

Position zum Kostenmodell für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU- Einwegkunststoffrichtlinie

Bezugnehmend auf das Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes „Erarbeitung eines Kostenmodells für den Einwegkunststofffonds“ weist die AGVU im Folgenden auf kritische Punkte im Kostenmodell, auf mögliche Belastungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern sowie auf den bürokratischen Aufwand für international tätige Unternehmen hin.

1. Definition des Herstellerbegriffs:

Der Herstellerbegriff in der EU-Einwegkunststoffrichtlinie ist breit gefasst und kann grundsätzlich im jeweiligen nationalen Kontext interpretiert werden. Auf diese Weise kann er mit bereits bestehenden nationalen Gesetzen und Systemen in Einklang gebracht werden, um notwendige Anpassungsbedarfe möglichst gering zu halten. Vor diesem Hintergrund sollte darauf hingewirkt werden, dass die konkrete Interpretation des Herstellerbegriffs im deutschen Einwegkunststoffgesetz deckungsgleich mit dem Verpackungsgesetz ist. Diese Abgrenzung, die die Inverkehrbringer von Verpackungen, nicht aber die Hersteller von Verpackungen adressiert, ist seit Jahrzehnten etabliert. Der vom BMUV intendierte, produktabhängige Einbezug von Verpackungsherstellern würde hingegen zu erheblichen Rechtsunsicherheiten führen.

2. Datenbasis und Transparenz:

Die bisher im UBA-Forschungsprojekt zugrundeliegenden Daten und Berechnungen sind nicht nachprüfbar. Die zentralen Komponenten für die Berechnung der Abgabesätze für Einwegkunststoff-Produktarten sind laut des bisher bekannten Diskussionspapiers die auf dem Markt bereitgestellten Mengen (S. 7-8) sowie die Abfallmengen bzw. Reinigungskosten (S. 34). Bei der Bezifferung dieser zentralen Größen ergeben sich jedoch eine Reihe von Problemen:

Auf dem Markt bereitgestellte Mengen

Auffällig bei der Auflistung der bereitgestellten Mengen sind die großen Bandbreiten für einige Produkte, insbesondere Tüten- und Folienverpackungen (55.000t – 95.000t) und Getränkebehälter (400.000t – 640.000t). Derartig große Bandbreiten lassen auf eine nicht ausreichende Datenbasis schließen. Folglich stellt der Median dieser Bandbreiten keine geeignete Basis für die Berechnung von Abgabesätzen dar. Die bereitgestellten Mengen müssen so erhoben werden, dass eine trennscharfe Unterscheidung zwischen allen Produktarten möglich ist. Nur so kann eine verursachergerechte Zurechnung entstehender Kosten erfolgen. Hinzu kommt, dass die Aufteilung in bepfandete und unbepfandete Getränkebehälter aufgrund der erfolgten Ausweitung der Pfandpflicht (seit 2022 bzw. ab 2024) nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten entspricht. Es ist zu erwarten, dass die nun bepfandeten Behälter seltener gelittert werden. Die Hochrechnungen müssen entsprechend aktualisiert werden.

Reinigungskosten

Die dargestellten Abfallmengen bzw. Reinigungskosten beruhen auf einer Studie von 2020, die das INFA-Institut im Auftrag des Verbands der kommunalen Unternehmen (VKU) durchgeführt hat. Diese Studie ist bisher nicht veröffentlicht worden. In der vorliegenden 30-seitigen Zusammenfassung fehlen zentrale Angaben zur Methodik, insbesondere bezüglich der Repräsentativität der Stichprobe für die Siedlungsstruktur, Angaben zu den absoluten Mengen sowie eine Ausschlüsselung nach Produkten gemäß Art. 8 Abs. 2 EWK. Es ist notwendig, dass die gesamte VKU-Studie, inklusive der

Rohdaten, zugänglich gemacht wird. Da der VKU Unternehmen vertritt, die Auszahlungen aus dem Einwegkunststofffonds erhalten, ist die VKU-Studie zudem nicht als unabhängig anzusehen und darf nicht als zentrale Informationsquelle für die Berechnung der Abgabensätze dienen. Die zusätzliche Erhebung von Daten im Rahmen des Forschungsvorhabens, v.a. zum Außerortsbereich, umfasst eine vergleichsweise kleine Stichprobe und stellt keine ausreichende Basis für die korrekte Hochrechnung von Reinigungskosten für das gesamte Bundesgebiet dar.

Das UBA muss eine neue, unabhängige Studie beauftragen, um eine die Realität widerspiegelnde Berechnung der Reinigungskosten durchführen zu können. Das Argument, die Kosten eines solchen Unterfangens seien nicht tragbar, greift an dieser Stelle nicht, denn die Verhältnismäßigkeit einer aufwendigeren, aber korrekten Datenerhebung ist vor dem Hintergrund der voraussichtlichen finanziellen Belastung der Hersteller – laut UBA ca. 434 Mio. € im Jahr – zweifellos gegeben.

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. Es ist daher wahrscheinlich, dass zumindest Teile dieser Mehrkosten auf die Verbraucherinnen und Verbraucher umgelegt werden. Da es sich um Produkte handelt, für die es „derzeit keine leicht verfügbaren geeigneten oder nachhaltigeren Alternativen gibt“ (S. 2), können Verbraucher ihrerseits schwer auf andere Produkte ausweichen. Das Einwegkunststoffgesetz führt somit zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung privater Haushalte, die sich derzeit bereits mit stark gestiegenen Lebenshaltungskosten konfrontiert sehen.

Kommunen werden durch die neue Kostentragungspflicht der Hersteller entlastet. Die künftigen Auszahlungen aus dem Fonds werden zu zusätzlichen Finanzmitteln der Kommunen. Daher ist es wichtig, die Mittelverwendung in der Rechtsverordnung zum Kostenmodell eindeutig festzulegen: Die Mittel sollten anteilig für Sensibilisierungsmaßnahmen, für den Ausbau der öffentlichen Sammelinfrastruktur sowie für die Steigerung der Reinigungsqualität verwendet werden. Ein weiterer Anteil sollte als Überschuss verrechnet und in eine Senkung der Abfallgebühren für private Haushalte¹ übersetzt werden. Eine Pflicht zur Dokumentation muss mit diesen Vorgaben einhergehen.

4. Fehlende EU-weite Koordinierung

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.

Es besteht das Risiko, dass Unternehmen, die in mehr als einem EU-Mitgliedstaat aktiv sind, 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 einem der ersten Mitgliedstaaten, die bereits ein konkretes Kostenmodell erarbeitet haben. Die anderen EU-Mitgliedstaaten sollten so schnell wie möglich über

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

das geplante Kostenmodell informiert und zu Austausch und Koordination mit dem Ziel einer möglichst einheitlichen Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung eingeladen werden.

5. Besetzung der Einwegkunststoffkommission

Mit der Einwegkunststoffkommission soll den Entscheidungsträgern ein Beratungsgremium zur Seite gestellt werden. Durch die Besetzung der Kommission (§ 24 Einwegkunststoffgesetz) ergibt sich jedoch eine Stimmenmehrheit für die Entsorgungswirtschaft gemeinsam mit den Umwelt- und Verbraucherverbänden. Da die Einwegkunststoffkommission auch für das Prinzip der Produktverantwortung steht, ist hier zumindest ein Stimmengleichgewicht herzustellen – beispielsweise durch eine Erhöhung der Zahl der Herstellervertreter.

6. Verwaltungskosten des Einwegkunststofffonds

Die Ansiedelung des Einwegkunststofffonds beim Umweltbundesamt birgt das Risiko unnötig hoher Verwaltungskosten. Mit der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) steht bereits eine Struktur für die Realisierung der erweiterten Herstellerverantwortung zur Verfügung, auf die ein Fonds aufsetzen könnte. Bei Errichtung und Verwaltung des Fonds muss in jedem Fall ein besonderes Augenmerk auf schlanke Strukturen und Nutzung vorhandener Expertise liegen.

November 2022