

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

Die europäische Einwegkunststoffrichtlinie sieht eine Kostenbeteiligungspflicht der Hersteller sowohl für die Reinigung des öffentlichen Raums als auch für die Entsorgung der Produkte in der öffentlichen Abfallsammlung vor. Zur Umsetzung in deutsches Recht wurde das Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) verabschiedet: Hersteller zahlen für die in der Richtlinie benannten Produkte kostendeckende Beiträge in einen Fonds ein und die mit der Reinigung beauftragten kommunalen Unternehmen erhalten Auszahlungen. Die Ein- und Auszahlungssystematik soll nun in einer Rechtsverordnung (EWKFondsV) geregelt werden. Das zukünftige jährliche Fondsvolumen wird mit 434 Mio. € beziffert.

Vor dem Hintergrund der enormen Belastung von Wirtschaft und Haushalten empfiehlt die AGVU folgende Anpassungen im Verordnungsentwurf:

1. Belastungen begrenzen und Rückschritte bei der Recyclingfähigkeit von Verpackungen vermeiden

Für die Hersteller von Einwegkunststoffprodukten bedeuten Fondsbeiträge in der vom BMUV geplanten Höhe eine mitunter enorm hohe Belastung. Die im Fonds mit 65,3 Mio. € veranschlagten Zahlungen für flexible Verpackungen werden zu einem Großteil von Herstellern von Süßwaren und anderen Lebensmitteln zu tragen sein. Bei den Herstellern von Getränkekartons beträgt die zusätzliche Belastung fast 45 Mio. € pro Jahr. Problematisch erscheint, dass die vorgesehenen Beiträge teils deutlich über den ebenfalls zu entrichtenden Lizenzgebühren liegen. In einigen Fällen wären die Beiträge sogar doppelt so hoch. Die Kosten müssen wohl zum Großteil von den Unternehmen an die Haushalte weitergegeben werden. Vor diesem Hintergrund sollten die geplanten Einzahlungen in den Fonds verringert werden.

Auch mögliche Umwelteffekte der Kostenbelastung sind zu berücksichtigen: So orientieren sich bereits viele Hersteller von Kunststoffverpackungen an der geplanten Neufassung von § 21 VerpackG. Hier ist eine stärkere Modulierung der Lizenzentgelte für gut recycelbare Verpackungen gegenüber weniger gut recycelbaren vorgesehen. Der erwünschte Effekt dieses Vorhabens – hohe Investitionen in die Recyclingfähigkeit von Verpackungen – könnte durch die Litteringabgabe teils konterkariert werden, denn diese unterscheidet nicht nach Recyclingfähigkeit. Lediglich das Ausweichen auf andere Verpackungsmaterialien würde sich für die Hersteller auszahlen, wohingegen Investitionen in höhere Recyclingfähigkeit angesichts sehr hoher Litteringabgaben kaum noch einen Effekt hätten.

Substitutionseffekte hin zu nicht von der Litteringabgabe betroffenen Materialien sind bisher nicht untersucht worden. In Zukunft könnten häufiger andere Materialien als Kunststoff für Einwegverpackungen genutzt werden. Das eigentliche Ziel – weniger Littering – würde somit verfehlt.

2. Belastungen der Wirtschaft in Zukunft nur auf Basis methodisch einwandfreier Studien

Die EWKFondsV beruht auf dem Abschlussbericht eines UBA-Forschungsvorhabens zum Kostenmodell für den Einwegkunststofffonds. Die den Berechnungen zugrundeliegenden Daten und Studien werden zwar vorgestellt, sind aber unvollständig, zum Großteil nicht transparent und somit nicht nachprüfbar. Insbesondere bei den zentralen Komponenten der Berechnung der

Abgabesätze zeigen sich Ungenauigkeiten: Die Angaben der auf dem Markt bereitgestellten Mengen der betroffenen Kunststoffprodukte beruht auf Schätzungen mit teilweise sehr hohen Bandbreiten. Den berechneten Reinigungskosten liegen wiederum teils sehr kleine Stichproben zugrunde. In Zukunft muss sichergestellt werden, dass signifikante Belastungen für die Wirtschaft nur auf Basis deutlich breiter angelegter und methodisch einwandfreier Studien eingeführt werden dürfen.

3. Zusätzliche Mittel zur Senkung der Abfallgebühren verwenden

Die Abgaben an einen neuen Einwegkunststofffonds stellen eine signifikante Belastung für die Inverkehrbringer von Einwegkunststoff-Produkten dar. Große Teile dieser Mehrkosten werden voraussichtlich auf die Verbraucherinnen und Verbraucher überwältzt, und das in Zeiten ohnehin stark gestiegener Lebenshaltungskosten. Dies räumt auch das BMUV im Referentenentwurf für die EWKFondsV grundsätzlich ein (S.3). Zudem handelt es sich um Produkte, für die es „derzeit keine leicht verfügbaren geeigneten oder nachhaltigeren Alternativen gibt“ (Abschlussbericht des UBA-Forschungsvorhabens, S.2). Verbraucherinnen und Verbraucher können also schwer auf andere Produkte ausweichen.

Kommunen hingegen werden durch die neue Kostentragungspflicht der Hersteller entlastet, denn sie empfangen zusätzliche Finanzmittel aus dem Einwegkunststofffonds. Es ist fraglich, ob dies zu einer Entlastung der Verbraucherinnen und Verbraucher führen wird. Der Entwurf des EWKFondsG merkt dazu lediglich an, es „könne“ hier zu einer Entlastung kommen (S.2). Dies ist unzureichend. Die Mittelverwendung sollte in der Rechtsverordnung zum Kostenmodell eindeutig festgelegt werden, etwa anteilig für Sensibilisierungsmaßnahmen, den Ausbau der öffentlichen Sammelinfrastruktur und für die Steigerung der Reinigungsqualität. Ein weiterer Anteil sollte als Überschuss verrechnet und für eine Senkung der Abfallgebühren für private Haushalte¹ genutzt werden. Eine Pflicht zur Dokumentation muss mit diesen Vorgaben einhergehen.

4. EU-weite Koordinierung gewährleisten

Alle EU-Mitgliedstaaten sind zur Umsetzung der Einwegkunststoffrichtlinie verpflichtet. Die EU-Kommission hat Leitlinien zur Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung angekündigt, die ein gewisses Maß an Einheitlichkeit gewährleisten sollen. Laut BMUV wurde die Veröffentlichung der Leitlinien jedoch auf unbestimmte Zeit verschoben; eine Koordination mit anderen Mitgliedstaaten findet dem Vernehmen nach nicht statt.

Unternehmen, die in mehr als einem EU-Mitgliedstaat aktiv sind, könnten völlig unterschiedlichen Systemen und Registrierungsformen gegenüberstehen. Dies führt zu Bürokratiekosten, die durch eine EU-weite Koordinierung vermeidbar wären. Deutschland gehört nach Angaben des BMUV zu den ersten Mitgliedstaaten, die bereits ein konkretes Kostenmodell erarbeitet haben. Daher müssen die anderen EU-Mitgliedstaaten zu einer Koordination mit dem Ziel einer möglichst einheitlichen Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung eingeladen werden.

März 2023

¹ Oder eine anderweitige direkte Entlastung der privaten Haushalte, falls Litteringkosten in der jeweiligen Kommune nicht über die Abfallgebühren finanziert werden.