



Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz – Öffentliche Anhörung zum Einwegkunststofffondsgesetz am 8. Februar 2023

Stellungnahme als Sachverständiger



Berlin, 8. Februar 2023

Kontakt

NABU Bundesgeschäftsstelle
Dr. Kim Cornelius Detloff

Leiter Meeresschutz

Telefon: 030.28 49 84-16 26

Telefax: 030.28 49 84-36 26

E-Mail: Kim.Detloff@NABU.de

David Pfender

Referent für Meere ohne Plastik

Telefon: 030.28 49 84-16 34

E-Mail: David.Pfender@NABU.de

Zusammenfassung

Sehr geehrte Damen und Herren,

eine erweiterte Herstellerverantwortung ist ein wichtiges Instrument, um Produzent*innen an externen Kosten zu beteiligen. Beim Einwegkunststofffondsgesetz werden Hersteller von einigen Einwegkunststoffverpackungen und -produkten an den Kosten beteiligt, die durch sie im öffentlichen Raum entstehen.

Der NABU begrüßt grundsätzlich die Umsetzung der Europäischen Einwegkunststoffrichtlinie. Wir sind allerdings auch davon überzeugt, dass der vorgelegte Gesetzesentwurf bislang nicht das Wirkungspotential ausschöpft. Bislang fehlt diesem Gesetzesentwurf der Ansatz zur **Vermeidung von Einwegkunststoff**, wie es auch die europäische Abfallhierarchie vorsieht.

Weiterhin müssen folgende Kernpunkte für einen Erfolg des Einwegkunststofffondsgesetzes berücksichtigt werden:

- In der aktuell geplanten Umsetzung des Gesetzes werden ausschließlich Reinigungsarbeiten berücksichtigt, die aktuell durchgeführt werden, obwohl sich die beteiligten Akteur*innen einig sind, dass **ein Ausweiten der Reinigungsarbeiten nötig** wäre, um der zunehmenden Vermüllung entgegenzuwirken. Dies wurde auch in einer Parlamentarischen Veranstaltung des NABU im November 2022 mit Expert*innen und Parlamentarier*innen bestätigt. Es sollten zu den bisherigen Reinigungskosten von 434 Millionen Euro, weitere 30 Prozent (130 Millionen Euro) durch die Hersteller*innen in den Fonds eingezahlt werden, um zusätzliche Reinigungen bezahlen zu können und somit zukünftig weniger Einwegplastik im Naturraum zu finden.
- Entsprechend muss die **Auszahlung zweckgebunden an Reinigungsleistungen** sein.

- Um Lösungen für das Vermüllungsproblem zu stärken, sollten präventive verbindliche Maßnahmen gefördert werden. Dazu sollte der **Aufbau von Mehrwegstrukturen, fester Bestandteil** des Gesetzentwurfs und der begleitenden Verordnung sein. Es ist wichtig, die Anspruchsberechtigten auch außerhalb der Sensibilisierungsmaßnahmen bei der Prävention zu unterstützen.
- Die Angliederung des Fonds beim Umweltbundesamtes (UBA) betrachten wir als eine Stärkung eines wichtigen Amtes und begrüßen deshalb das vorgeschlagene Verfahren. Durch die wissenschaftliche Begleitung sind wir davon überzeugt, dass das UBA auch in Zukunft die Abgabehöhe sowie das Punktesystem der Fondsausschüttung sinnvoll und gerecht gestalten wird. Wir sind der Auffassung, dass die mit den für den Einwegkunststofffonds einhergehenden Kontrollmechanismen in staatlicher Verantwortung liegen sollten.
- Ebenso halten wir es für lobenswert, dass eine Einwegkunststoffkommission als zusätzliches Gremium etabliert werden soll. Umweltschutzverbände haben durch die Beteiligung an diversen Abfall-Monitoringaktivitäten eine große Expertise für das Müllaufkommen im Naturraum und können diese Expertise sinnvoll in die Kommission einspeisen.
- Aus langjähriger Erfahrung appellieren wir, dass die **Ausweicheffekte bei den Einwegverpackungen und Produkten sorgfältig beobachtet** werden. Im Evaluierungszeitraum müssen für die Ausweicheffekte entsprechende Maßnahmen auf den Weg gebracht werden, um die Natur nicht mit Alternativstoffen zu belasten.

Einleitung

Der NABU unterstützt bereits im Rahmen der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie diverse Maßnahmen der Bundesregierung, um die Vermüllung im Naturraum zu minimieren. Dennoch ist es essenziell, das Problem präventiv anzugehen, statt nur nachsorgend über eine Verlagerung der Finanzierung der Reinigungsleistungen. Als Akteur des nationalen Spülsaummonitoring können wir aus eigener Erfahrung berichten, dass die bisherigen Maßnahmen die erwünschte Reduktion der Vermüllung in unseren heimischen Meeren nicht herbeiführen konnten. Der Gesetzesentwurf zum Einwegkunststofffondsgesetz nennt zwar eben diese hohen Ziele, verfehlt allerdings den eigenen Anspruch, „(...) innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle (...)“ zu fördern, um nachhaltige Mehrweglösungen den Einwegkunststoffprodukten entgegenzusetzen. Unternehmen müssen zu einem Umdenken bewegt werden, so dass Produkte sowie Verpackungen ressourcenschonend hergestellt und im Kreislauf geführt werden. Dazu gehört, dass Mehrwegsysteme als neuer Standard gefördert werden und Einweg ersetzen.

Der vorliegende Gesetzesentwurf erweckt den Eindruck, dass mit dem Gesetz auf eine reine Refinanzierung bestehender Reinigungsarbeiten abgezielt wird. Dieser Ansatz verfehlt nach Auffassung des NABU das Ziel der Einwegkunststoff-Richtlinie „Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (...) zu vermindern (...)“. Erst zusätzliche Reinigungsarbeiten und Sensibilisierungsarbeiten hätten einen positiven Effekt und würden den Status Quo verbessern. Entsprechend muss vermieden werden, dass die Mittel aus dem Fonds für nur bereits bestehende Reinigungsarbeiten eingesetzt werden. Die erweiterte Herstellerverantwortung muss den Anspruch haben, die Vermüllung deutlich zu reduzieren. Dies kann gelingen, indem wir zusätzlich jene Abfälle in die Anlage 1 mit aufnehmen, die deutschlandweit in der Natur vorkommen.

§ 1 - Ziele

Kritisch hervorzuheben ist, dass sich in den Zielen explizit auf die negativen Einflüsse der Einwegkunststoffprodukte auf die Meeresumwelt bezogen wird, gleichwohl aber keinerlei Bezug zu bestehenden Richtlinien und Gesetzgebungen bezüglich des Meeresschutz genommen wird. Die nationalen Umsetzungsschritte der Europäischen Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) u.a. finden keine Berücksichtigung. So wurde in der MSRL ein EU-weiter maximaler Belastungswert von 20 Müllteilen (Makromüll) pro 100 Meter Küstenabschnitt festgelegt. Dieser Maximalwert muss nach Vorgabe der MSRL bis zum Jahr 2027 eingehalten werden um einen guten Umweltzustand zu erreichen.

In der gesamten Ziel-Formulierung mangelt es an quantifizierbaren Zielen, obwohl diese in den Meeresschutzabkommen der Nord- und Ostsee beschlossen wurden.

So haben sich beispielsweise die Vertragsstaaten der Helsinki Kommission auf folgende Ziele geeinigt und sich ebenso explizit auf die Einwegkunststoffprodukte bezogen: „HELCOM will reduce marine litter on the beaches by at least 30 percent by 2025 and by 50 percent by 2030, from the baseline total abundance of 40 litter items per one hundred meters of beach for the whole Baltic Sea (except for Kattegat in 2015-2016). This will start with the reduction of the most commonly found single-use plastic items and items related to fishing gear. By 2023 HELCOM will further develop regionally coordinated quantitative reduction targets for marine litter to guide progress towards relevant regional and EU threshold values. In order to reach these targets, Contracting

Parties will implement the HELCOM Regional Action Plan on Marine Litter in addition to other initiatives.”¹.

Analog dazu heißt es in der Strategie des regionalen Meeresschutzabkommen für die Nordsee und den Nordostatlantik:

„By 2025 OSPAR will reduce by at least 50% the prevalence of the most commonly found single-use plastic items and of maritime-related plastic items on beaches in order to contribute to the achievement of relevant regional and EU threshold values building upon requirements for EU Member States in the EU Single Use Plastics Directive (Directive 2019/904), and by at least 75% (From the baseline based on the 2016 beach litter monitoring data.) by 2030. (The percentage targets in this operational objective are regional targets and relate to the OSPAR Maritime area).“².

Da Deutschland diese Zielformulierungen bereits auf europäischer Ebene mitträgt, sollten sich dieselben Ziele auch in nationalen Gesetzen wiederfinden, deshalb schlagen wir folgende Formulierung vor:

„Ziel dieses Gesetzes ist, die Auswirkungen der Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit zu vermeiden und zu vermindern sowie innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle, Produkte und Werkstoffe zu fördern. **Bis 2025 sollen die Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 um mindestens 50 % und bis 2030 um mindestens 75 % reduziert werden (ausgehend von den Daten des Spülsaummonitorings aus 2019³).** Um diese abfallwirtschaftlichen Ziele zu erreichen, soll das Gesetz auch das Marktverhalten der Verpflichteten regeln **und Mehrweglösungen im Sinne der Kreislaufwirtschaft fördern.**“

Vor diesem Hintergrund wird auf die Forderung des NABU verwiesen, verbindliche Verbrauchsminderungsziele für Einweglebensmittelverpackungen und -getränkebecher einzuführen.⁴

Anlage 1

Wir begrüßen, die Entscheidung die Produktarten in den Anhang auszulagern, um die Auflistung dem Bedarf entsprechend auszuweiten oder anzupassen. Entsprechend erwarten wir eine Anpassung an die Vorkommnisse von Einwegkunststoffen in Deutschland.

Entsprechend den Fundstücken an Stränden etc. sollte die Liste bereits jetzt erweitert werden: So ist es wichtig, dass Einwegkunststoffprodukte wie Plastikorken, beispielsweise von Wein oder Sektflaschen, Süßigkeitenverpackungen, sowie jegliche Styroporverpackungen (eingeschlossen die Styroporverpackungen, die im gewerblichen Rahmen ihren Einsatz finden) in Anlage 1 mit aufzunehmen. Aus der „Quellenanalyse anhand

¹ HELCOM Baltic Sea Action Plan – 2021 update. HELCOM 2021.

² Strategy of the OSPAR Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic 2030 (<https://www.ospar.org/documents?v=46337>)

³ Spülsaummonitoring kann durch ein entsprechendes Monitoring ersetzt werden, welches die Reduktion begleiten soll.

⁴ NABU-Stellungnahme vom 03. Dezember 2020 zum Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums zur Umsetzung von Vorgaben der Einwegkunststoffrichtlinie und der Abfallrahmenrichtlinie im Verpackungsgesetz und in anderen Gesetzen. Darin wurden verbindliche Vermeidungsziele von 80 Prozent bei Einweggetränkebechern und 60 Prozent bei To-Go-Verpackungen bis 2026 gegenüber dem Referenzjahr 2019 gefordert.

der Strandmülldaten aus dem Spülsaummonitoring M-V⁵ geht hervor, dass Getränkeflaschen und Einwegbesteck zu den häufigsten Müllkategorien gehören. Aber auch Plastikkorken, Süßigkeitenverpackungen und Luftballons gehören zu den 80 % des erfassten Mülls⁶. Zur Erreichung des Ziels „die Auswirkungen der Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche Gesundheit zu vermeiden und zu vermindern“ muss die Anlage entsprechend der in Deutschland relevanten Produkte ausgeweitet werden. Die europäische Kommission hat bereits in der „Joint List of Litter Categories Manual“⁷ die Müllfundstücke mit adressierten Produktgruppen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie verschnitten. Demzufolge müssen beispielsweise auch die Hersteller von Plastikkorken mit diesem Gesetz adressiert werden.

Da Plastik-/Styroporbruchstücke und Folienfetzen über 30% der gefundenen Müllfundstücke an der Ostsee ausmachen, sollten auch Produktarten wie industrielle Styroporbehälter mit dieser Gesetzgebung adressiert werden. Genauso sollte die Beschränkung von 50 Mikrometern Wandstärke bei Kunststoffeinwegtragetaschen wegfallen.

Tabakprodukte: Uns ist bekannt, dass in der Tabakindustrie auch daran gearbeitet wird, kunststofffreie Filter einzusetzen. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass Zigarettenfilter, welche in die Natur gelangen, unabhängig vom Filtermaterial Giftstoffe wie Schwermetalle enthalten und damit Ökosysteme gefährden⁸. Nach unserer Einschätzung darf die Tabakindustrie erst aus der erweiterten Herstellerverantwortung für Einwegkunststoffprodukte ausgenommen werden, wenn gar keine Vermüllung durch Tabakprodukte mehr nachzuweisen ist.

Gemäß dem Vorsorgeprinzip sind Ansätze zu fördern, die beispielsweise tabakfreie Zonen fördern, wie es in Deutschland an Bahnhöfen oder an einigen Stränden⁹ ausgeschrieben wird. Diese Maßnahmen können den Abfall durch Tabakprodukte räumlich stärker konzentrieren und somit die Effizienz der Reinigungs- und Sammlungsaktivitäten erhöhen. Ebenso kann nach unserer Auffassung die Ausgabe von sogenannten Taschenaschenbechern unter den Begriff „die Errichtung spezifischer Infrastrukturen“ fallen.

§ 3 - Begriffsbestimmungen

Zu Absatz 9 Sammlungskosten:

Auf Grund der negativen Auswirkungen von Zigarettenstummeln (Filter und dem Resttabak) ist es wichtig, dass unter den Sammelsystemen nun auch Aschenbecher mitaufgeführt werden. Diese sollten ebenso als Teil der Sammelsysteme angesehen werden.

Um eine deutlichere Abgrenzung zwischen Aktivitäten im Rahmen der Sammlung und Sensibilisierungsaktivitäten zu schaffen, möchten wir darauf hinweisen, dass „(...) das Beschriften der Sammelbehälter oder andere Hinweismaßnahmen“ (Seite 58) keine

⁵ Schäfer, E. (2018): Quellenanalyse anhand der Strandmülldaten aus dem Spülsaummonitoring M-V: Praxisanwendung der Matrix-Scoring-Methode auf die Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns. Bericht erstellt im Auftrag des Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (LUNG).

⁶ Siehe Seite 42 in Schäfer, E. (2018)

⁷ <https://mcc.jrc.ec.europa.eu/main/dev.py?N=41&O=459>

⁸ www.NABU.de/Zigaretten

⁹ <https://muell-im-meer.de/Kommunen-Best-Practice>

Sensibilisierungsmaßnahme ist und nicht als solche gewertet werden darf und dennoch als wichtiger Teil der Sammlungsaktivität gesehen wird.

Wir begrüßen, dass die Tabakindustrie in dem Referentenentwurf explizit adressiert wird. Allerdings ist es unverständlich, weshalb im Halbsatz 4 die Sammlungskosten auf „allgemein zugängliche[n]“ und stark vermüllte Orte beschränkt wird.

Daher fordern wir folgende Anpassung des Textes:

„(...) zu den Sammlungskosten gehören auch die Kosten für die Errichtung spezifischer Infrastrukturen für die Sammlung von Abfällen aus Tabakprodukten ~~an allgemein zugänglichen Orten mit starker Vermüllung.~~“

Wir sehen in den Reinigungs- und Sammlungsaktivität von Abfällen aus Tabakprodukten eine besondere ökologische Verantwortung bei den Reinigungsbetrieben. Allerdings besteht das Risiko, dass eine sorgfältige Reinigung und Sammlung fälschlicherweise als *kostenineffizient* betrachtet wird. Abfälle aus Tabakprodukten sind häufig sehr leicht und werden deshalb schnell von Regen oder Wind aus zugänglichen Bereichen in Wegränder, Grünstreifen oder Buschwerk geschwemmt bzw. geweht. In der Konsequenz finden sich gerade in diesen Flächen Abfälle aus Tabakprodukten wieder. Dies wird durch die gängigen Spülsaummonitorings¹⁰ und Cleanups¹¹ bestätigt. Durch das große ökologische Gefährdungspotential, das von Abfällen aus Tabakprodukten ausgeht, ist gerade dem Naturraum besondere Aufmerksamkeit und Gründlichkeit zu widmen. Erfahrungsgemäß erfordern Reinigungsaktivitäten in beispielsweise Wegrändern, Grünstreifen oder Buschwerk einen höheren Aufwand. Nichtsdestotrotz ist ein erhöhter Reinigungsaufwand nicht mit grundsätzlich höheren Kosten verbunden, da anzunehmen ist, dass die potenziellen ökologischen Folgen und Kosten bei weitem höher sind als die Reinigungskosten. Die auf Seite 2 unter „B. Lösung“ angesprochene „(...) Kosteneffizienz der Leistungserbringung (...)“ würde, um an dem Beispiel Tabakprodukte zu bleiben, bedeuten, dass die Kosteneffizienz erst gegeben ist, wenn alle Tabakprodukte aus dem Naturraum ordnungsgemäß entsorgt wurden. Entsprechend bedarf es der gleichen Reinigungseffizienz für die Produktgruppen in Anlage 1.

Im Zusammenhang mit den Feuchttüchern und Luftballons ist der Unterschied zwischen der Sammlung und Reinigung nicht eindeutig definiert. Auch nach Rücksprache mit beteiligten Behörden konnte eine Abgrenzung nicht klar definiert werden. Entsprechend erwarten wir eine deutlichere Abgrenzung und klarere Definition durch das BMUV.

Reinigungsleistungen des Abwassersystems, die aufgrund von fälschlich entsorgten Feuchttüchern durchgeführt werden, sollten ebenso als erstattungsberechtigt angesehen werden.

¹⁰ Schäfer, E. (2018): Quellenanalyse anhand der Strandmülldaten aus dem Spülsaummonitoring M-V: Praxisanwendung der Matrix-Scoring-Methode auf die Ostseeküste Mecklenburg-Vorpommerns. Bericht erstellt im Auftrag des Landesamtes für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (LUNG).

Schäfer, E., Scheele, U. & Papenjohann, M. (2019): Erfassung der Quellen der Mülleinträge ins Meer an der deutschen Nordseeküste: Praxisanwendung der Matrix-Scoring-Methode. Bericht erstellt im Auftrag des NLWKN und des LKN-SH.

¹¹ <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/aktionen-und-projekte/meere-ohne-plastik/cleanup/21174.html>

Da Luftballons sich ähnlich wie andere Einwegkunststoffprodukte auch in öffentlichen Entsorgungsstrukturen gesammelt werden, ist es unverständlich, weshalb für Luftballons keine Sammlungskosten in Betracht kommen.

Zu Absatz 11 Sensibilisierungskosten:

Um eine Zunahme an Sensibilisierungsaktivitäten zu erreichen, muss gewährleistet werden, dass die Aktivitäten, die aus dem Einwegkunststofffonds gefördert werden, zusätzlich zu den bestehenden Sensibilisierungsaktivitäten durchgeführt werden. Aktuell kommt nicht jede Kommune der Abfallberatungspflicht nach dem § 46 der KrWG in gleichem bzw. ausreichendem Maße nach. Die bestehenden Pflichten, welche durch die im Rahmen der Abfallberatung nach § 46 Absatz 2 und Absatz 3 Nummer 2 und 3 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes durchgeführt werden, dürfen nicht durch die Gelder aus dem Einwegkunststofffonds finanziert werden.

§ 5 Finanzierung

Die Verwaltungskosten müssen zu den Sammlungs- und Reinigungskosten hinzugerechnet werden und auf die Hersteller umgelegt werden. Die in § 5 Absatz 1 des Referentenentwurfs gewählte Formulierung lässt falschen Interpretationen Raum, dass die Verwaltungskosten von der Summe der Reinigungs- und Sammlungskosten abgezogen werden. Es ist wichtig, auch diesen Teil der Verantwortung auf die Hersteller zu übertragen, da der Aufbau eines Einwegkunststofffonds zur Verminderung des Müllaufkommens nur deshalb von Nöten ist, weil es diese Einwegkunststoffprodukte gibt und diese überwiegend nicht einem nachhaltigen Kreislauf zugeführt werden.

Entsprechend sollte der Text wie folgt angepasst werden:

„Die Verwaltungskosten ~~werden sind~~, wie die **Reinigungs- und Sammlungskosten, Teil der Kosten, welche durch die Hersteller zu finanzieren sind und werden bei der Berechnung der Einwegkunststoffabgabe entsprechend hinzugerechnet. Entsprechend werden die Verwaltungskosten** aus den Einnahmen des Einwegkunststofffonds finanziert, soweit keine anderweitige Kostenerstattung geregelt ist.“

Dementsprechend sollte in Abschnitt „D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand“ (Seite 2) der Text wie folgt angepasst werden:

„~~Ein Großteil d~~Die Haushaltsausgaben **sollen** im Zeitverlauf vollständig aus den Einnahmen der Einwegkunststoffabgabe refinanziert werden (...)“

§ 7 Registrierung der Hersteller

Ergänzender Textvorschlag zu Absatz 1 zur Konkretisierung:

„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, **aber spätestens nach drei Monaten**, mitzuteilen.“

§ 11 Jährliche Meldung der Hersteller

Zu Absatz 1: Wichtig ist, dass das durchschnittliche Gesamt-Produktgewicht angegeben wird und nicht nur das Gewicht des Kunststoffanteils innerhalb eines Produkts aus

Anlage 1, da die Einwegkunststoffprodukte als gesamtes Produkt für die Reinigung und Sammlung relevant sind und nicht nur der Kunststoffanteil.

Negativ zu bewerten ist die in Absatz 4 geänderte Gewichtsmenge von im Referentenentwurf noch „50 kg Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 erstmals auf dem Markt bereitgestellt oder verkauft (...)“ wurde, zu „100 kg“, welche im aktuellen Entwurf wieder zu finden sind. Wir bitten den Ursprungswert von 50 kg wieder einzuführen, um möglichen Schlupflöchern in dem Gesetz entgegenzuwirken.

§ 12 Festsetzung und Fälligkeit

Absatz 2: Um zu gewährleisten, dass sich alle Unternehmen gemäß Gesetz melden, schlagen wir folgende textliche Ergänzung vor:

„Hat ein Hersteller entgegen § 10 Absatz 1 keine Meldung abgegeben, schätzt das Umweltbundesamt die Masse der erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1 auf der Grundlage vorangegangener Meldungen sowie anderweitig verfügbarer Daten. **Um mögliche Ermittlungsfehler auf Grund von fehlenden Informationen entgegenzuwirken, werden zusätzlich zu der ermittelten Masse ein Aufschlag von 10 bis 30 Prozent hinzugefügt. Die zusätzlichen Kosten dieser Schätzungen werden dem jeweiligen Unternehmen in Rechnung gestellt.**“

So würde sich der Druck auf die Hersteller erhöhen, Informationen zu übermitteln, da eine falsche oder fehlende Meldung mit zusätzlichen Kosten für die Hersteller verbunden wäre.

§ 13 Jährliche Meldung der Hersteller

Aktuell werden die Hersteller anhand des Gewichts an in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffprodukten nach Anlage 1 bemessen und die Kosten entsprechend der Gewichtsangabe berechnet. Durch dieses Prinzip wird ein Anreiz für die Hersteller geschaffen leichtere Materialien zu verwenden, um die Kosten für den Fonds zu senken. Leichte Materialien sind häufig Verbundstoffe, die in der Regel schwierig zu recyceln sind und deshalb kontraproduktiv für eine angestrebte Kreislaufwirtschaft sind. Zugleich konterkariert dieser Anreiz den § 21 „Ökologische Gestaltung der Beteiligungsentgelte“ des Verpackungsgesetzes, welches gerade Verpackungen begünstigt, die „zu einem möglichst hohen Prozentsatz recycelt werden können, (...) und die Verwendung von Rezyklaten sowie von nachwachsenden Rohstoffen zu fördern.“

Dementsprechend sollte Absatz 1 wie folgt angepasst werden:

„(...) Die Einwegkunststoffabgabe berechnet sich aus der gemäß § 11 Absatz 1 gemeldeten Masse der erstmals auf dem Markt bereitgestellten oder verkauften Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 multipliziert mit dem durch Rechtsverordnung nach § 14 festzulegenden Abgabesatz **und der ökologischen Gestaltung im Sinne der Abfallhierarchie und Recyclingfähigkeit in Anlehnung an die Vorgaben aus § 21 des Gesetzes über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die hochwertige Verwertung von Verpackungen.**“

Pflichten der Anspruchsberechtigten

Es sollte bei dem Aufbau drauf geachtet werden, dass die Anmeldung und Registrierung möglichst einfach gestaltet wird. Eine eventuelle Beratung für die Anspruchsberechtigten sollte evaluiert werden.

§ 18 Kontrolle der Angaben

Um die Vollzugsmacht des Umweltbundesamts zu unterstützen, empfehlen wir folgenden Wortlaut:

„Bei Vorliegen von Anhaltspunkten für die Unrichtigkeit der Meldung eines Anspruchsberechtigten nach § 17 Absatz 1, die auch nach entsprechender Aufforderung innerhalb einer angemessenen Frist nicht ausgeräumt werden konnten, ~~kann~~ **wird** das Umweltbundesamt anordnen, dass ein Anspruchsberechtigter die Angaben der Datenmeldung auf seine Kosten durch einen zugelassenen Sachverständigen überprüfen zu lassen und den Prüfbericht **innerhalb von 3 Monaten** vorzulegen hat. Kommt ein Anspruchsberechtigter der Anordnung nach Satz 1 nicht in der gesetzten Frist nach, gilt die Meldung als nicht erfolgt **und das Produkt darf nicht vermarktet werden.**“

Auszahlung der Mittel

Aufgrund fehlender Information zu dem Volumen und der Ausgestaltung des Einwegkunststofffonds, ist es an dieser Stelle nur möglich, grundsätzliche Kommentare zur Ausgestaltung zu machen:

Essenziell für eine Erreichung der Ziele, „(...) die Auswirkungen der Einwegkunststoffprodukte (...) auf die Umwelt, insbesondere die Meeresumwelt, und die menschliche

Gesundheit zu vermeiden und zu vermindern (...)“, bedarf es einer Lenkungswirkung durch den Fonds, welche Mehrweglösungen fördert. Bislang fokussiert sich der Referentenentwurf ausschließlich auf die Nachsorge und schafft es nicht „innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle, Produkte und Werkstoffe zu fördern“. Hierzu wäre es wichtig, dass die Kosten für Einwegkunststoffprodukte und -Verpackungen steigen. Dies sollte anders als in der Begründung, Seite 52 Absatz „5. Weitere Kosten“ beschrieben deutlich für die Verbraucher bemerkbar sein, so dass der finanzielle Anreiz für Einwegkunststoffprodukte und -verpackungen sinkt und vermehrt auf nachhaltige Mehrweglösungen ausgewichen wird. Zu berücksichtigen ist, dass der Einwegkunststofffonds nicht eine Verbrauchssteuer auf Einwegkunststoffprodukte und -verpackungen ersetzen kann, sondern diese ergänzend zu werten ist.

Weiterhin muss mit der Auszahlung der Mittel garantiert werden, dass mehr Reinigungs- und Sammlungsarbeiten durchgeführt werden als bisher. Erst die starke Vermüllung und der weitere Anstieg der Vermüllung in den letzten Jahren haben dazu geführt, dass eine Entwicklung des Einwegkunststofffonds durch die EU vorgeschrieben wurde. Somit wäre es fatal, wenn es mit den Mitteln des Fonds nur zu einer Refinanzierung oder Querfinanzierung von bestehenden Reinigungs- oder Sammlungsarbeiten kommen würden. In diesem Fall würden der Naturraum bzw. der öffentliche Raum nicht sauberer werden als heute. Die „Mehrleistung“ sollte immer anhand der Sammlungs- und Reinigungsleistung des Durchschnitts der Jahre 2020 bis 2022 ermittelt werden.

Um zu gewährleisten, dass der Einwegkunststofffonds auch jährlich von Anspruchsberechtigten in Anspruch genommen wird, fehlt in der aktuellen Ausgestaltung die Planungssicherheit für die Anspruchsberechtigten. Aus diesem Grund fordern wir eine Garantie, dass Anspruchsberechtigten immer eine Begleichung der Reinigungs-, Sammlungs- und Sensibilisierungsaktivitäten zugesprochen wird. Die Kosten, die das Volumen in einem Jahr übersteigen, sollten im Folgejahr zusätzlich von den Herstellern in den Fonds eingezahlt werden. In der Zwischenzeit sollte der Bund in Vorleistung gehen. Zusätzlich sollte der Fonds über einen Zeitraum von drei Jahren eine Mindestfördersumme bereitstellen, um Planungssicherheit zu gewährleisten. Das Volumen des Einwegkunststofffonds sollte frühzeitig für das erste Jahr bekannt gegeben werden, so dass Anspruchsberechtigte zeitnahe Aktivitäten planen können.

Im Sinne der Zielformulierung, „innovative und nachhaltige Geschäftsmodelle, Produkte und Werkstoffe zu fördern“, sollte ein Überschuss im Einwegkunststofffonds, z.B. durch Bußgelder, direkt in die Förderung von abfallvermeidenden Maßnahmen und Mehrweglösungen investiert werden, so wie es auch die Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vorsieht: "Wir stärken die Abfallvermeidung durch gesetzliche Ziele und ökologisch vorteilhafte Mehrweg-, Rücknahme- und Pfandsysteme (...)." ¹²

Einwegkunststoffkommission

Wie bereits einleitend beschrieben, begrüßen wir die Entscheidung, eine Einwegkunststoffkommission zu etablieren. Dennoch bedarf es noch einiger Nachbesserungen, um eine Ausgewogenheit und Erreichung der Ziele zu gewährleisten.

¹² <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>; Seite 42

§ 23 Besetzung und Benennung

Wir sehen die Besetzung mit sechs Herstellvertretern und zwei Entsorgungswirtschaftsvertretern im Verhältnis zu den Vertretern, dessen primäres Interesse eine saubere Natur ist als nicht ausgewogen an. Die Entsorgungsunternehmen, kommunal als auch privatwirtschaftlich, haben ein wirtschaftliches Interesse an einem Verkauf der Einwegprodukte und somit an einem hohen Abfallaufkommen. Mit der vorgeschlagenen Verteilung wären in der Kommission überwiegend Interessen vertreten, die kein direktes Interesse an abfallvermeidenden Maßnahmen wie z. B. Mehrweglösungen haben. Mehr Ausgewogenheit kann man erreichen, indem Wirtschaftsvertreter hinzugezogen werden, die an den Lösungen interessiert sind, als Beispiel sind Mehrwegverbände zu nennen oder weitere Umwelt- und Naturschutzverbände.

Die Einschätzung des Aufwands für Umwelt- und Naturschutzverbände ist weit an der Realität vorbei. Aus NABU-interner Erfahrung können wir folgende Abschätzung abgeben: Anders als die Vertreter der Hersteller haben Umweltschutzverbände kein wirtschaftliches Interesse an dieser Kommission. Ebenso können Umwelt- und Naturschutzverbände bei der Bewertung der jeweiligen Produkte nicht wie Hersteller auf firmeninterne Informationen zurückgreifen, um Produkte sachgemäß bewerten zu können. Dies bedeutet einen deutlich höheren Aufwand für die beteiligten Umwelt- und Naturschutzverbände. In der Konsequenz sind Umwelt- und Naturschutzverbände teilweise auf externe Studien sowie juristische Beratung angewiesen. Diese hohen Personal- und Sachkosten können nicht eigenständig von den Umwelt- und Naturschutzverbänden getragen werden und erfordern eine Kompensation, bzw. eine Förderung, die als Teil der Verwaltungskosten des Einwegkunststofffonds zu Lasten der Hersteller einberechnet werden sollte.

Interne* wie externe Kosten zur Begleitung des Einwegkunststofffonds:

Fallzahl	Zeitaufwand pro Fall (in h)	Lohn-satz pro h (in Euro)	Sachkosten pro Fall (in Euro)	Personalkosten gesamt (in Euro)	Sachkosten gesamt (in Euro)
2*	80*	48,10*	0*	30.784*	0*
8	100	68,70	1000	54.960	1000
2	10	250	0	5.000	0

Entsprechend der Kostenaufstellung ist es aus unserer Sicht unverständlich, weshalb unter E. Erfüllungsaufwand (Seite 3.f) Umwelt- und Naturschutzverbände keine Erwähnung finden.

§ 25 Ordnungswidrigkeiten

Bezüglich Absatz 9.2 scheint uns das Bußgeld zu niedrig angesetzt zu sein. Als Beispiel sind die Bußgelder bei Verstößen gegen die DSGVO deutlich höher. So heißt es in Art. 83 DSGVO Absatz 5: „Bei Verstößen gegen die folgenden Bestimmungen werden im Einklang mit Absatz 2 Geldbußen von bis zu 20 000 000 EUR oder im Fall eines Unternehmens von bis zu 4 % seines gesamten weltweit erzielten Jahresumsatzes des vorangegangenen Geschäftsjahrs verhängt, je nachdem, welcher der Beträge höher ist: (...)“.

In Anlehnung an die DSGVO schlagen wir folgende Textänderung vor:

„(2) Die Ordnungswidrigkeiten ~~können werden~~ in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 bis ~~6 9~~-mit einer Geldbuße bis zu ~~20 000 000 hunderttausend~~ Euro oder im Fall eines Unternehmens von bis zu 4 % seines gesamten weltweit erzielten Jahresumsatzes des vorangegangenen Geschäftsjahrs verhängt, je nachdem, welcher der Beträge höher ist ~~und in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro geahndet werden.~~

§ 27 Evaluierung

Bislang fehlt eine Evaluierung der Sensibilisierungsaktivitäten. Dahingehend sollte der §27 erweitert werden. Weiterhin ist davon auszugehen, dass Ausweicheffekte auftreten werden. Um diesen frühzeitig entgegenzuwirken und weitere Produkte mit der erweiterten Herstellerverantwortung zu adressieren sollte insbesondere § 27 Absatz 2 bereits bis zum 31. Dezember 2025 evaluiert werden und eine Betrachtung der Ausweicheffekte in den Evaluierungskriterien verankert werden.

Wir bitten um Berücksichtigung der hier vorgetragenen Argumente und stehen für Rückfragen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,



David Pfender