

Gemeinsame Stellungnahme von BVTE und DZV zur Einwegkunststofffondsverordnung

Mit dem vorgelegten Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) einer Einwegkunststofffondsverordnung (EWKFondsV) sollen u.a. die Abgabesätze für die Hersteller von bestimmten EWK-Produkten festgelegt werden. Die Abgabesätze basieren laut dem Begründungsteil des Verordnungsentwurfs maßgeblich auf den Ergebnissen des vom Umweltbundesamt (UBA) erarbeiteten Kostenmodells,¹ welche in Kurzform im Begründungsteil der Verordnung aufgeführt werden.

Der Bundesverband der Tabakwirtschaft und neuartiger Erzeugnisse (BVTE) vertritt und fördert produktübergreifend die Interessen der gesamten Wertschöpfungskette der Branche für das Rauchen, Dampfen sowie oralen Tabak- und Nikotingenuss. Der Deutsche Zigarettenverband (DZV) vertritt die Zigarettenindustrie in Deutschland. Die Mitgliedsunternehmen von BVTE und DZV repräsentieren mehr als 60 Prozent des deutschen Rauchtobak- und Zigarettenmarktes. Die Tabakwirtschaft ist von dem Kostenmodell, das die Grundlage für die Festlegung der Abgabesätze bildet, in besonderem Maße betroffen. BVTE und DZV haben sich bereits mehrfach kritisch zum Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) sowie zum Kostenmodell geäußert. Diese geäußerten Bedenken und Kritikpunkte bleiben unverändert bestehen.

Anlässlich der Anhörung der beteiligten Kreise beschränken wir uns im Folgenden auf zwei für die Produktkategorie „kunststoffhaltige Tabakproduktfilter“ besonders kritische Punkte des Kostenmodells und der EWKFondsV:

- die Berücksichtigung der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten und
- die fehlende Darstellung der Daten zur Größe „Abfallstückzahlen“.

Beide Faktoren beeinflussen in beträchtlichem Maße die Kosten für die Tabakwirtschaft, aber bei beiden Faktoren werden aus unserer Sicht die rechtlichen Anforderungen zur Kostentransparenz bei der Festlegung der Abgabesätze nicht erfüllt.

Bei beiden Punkten wird die Herleitung der Kosten nicht nachvollziehbar dargestellt und das Transparenzgebot des EWKFondsG, auf das sich der Referentenentwurf der EWKFondsV bezieht,² nicht erfüllt.

¹ Umweltbundesamt, Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie, UBA-Texte 132/2022, veröffentlicht am 30. November 2022, geändert am 7. März 2023, abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/erarbeitung-eines-kostenmodells-fuer-die-umsetzung>.

² Siehe S. 8 des Referentenentwurfs mit Verweis auf die Begründung des EWKFondsG (Bundestagsdrucksache 20/5164, S. 70): „... Zum anderen muss aber auch die Herleitung der Kosten für jedes Einwegkunststoffprodukt im Rahmen der Rechtsverordnung transparent erfolgen. Bei Abfassen der Verordnung, insbesondere im Rahmen der Begründung, wird darauf zu achten sein, dass das Zustandekommen des jeweiligen Abgabesatzes für alle Beteiligten nachvollziehbar dargestellt wird.“

Wir fordern daher den Verordnungsgeber auf, darzustellen, in welcher Weise die nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten bei den Kostenermittlungen berücksichtigt worden sind und diesen Anteil vollständig aus den ermittelten Kosten für Tabakproduktfilter herauszurechnen.

Weiterhin sollte die Datenbasis, auf der der Rechenwert für „Abfallstückzahlen“ beim Streumüll beruht, offengelegt werden. Abfallstückzahlen sollten bei der Kostenberechnung geringer gewichtet werden.

Im Detail:

1. Kostenmindernde Berücksichtigung des Anteils nicht versteuerter Zigaretten

Aus Gründen der Kostentransparenz muss erkennbar sein, dass und in welchem Umfang der Anteil nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten kostenmindernd bei der Festlegung des Abgabesatzes in der EWKFondsV berücksichtigt worden ist.

Dem vom EWKFondsG geforderten Maßstab der Kostentransparenz wird der vorliegende Verordnungsentwurf nicht gerecht. Aus der Begründung zu § 2 des Referentenentwurfs ist nicht ersichtlich, ob und inwieweit bei der Herleitung der Kosten für Tabakprodukte mit Filtern bzw. Filter für Tabakprodukte der Anteil nicht in Deutschland versteuerter Zigaretten kostenmindernd berücksichtigt worden ist; insbesondere wird nicht nachvollziehbar dargestellt, inwiefern die Hersteller in Deutschland für den diesbezüglichen Reinigungsaufwand finanziell zur Verantwortung gezogen werden. Entsprechende Erläuterungen fehlen bei den Ausführungen im Begründungsteil zur Aufteilung der Kosten auf Tabakproduktfilter.

Lediglich aus dem Abschlussbericht des UBA-Forschungsvorhabens wird deutlich, dass dem ermittelten Abgabesatz von 8,945 Euro/kg eine geschätzte Menge von 18.000 Tonnen erstmalig auf dem deutschen Markt bereitgestellter Tabakfilterprodukte zugrunde liegt, in der die illegal in Deutschland in Verkehr gebrachten Zigaretten enthalten bzw. eingerechnet sind. Nicht berücksichtigt wird vom UBA dagegen die Menge der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten, die durch legale private Importe von Verbrauchern nach Deutschland gelangt sind; demgemäß sollen die deutschen Hersteller nach dem Referentenentwurf die kostenmäßige Verantwortung für private Verbringungen von Verbrauchern übernehmen, obwohl diese Zigaretten bereits unter die erweiterte Herstellerverantwortung in einem anderen EU-Mitgliedstaat fallen und somit doppelt belastet werden würden.

Dieser Ansatz ist methodisch falsch und rechtlich angreifbar.

Die deutschen Hersteller tragen für nicht versteuerte Zigaretten, d.h. solche ohne deutsches Steuerzeichen, weder die Produkt- bzw. Herstellerverantwortung noch eine besondere Finanzierungsverantwortung für deren Reinigungsaufwand, weil diese Produkte weder von ihnen hergestellt noch in Deutschland in Verkehr gebracht worden sind. Das gilt sowohl für illegale Schmuggelzigaretten als auch für nicht versteuerte Zigaretten, die durch Verbraucher im EU-Ausland erworben und legal nach Deutschland verbracht worden sind.

Der gesamte Anteil nicht versteuerter Zigaretten (d.h. einschließlich legaler Importe durch Verbraucher) ist daher komplett aus den Sammlungs- und Reinigungskosten für Tabakproduktfilter bei der Ermittlung der Kosten herauszurechnen.

Der beträchtliche Konsum von nicht versteuerten Zigaretten ist - im Unterschied zu anderen Verbraucherprodukten - ein seit Jahrzehnten bekanntes Problem von erheblicher

Tragweite, weil Tabakwaren in Deutschland so hoch besteuert werden und es aufgrund der nicht vollharmonisierten Tabaksteuer im Binnenmarkt ein enormes Steuer- und Preisgefälle innerhalb der EU insbesondere zu den osteuropäischen Mitgliedstaaten gibt, das Anreize zum grenzüberschreitenden Einkauf im Ausland schafft. Der gewichtete Durchschnittspreis einer Zigarettenpackung (20 Stück) beträgt einschließlich Steuern z.B. in Polen 3,32 EUR (im Vergleich zu 6,33 EUR in Deutschland); allein 3,82 Mrd. Stück polnische Zigaretten gelangen durch private Importe nach Deutschland (KPMG Report, S. 79)³, obwohl die entsprechenden Zigarettenpackungen für den polnischen Markt bestimmt und mit polnischen Steuerzeichen versehen sind. Die polnischen Hersteller bzw. Inverkehrbringer sind bereits nach dem dortigen Regime der erweiterten Herstellerverantwortung verpflichtet, Abgaben für diese Tabakprodukte mit Filtern zu zahlen.⁴ Eine dem Verursacherprinzip widersprechende Doppelbelastung für Zigaretten, die in anderen EU-Mitgliedstaaten durch die dortigen Hersteller in Verkehr gebracht worden sind und anschließend von privaten Verbrauchern nach Deutschland verbracht werden, würde eintreten, wenn deutsche Hersteller für diese Zigaretten zusätzlich die Kostenverantwortung nach dem EWKFondsG übernehmen müssten.

Der Anteil nicht versteuerter Zigaretten wird seit langem in Studien für verschiedene Märkte europaweit beobachtet. Daher liegen valide Zahlen zum Anteil nicht versteuerter Zigaretten vor, die auch vom Statistischen Bundesamt und dem Zollkriminalamt berücksichtigt werden. Nach KPMG Report, S. 78 betrug der Anteil in Deutschland konsumierter, aber nicht hier versteuerter Zigaretten im Jahr 2020 insgesamt 12,86 Mrd. Stück; davon sind 3,63 Mrd. Stück illegale Schmuggelzigaretten und 9,23 Mrd. Stück legale Verbringungen durch Verbraucher. Der Gesamtanteil nicht versteuerter Zigaretten am Gesamtkonsum betrug damit 15,2%; davon sind 4,3% illegal und 10,9% legal. Diese Zahlen des Jahres 2020 (und nicht die vom UBA verwendeten Zahlen für 2021) sind bei der Kostenermittlung zu berücksichtigen, da die Daten zu den Abfallzusammensetzungen nach dem UBA-Kostenmodell ebenfalls aus diesem Jahr stammen. Das Jahr 2020 ist im Übrigen im Hinblick auf das langjährige Ausmaß der Problematik wesentlich aussagekräftiger als das Pandemiejahr 2021, in dem aufgrund geschlossener Grenzen und der verringerten Reise- und Logistiktätigkeiten der Gesamtanteil nicht versteuerter Zigaretten deutlich zurückging.

Wenn man alle auf dem Markt bereitgestellten Mengen an kunststoffhaltigen Tabakproduktfiltern für das Jahr 2020 berücksichtigt, beträgt der Anteil nicht versteuerter Zigaretten daran insgesamt 11,4% (3,2% illegal + 8,2% legal). Dieser Anteil ist vollständig kostenmindernd bei der Festlegung des Abgabesatzes für Tabakproduktfilter zu berücksichtigen, d.h. aus dem von der Tabakindustrie zu tragenden Kostenanteil herauszurechnen, so dass sich der Abgabesatz reduziert. Nach unseren Berechnungen müsste der Abgabesatz demnach bei 8,08 EUR/kg liegen. Angewandt auf alle Erfassungssysteme ergeben sich daraus Gesamtkosten für die Tabakindustrie in Höhe von €143,7 Mio. (Abgabesatz von 8,08€ * 17.784 t Filter).

2. Fehlende Transparenz bei den Daten zur Größe „Abfallstückzahlen“

Für die im Referentenentwurf der EWKFondsV angewendete Größe „Abfallstückzahl“ beim Streumüll wird ein aggregierter Wert zur Berechnung der Abgabesätze angegeben, für den keine Einzeldaten vorgelegt wurden. Aus Gründen der Kostentransparenz gem. § 14 Absatz 2 Satz 2 EWKFondsG müssen die Datensätze und die zugrunde liegende Methodik für den Faktor „Abfallstückzahl“ beim Streumüll offengelegt werden. Die Festlegung

³ KPMG, *Illicit cigarette consumption in the EU, UK, Norway and Switzerland, 2021 results*, 23 June 2022.

⁴ [Druk nr 3009 - Sejm Rzeczypospolitej Polskiej](#). Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw

der Abgabesätze unter Anwendung der in der Abfallwirtschaft bislang unüblichen Größe „Stückzahl“ ist ohne den Nachweis einer robusten und zuverlässigen Datenbasis sowie einer reproduzierbaren Methodik der Probenahme rechtlich angreifbar.

Für die Ermittlung von Stückzahlen im Abfall gibt es keine standardisierte Methode. Bei näherer Betrachtung führt dies zu zahlreichen offenen Fragen, die beantwortet werden müssen, wenn diese Methode rechtssicher für die Festlegung von Abgabesätzen angewendet werden soll. Um kleinere Abfälle wie Zigarettenabfälle zu erfassen, muss die Siebgröße ausreichend klein gewählt werden. Eine kleine Siebgröße führt bei der Probenvorbereitung aber zu höheren Gesamtstückzahlen und hätte damit enormen Einfluss auf die Kostenverteilung. Daher muss festgelegt werden, in welchen Größenfraktionen beim Streumüll gezählt wird. Auch ist unklar, was genau als zählbarer Abfall gilt und welche „Rest“-Abfälle in der Abfallprobe gezählt werden. Die im UBA-Abschlussbericht skizzierte Methodik der Abfallstückerfassung ist unklar und reicht nicht aus, um zuverlässige Ergebnisse zu erhalten.

Bei dem komplexen Kostenmodell des Umweltbundesamtes (UBA), welches der Herleitung der Abgabesätze in der EWKFondsV zugrunde gelegt wird, sind Abfallstückzahlen der kostenintensivste Faktor mit der schwächsten methodischen Basis und Datenlage. Aus diesem Grund ist der Ansatz des Modells, 50% der Reinigungskosten beim Streumüll anhand der Größe „Abfallstückzahlen“ zu berechnen, weder sachgerecht noch rechtlich tragfähig.

Weiterhin gilt: Es besteht nicht die Notwendigkeit, andere Größen als das Abfallgewicht in die Festlegung der Abgabesätze einzubeziehen. Laut Kostenmodell werden alle Kosten der Kommunen zugrunde gelegt - auch die hohen Kosten der „händischen“ Reinigung beim Streumüll. Demnach wäre eine Kostenbeteiligung rein auf der Basis des Abfallgewichts ausreichend. Dieser Sachverhalt wird auch vom UBA in seinem Antwortschreiben an die betroffenen Verbände vom 11. Januar 2023 bestätigt. Nichtsdestotrotz beabsichtigt der Verordnungsgeber neben dem Abfallgewicht auch andere Größen wie Volumen und Stückzahlen zu berücksichtigen. Er stützt sich hier insbesondere auf den europäischen WP 6-Report. Dieser Report führt aus, dass die Mitgliedstaaten bei der Kostenberechnung auch andere Größen als Gewicht einbeziehen können, aber mit der Einschränkung, dass dann robuste und zuverlässige Daten für diese Größen verfügbar sein müssen.⁵ Diese Bedingung ist aus unserer Sicht mit dem vorliegenden Entwurf der EWKFondsV und dem UBA-Abschlussbericht zum Kostenmodell nicht erfüllt.

Nach dem vorgeschlagenen Kostenmodell kommen auf die Hersteller von Tabakproduktfiltern geschätzte Kosten von insgesamt 161 Mio. € durch die EWK-Abgabe zu. Etwa 38 Mio. € hiervon basieren auf der Größe Abfallgewicht. Der weitaus größte Teil der Kosten - etwa 123 Mio. € - basieren auf der Einbeziehung anderer Größe; insbesondere die Größe „Abfallstückzahl“ beim Streumüll treibt die Kosten für Tabakproduktfilter nach oben. Um eine solch kostenintensive Größe bei der Festlegung eines Abgabesatzes einzubeziehen, ist eine ausreichende Datenbasis und eine im Detail beschriebene Methodik unerlässlich.

Im Begründungsteil des Verordnungsentwurfs werden alle Werte, die bei der Berechnung der Abgabesätze einbezogen werden, tabellarisch nebeneinander dargestellt. Alle Werte stammen aus dem UBA-Abschlussbericht, der die wissenschaftliche Grundlage für das Kostenmodell bilden soll. Im UBA-Bericht liegen die Datensätze für diese Werte (Gewicht, Volumen und Stückzahlen der Abfall-Sortieranalysen sowie die Kostenfaktoren für die einzelnen Sammelsysteme) aber in unterschiedlicher Qualität und unterschiedlichem Umfang vor. Für den kostenintensiven Faktor „Abfallstückzahlen“ werden dabei

⁵ Ramboll: Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment, WP 6 final report on developing guidelines on litter clean-up costs; 31 January 2021, pp. 63-66.

grundlegende wissenschaftliche Standards für die Beschreibung der angewendeten Methodik und der präsentierten Datenbasis nicht erfüllt.

- Im UBA-Bericht werden für Gewicht und Volumen die Ergebnisse der innerörtlichen Abfallsortieranaysen aus 20 Städten (zumindest) mit prozentualen Anteilen auf 20 Seiten tabellarisch präsentiert.
- Für die Reinigungskosten werden die Angaben für die einzelnen Sammelsysteme nach Siedlungsstrukturen als Boxplot-Diagramme mit den wichtigsten Streuungsmaßen (Minimum, Median, Maximum sowie Ausreißer) angegeben und die Kostenstruktur der öffentlichen Reinigung in Deutschland übersichtlich dargestellt.
- Dagegen wird im UBA-Bericht für die Abfallstückzahlen lediglich ein einziger aggregierter Wert pro Produktkategorie für den manuellen innerörtlichen Streumüll vorgestellt – nämlich der Wert, auf den sich auch der Verordnungsentwurf bezieht.

Laut Aussagen des UBA sind zu Abfallstückzahlen im Streumüll Stichproben in 20 Städten durchgeführt worden. Den Angaben im UBA-Abschlussbericht zufolge wurden alle Abfalldaten repräsentativ nach Ortsgrößen (Klein-, Mittel-, Großstadt) und Gebietsstrukturen (hoch-, mittel-, niedrigfrequentiert, Innenstadt bis Außenbezirk) ermittelt. Diese Daten wurden dann auf einen bundesweiten Wert aggregiert. Das bedeutet, es scheinen Daten zur Ermittlung des Wertes vorhanden zu sein, diese werden aber nicht zugänglich gemacht. Auf diese fehlende Transparenz bei den Daten und die offenen Fragen zur Methodik im Bereich der Abfallstückzahlen haben wir bereits mehrfach beim BMUV und beim UBA hingewiesen und weder eine befriedigende Antwort erhalten, noch wurden weitere Daten zu Abfallstückzahlen veröffentlicht.

Laut UBA-Abschlussbericht beträgt der Anteil der Tabakproduktfilter im innerstädtischen Streumüll 44,05 Stück-% bundesweit über alle Ortgrößen und über alle Gebietsstrukturen hinweg. Dieser sehr hohe Anteil von TPF im Streumüll führt – wie bereits oben erwähnt – zu einer Erhöhung der jährlichen Kosten um einen dreistelligen Millionenbereich. Rechnerisch würden sich bereits bei einer Veränderung dieses Stückzahl-Wertes um 5%-Punkte (also von 44,05% auf 39,05%) die Kosten für die Hersteller von Tabakproduktfiltern um knapp €15 Millionen verringern. Diese Größenordnung zeigt eindrucksvoll, dass die nicht nachvollziehbare Angabe eines einzigen, aggregierten Wertes nicht ausreichend ist, um eine transparente und belastbare Datengrundlage für die Kostenermittlung darzustellen. Erst Datensätze, bei denen aufgrund von ausreichenden Messungen und Stichproben ein Mittelwert mit Standardabweichung angegeben werden kann, zeigen, ob ein zuverlässiger Wert für die Berechnung eines Abgabesatzes vorliegt. Insofern mangelt es an einem robusten Datensatz für die Abfallgröße „Stückzahlen“, aus dem nachvollzogen werden kann, wie belastbar der ermittelte Wert ist und wie hoch z.B. die Varianzen zwischen unterschiedlichen Siedlungsgrößen und Gebietsstrukturen sind.

Da laut Aussagen des UBA die Einzeldaten zu Abfallstückzahlen ermittelt worden sind, sollten sie spätestens jetzt auch vorgelegt werden. Aus Gründen der Kostentransparenz muss nachgewiesen werden, dass eine robuste und zuverlässige Datenbasis für diese Größe vorhanden ist. Ohne diese Daten ist es weder sachgerecht noch rechtmäßig, 50% der Reinigungskosten beim Streumüll auf der Größe „Stückzahl“ zu berechnen. Daher sollte der vom UBA vorgeschlagene Gewichtungsansatz bei der Kostenberechnung noch einmal angepasst werden und die Stückzahlen mit einer geringeren Gewichtung einbezogen werden.

Berlin, den 30. März 2023