



IK Industrievereinigung  
Kunststoffverpackungen e.V.

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

4. April 2023

Zur Umsetzung der in der EU-Einwegkunststoffrichtlinie vorgesehenen Kostenübernahme der Hersteller für die Reinigung des öffentlichen Raums als auch für die Entsorgung ihrer Produkte in der öffentlichen Abfallsammlung und -verwertung hat der Bundestag das Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) beschlossen. Danach sollen Hersteller der im Anhang des Gesetzes genannten Produktgruppen eine Sonderabgabe zahlen. Die Mittel sollen in einen vom Umweltbundesamt verwalteten Fonds fließen, aus dem die Kosten der mit der Reinigung, Abfallsammlung und -verwertung beauftragten kommunalen Unternehmen ausgeglichen werden.

Im vorliegenden Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums (BMUV) für eine Einwegkunststofffondsverordnung (EWKFondsV) wird die konkrete Höhe der Sonderabgaben für die verschiedenen Produktgruppen festgelegt. Insgesamt wird die Kostenbelastung für die Wirtschaft auf bis zu 434 Millionen € pro Jahr geschätzt. Es wird damit gerechnet, dass diese Kosten von der Wirtschaft an die Verbraucher weitergegeben werden. Eine gleichzeitige Absenkung der Abfallgebühren der Kommunen, aus denen die Leistungen bisher finanziert werden, ist nicht vorgesehen.

Vor dem Hintergrund der enormen zusätzlichen Belastung von Unternehmen und Verbrauchern bei stark gestiegenen Energie- und Lebenshaltungskosten nehmen wir zum Verordnungsentwurf wie folgt Stellung:

**1. Sonderabgabe auf Grundlage von belastbaren und aktuellen Daten bestimmen**

Das Kostenmodell und die Berechnung der Höhe der Sonderabgabe müssen auf einer belastbaren und aktuellen Datengrundlage basieren. Das Gewicht ist in der Abfallwirtschaft eine verlässliche und gebräuchliche Maßeinheit und zudem im betrieblichen Ablauf der kommunalen Entsorger integriert. Für die Größe Gewicht liegen valide Methoden zur Abfallerfassung vor und eine angemessene Datenbasis für die Berechnung von Abgabesätzen. Dagegen ist die Methode für die Stückzahlerfassung von Abfällen nicht etabliert und wird in dem UBA-Gutachten auch nicht dargelegt. Zu den Abfallstückzahlen führt das UBA lediglich Rechenbeispiele mit dem Hinweis an, dass die Stückzahlen „stichprobenartig“ erfasst wurden. Während bei Gewicht und Volumen die Datensätze für alle Sammelsysteme, für alle 20 Kommunen und Ortsgrößen im UBA-Bericht seitenweise in Tabellen präsentiert werden, verzichtet das UBA bei den Stückzahlen auf diese Darstellung präsentiert einen einzelnen Zahlenwert für den gesamten bundesdeutschen Straßenstreumüll innerorts. Das UBA versichert auf Nachfrage, dass in allen 20 untersuchten Kommunen und in allen Ortsgrößen im Streumüll die Stückzahlen erhoben wurden.

Dies ist bereits aus Gründen der Kostentransparenz nicht nachvollziehbar, da die Einbeziehung von Stückzahlen bei der Berechnung der Abgabensätze im Kostenmodell der kostenintensivste Faktor ist und damit die Kostenbeteiligung für die Hersteller – aus unserer Sicht unverhältnismäßig – in die Höhe treibt. Die vom UBA präsentierten Ergebnisse zur Stückzahlerfassung sind aus diesem Grund nicht belastbar und nicht ausreichend für einen Faktor, der die Kosten für die Wirtschaft enorm beeinflusst. Für die Datengrundlagen und die angewandte Methodik zur Festlegung der produktbezogenen Kostenbeiträge fehlt es an der erforderlichen Transparenz nach Art. 8 Abs. 4 der EWKRL.

Bevor Stückzahlen zur Kostenberechnung einbezogen werden, müssen zunächst eine Methodik zur Stückzahlerfassung erarbeitet und die Abfallstückzahlen für die betroffene Wirtschaft überprüfbar offengelegt werden. Außerdem sollte sichergestellt werden, dass zukünftige Belastungen für die Wirtschaft nur auf Basis deutlich breiter angelegter und methodisch einwandfreier Studien eingeführt werden dürfen

## **2. Keine doppelte Berücksichtigung der Stückzahlen**

Gegen die Einbeziehung von Stückzahlen in die Kostenberechnung bestehen grundsätzliche Bedenken: Der Hinweis im Verordnungsvorschlag, wonach die Stückzahlen bei der manuellen Straßenreinigung den „maßgeblichen Aufwandfaktor“ darstellen (s. S. 17), ist zwar richtig. Allerdings ist die daraus gewonnene Schlussfolgerung, dass die Stückzahlen bei der Kostenberechnung in den Divisor einfließen müssen (und eine Berechnung allein auf Basis des Gewichts nicht sachgerecht sei), aus unserer Sicht ein Trugschluss: Denn auch bei der Kostenberechnung anhand des Gewichts werden die gesamten Reinigungskosten der Kommunen zu Grunde gelegt, einschließlich der höheren spezifischen Kosten für die manuelle Reinigung. D.h., dass die erhöhten Kosten infolge der manuellen Reinigung bereits in den Gesamtkosten (Dividend) der manuellen Streumüllsammmlung erfasst sind. Eine zusätzliche Einbeziehung von Stückzahlen (als Divisor) würde zu einer massiven Überdeckung der tatsächlichen Kosten der Kommunen führen.

Während der Anteil der EWK-Produkte im Abfall lediglich **5,6 Gewichtsprozent** ausmacht, sollen die Hersteller nach dem Verordnungsvorschlag **17% der Gesamtkosten** der öffentlichen Reinigungsleistungen (940 Mio. €/Jahr) übernehmen. Bei einer rein gewichtsmäßigen Betrachtung läge der Kosten-Anteil für EWK-Produkte lediglich bei **164 Mio. €/Jahr**. Die Berechnungs-Methode des Verordnungsvorschlags führt also zu mehr als einer Verdoppelung der Kosten (Faktor 2,6). Beim Streumüll führt die Berücksichtigung von Stückzahlen sogar dazu, dass die Hersteller sogar **30%** der gesamten Reinigungskosten für die Streumüllsammmlung zahlen sollen.

Gegen die Einbeziehung der Stückzahlen spricht auch, dass in dem Verordnungsvorschlag nicht dargelegt wird, dass EWK-Produkte gegenüber anderen – nicht von der Verordnung erfassten - Bestandteilen im Streumüll (z.B. Bonbon-Papier, Kaugummi) einen erhöhten Reinigungsaufwand haben, was ein Abstellen auf die Stückzahlen rechtfertigen könnte.

Die Berechnungsmethode unter Einbeziehung von Stückzahlen verstößt gegen das Verbot der Kostenüberschreitung in Art. 8 Abs. 4 Satz 1 der EWK-Richtlinie und sollte daher geändert werden.

## **3. Menge der in Verkehr gebrachten Getränkebehälter korrigieren**

Im Gesetzgebungsverfahren zum EWKFondsG haben wir darauf hingewiesen, dass bepfandete Getränkeflaschen vom Anwendungsbereich ausgenommen werden müssen, weil nur so eine unverhältnismäßige Doppelbelastung durch die Anforderungen des Einwegkunststofffonds und des Flaschen-Pfandes vermieden wird. Der Vorschlag,

im Verordnungsentwurf für unterschiedliche Abgabensätze für pfandpflichtige und nicht-bepfandete Einweg-Getränkebehälter aus Kunststoff zu ermöglichen, genügt aus unserer Sicht nicht. Denn Hersteller dieser bepfandeten Getränkeflaschen müssen z.B. in Bezug auf die Registrierungs- und Meldepflichten sowie die Abwicklung einen erheblichen Aufwand betreiben, obwohl ihre Produkte aufgrund der Pfandpflicht sehr selten als Abfall oder Müll im öffentlichen Raum verbleiben. Der bürokratische Aufwand steht außer Verhältnis zu der sehr geringen Abgabenhöhe. Außerdem berücksichtigt die im Verordnungsvorschlag angegebene Menge der in Verkehr gebrachten Getränkebehälter nicht die signifikante Ausweitung der Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen seit 1.1.2022 (siehe § 31 VerpackG).

Die Mengenschätzungen für Getränkebehälter, auf denen die Berechnung der Sonderabgabe für diese Produktgruppe beruht, sollte an die aktuelle Rechtsanlage angepasst werden. Die Erhebung einer Sonderabgabe auf bepfandete Getränkebehälter sollte bis zur rechtlichen Klärung der Verfassungsmäßigkeit ausgesetzt werden. Zumindest sollte es eine Bagatellgrenze geben, so dass bepfandete Einweg-Getränkeflaschen von der Sonderabgabe ausgenommen sind, sofern sie weniger als ein Prozent der Abfallmenge ausmachen.

#### **4. Verwaltungskosten sind nicht umlagefähig**

Bei der Prüfung des Entwurfs fallen die hohen Verwaltungskosten von im Durchschnitt 3,3 Mio. Euro jährlich im Zeitraum 2022-2026 auf (S. 15), die insbesondere durch die geplanten 30 neue Plan-Stellen im UBA verursacht werden. Dies ist insofern erstaunlich, da die EWK-Richtlinie eine Umlage von Verwaltungskosten gar nicht vorsieht. Der für Verpackungen relevante Art. 8 Abs. 2 EWK-Richtlinie beschränkt die auf die Hersteller umzulegenden Kosten nämlich auf folgende Kostenblöcke:

- Sensibilisierungskosten
- *Sammlungskosten*,
- Reinigungskosten.

*Verwaltungskosten* werden in der Richtlinie zwar erwähnt (im Zusammenhang mit der Festlegung der Reinigungskosten, Art. 8 Abs. 4 S. 4 EWK-Richtlinie), sie sind nach der Richtlinie jedoch nicht auf die Hersteller umzulegen. Dahinter steht der Gedanke, dass in einem privatwirtschaftlichen System der Erweiterten Herstellerverantwortung die Verwaltungskosten sowieso von der Wirtschaft getragen werden und daher nicht umgelegt werden müssen. Dies zeigt einmal mehr, dass die Umsetzung mittels staatlicher Sonderabgabe (und diesbezüglichen staatlichen Verwaltungskosten) mit dem Sinn und Zweck der Richtlinie nicht vereinbar ist.

Zumindest können die „*Kosten der Erhebung und Übermittlung der Daten*“ z.B. über die Abfallsammlung und -behandlung nicht auf die Hersteller von Einweg-Verpackungen aus Kunststoff umgelegt werden, weil in Art. 8 Abs. 2 eine dem Art. 8 Abs. 3 c) der Richtlinie entsprechende Regelung fehlt.

Für die Umlage von Verwaltungskosten auf die Hersteller gibt es in der Richtlinie keine Grundlage. Die Kosten für die Erhebung von Abfalldaten dürfen nach der Richtlinie nicht auf die Hersteller von Einweg-Verpackungen umgelegt werden. Zudem müssen die im Rahmen des Lizenzentgelts geleisteten Beiträge für Sensibilisierungsmaßnahmen bei systembeteiligungspflichtigen Verpackungen zum Abzug zu bringen, weil ansonsten eine unzulässige Doppelbelastung droht (Art. 103 Abs. 3 GG).