellen und unverhältnismäßige Kosten zu vermeiden. Eine entsprechende nachvollziehbare, transparente Dokumentation der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sollte daher zwingend erforderlich sein.

### Punktesystem § 18

Die Auszahlung der Erstattungskosten an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger soll mittels eines Punktesystems erfolgen. Dieses System soll bis 31. Dezember 2022 vom BMUV per Rechtsverordnung festgelegt werden. Wie bereits bei der Festlegung der Abgabesätze angemerkt, sind diese Bestimmungen für die Gesamtschau und Umsetzung des Gesetzes relevant und sollten daher gleichzeitig erlassen werden.

### Einwegkunststoffkommission §§ 22, 23

Nach Art. 8 Abs. 4 EWKRL sind die Kosten „zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen“. Der Entwurf sieht dagegen vor, dass die Festlegung der Abgabesätze nach § 13 sowie des Punktesystems nach § 18 durch das BMUV erfolgen soll. Die Festsetzung allein durch das BMUV würde nicht einer 1:1-Umsetzung der EWKRL entsprechen. Daher sollten die betroffenen Akteure - die Hersteller von Einwegkunststoffprodukten und öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger - maßgeblich und nicht lediglich beratend im Rahmen einer Einwegkunststoffkommission einbezogen werden.

## **E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten**

Eva Weik

Bereich Energie, Umwelt, Industrie

Referatsleiterin Kreislaufwirtschaft, Umweltrecht, Rohstoffpolitik

030/203 08 2212

[Weik.eva@dihk.de](mailto:Weik.eva@dihk.de)

### **Wer wir sind:**

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert der DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).