

02.12.22**Empfehlungen
der Ausschüsse**

U - Fz - G - In - Wi

zu **Punkt ...** der 1029. Sitzung des Bundesrates am 16. Dezember 2022

Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung von Artikel 8 Absatz 1 bis 7 der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt

A

Der **Finanzausschuss** (Fz) undder **Wirtschaftsausschuss** (Wi)

empfehlen dem Bundesrat, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

- Wi 1. Zu Artikel 1 (§ 9 Absatz 3 und 4 EWKFondsG)

In Artikel 1 § 9 sind Absatz 3 und 4 zu streichen.

bei
Annahme
entfällt
Ziffer 8

Folgeänderungen:

In Artikel 1 § 26 Absatz 1 sind Nummer 5 und 6 zu streichen.

Begründung:

Die in § 9 Absatz 3 und 4 für die Betreiber elektronischer Marktplätze und Fulfilment-Dienstleister angeordnete Verpflichtung zur Überwachung der

...

Registrierung der jeweiligen Hersteller wäre mit unverhältnismäßigem bürokratischem und finanziellem Aufwand für die Betroffenen, insbesondere für KMU, verbunden. Die Einwegkunststoffrichtlinie begründet in Artikel 8 Absatz 1 bis 7 keine derartige Verantwortlichkeit dieser Wirtschaftsakteure. Vielmehr enthält sie eine Aufforderung gegenüber den Mitgliedstaaten, Sorge für die Erfüllung der Kostenübernahme durch die Hersteller zu tragen. Eine Verlagerung der Durchführung einer solchen Kontrolle auf die Privatwirtschaft wird als zu weitgehend und für die Umsetzung nicht erforderlich angesehen.

Wi 2. Zu Artikel 1 (§ 14 Absatz 1 EWKFondsG)

Der Bundesrat bittet, dafür Sorge zu tragen, dass die Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, durch die die Abgabesätze festgelegt werden sollen, so rechtzeitig vor dem Inkrafttreten der Abgabepflicht am 1. Januar 2024 erlassen wird, dass die betroffenen Unternehmen ausreichend Zeit haben, um die neuen finanziellen Anforderungen in ihrer Preispolitik berücksichtigen zu können.

Begründung:

§ 14 Absatz 1 regelt, dass die Abgabesätze durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz festgelegt werden, die bis zum 31. Dezember 2023 zu erlassen ist. Da die Abgabepflicht bereits am 1. Januar 2024 in Kraft treten soll, könnte ein vergleichsweise später Erlass der genannten Rechtsverordnung die betroffenen Unternehmen in Schwierigkeiten bringen. Dies gilt es zu vermeiden. Denn zwischen der Festlegung der Abgabesätze und dem Entstehen der Abgabepflicht muss eine ausreichende Vorlaufzeit gegeben sein, damit die neuen finanziellen Anforderungen in der Preispolitik der Betroffenen berücksichtigt werden können. Um Transparenz für die Kosten zu schaffen, welche auf die Unternehmen zukommen, sollte sichergestellt werden, dass die Rechtsverordnung deutlich vor dem 31. Dezember 2023 erlassen wird. Nur so kann eine gleichmäßige Verteilung der finanziellen Folgen entlang der Wirtschaftskette erreicht werden.

Wi 3. Zu Artikel 1 (§ 14 Absatz 2 Satz 01 – neu –,
Satz 1 EWKFondsG)

Artikel 1 § 14 Absatz 2 ist wie folgt zu ändern:

a) Dem bisherigen Wortlaut ist folgender Satz voranzustellen:

„Die Festlegung der Abgabesätze erfolgt auf Basis der erforderlichen Kosten, die für jede Art eines Einwegkunststoffproduktes gemäß ihrem Gewichtsanteil am Abfallaufkommen mittels repräsentativer Abfall- und Kostenanalysen zu bestimmen sind.“

b) In Satz 1 sind die Wörter „Bei der Festlegung der Abgabesätze“ durch das Wort „Dabei“ zu ersetzen.

Begründung:

Mit der Verordnung nach § 14 Absatz 1 sollen die Abgabesätze festgelegt werden. Diese haben die wesentlichsten Auswirkungen auf die letztlich von den Herstellern zu tragenden Kosten. Dabei fehlt es in Absatz 2 weitgehend an einer Festlegung des Regelungsprogramms gegenüber dem Ordnungsgeber, die den Anforderungen des Artikel 80 Absatz 1 Satz 2 GG, insbesondere dem Wesentlichkeitsgrundsatz, genügt. Es ist erforderlich, dass im Einwegkunststofffondsgesetz selbst die maßgeblichen Kriterien für die Kostenerhebung geregelt werden. Daher sollten die Bemessungsfaktoren für die die Abgabe tragenden Kosten gesetzlich geregelt werden und zwar in der Gestalt, dass die notwendigen Kosten für jede betroffene Einwegkunststoffproduktart gemäß ihrem Gewichtsanteil am Abfallaufkommen bestimmt werden.

Wi 4. Zu Artikel 1 (§ 17 Absatz 1 Nummer 4,
Nummer 5 – neu – EWKFondsG)

Artikel 1 § 17 Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 4 ist der abschließende Punkt durch ein Komma zu ersetzen.

b) Folgende Nummer ist anzufügen:

„5. Angaben zu den als Entsorgungsleistung angefallenen Abfallmengen.“

Begründung:

In § 17 Absatz 1 soll geregelt werden, welche Angaben die Anspruchsberechtigten jährlich an das Umweltbundesamt melden müssen, und zwar die zur Kostenerstattung berechtigenden Leistungen.

Zielführend wäre es, wenn überdies ausdrücklich geregelt würde, dass auch Angaben zu den Abfallmengen, die im öffentlichen Raum gesammelt und entsorgt worden sind, gemacht werden müssen. Diese Mengen haben maßgeblichen Einfluss auf die Ansprüche der Berechtigten und sind wichtig zur Bewertung der Kosteneffizienz von Reinigungsleistungen sowie der Verhältnismäßigkeit der Kosten insgesamt.

- Wi 5. Zu Artikel 1 (§ 23 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 Buchstaben a und b,
Buchstabe c – neu – EWKFondsG)

Artikel 1 § 23 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Buchstabe a ist das Wort „sowie“ durch ein Komma zu ersetzen.
- b) In Buchstabe b ist der abschließende Punkt durch das Wort „sowie“ zu ersetzen.
- c) Folgender Buchstabe ist anzufügen:
„c) der Bestimmung der Hersteller nach § 22 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3.“

Begründung:

Die Gesetzesbegründung führt aus, dass nach den bisherigen Erfahrungen mit der Umsetzung der Richtlinie (EU) 2019/904 davon auszugehen ist, dass unter anderem die Einordnung einer natürlichen oder juristischen Person oder Personengesellschaft als Hersteller in Einzelfällen streitig sein kann. Dies ist auch aufgrund des nicht dem Verpackungsgesetz entsprechenden Herstellerbegriffs der Fall. Insofern soll mit § 22 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 die Möglichkeit geschaffen werden, dass das Umweltbundesamt die Herstellereigenschaft verbindlich feststellt.

Da die Herstellereigenschaft entscheidend dafür ist, ob eine Abgabepflicht dem Grunde nach besteht, sollte die Einwegkunststoffkommission das Umweltbundesamt auch bei der oft anspruchsvollen Frage der Bestimmung der Herstellereigenschaft beraten.

Wi 6. Zu Artikel 1 (§ 23 Absatz 2 Satz 5 – neu – EWKFondsG)

In Artikel 1 § 23 ist dem Absatz 2 folgender Satz anzufügen:

„Entscheidungen in den Verfahren nach Absatz 1 Satz 2, die von den Empfehlungen der Einwegkunststoffkommission abweichen, sind zu begründen.“

Begründung:

Laut Gesetzesbegründung soll die Einwegkunststoffkommission als beratendes Gremium fungieren. Da die Entscheidungen nach Absatz 1 Satz 2 entscheidenden Einfluss auf die Abgabenhöhe und die auszahlenden Mittel haben beziehungsweise darauf, inwiefern ein Produkt von den Regelungen des Gesetzes erfasst wird, sollten die Empfehlungen der Einwegkunststoffkommission jedoch stärker berücksichtigt werden. Daher sollten Entscheidungen, die von den Empfehlungen der Kommission abweichen, zumindest begründet werden.

Wi 7. Zu Artikel 1 (§ 24 Absatz 1 Satz 1,
Satz 2 Nummer 1 EWKFondsG)

Artikel 1 § 24 Absatz 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Satz 1 ist die Zahl „13“ durch die Zahl „14“ zu ersetzen.
- b) In Satz 2 Nummer 1 ist das Wort „sechs“ durch das Wort „sieben“ zu ersetzen.

Begründung:

Es sollte sichergestellt werden, dass die Hersteller in der Einwegkunststoffkommission nicht weniger als die Hälfte der Mitglieder ausmachen.

Da die Kunststoffkommission mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen ihre Empfehlungen beschließt (vergleiche § 23 Absatz 2 des Gesetzentwurfs), wäre es ansonsten denkbar, dass die zahlungspflichtigen Hersteller regelmäßig überstimmt und Empfehlungen entgegen ihrer Auffassung abgegeben werden.

- Wi 8. Zu Artikel 1 (§ 26 Absatz 1 Nummer 5 und 6 EWKFondsG)*
- entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 1
- Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass Betreibern elektronischer Marktplätze sowie Fulfilment-Dienstleistern, welche angemessene Vorkehrungen zur Überprüfung der Registrierung der Hersteller getroffen haben, die Möglichkeit eingeräumt wird, sich im Rahmen der Ordnungswidrigkeitentatbestände gemäß § 26 Absatz 1 Nummer 5 und 6 zu exkulpieren.

Begründung:

Angesichts des hohen Verwaltungsaufwands, der mit den Kontrollpflichten nach § 9 Absatz 3 und 4 einhergeht, ist die Verantwortlichkeit der Betreiber elektronischer Marktplätze und Fulfilment-Dienstleister auf ein reines Organisationsverschulden zu begrenzen. Hierzu sollte bei den Ordnungswidrigkeitentatbeständen die Möglichkeit einer Exkulpation vorgesehen werden.

- Wi 9. Zu Artikel 1 (Anlage 1 Nummer 3,
Anlage 2 Tabellenzeile zu § 31 Verpackungsgesetz EWKFondsG)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) In Anlage 1 Nummer 3 sind die Wörter „Getränkebehälter mit“ durch die Wörter „Unbepfandete Getränkebehälter mit“ zu ersetzen und die Wörter „wie bepfundete und nicht bepfundete Getränkeflaschen und Verbundgetränkeverpackungen,“ zu streichen.
- b) In Anlage 2 ist die Tabellenzeile zu § 31 Verpackungsgesetz zu streichen.

Begründung:

Auch wenn EU-rechtlich im Rahmen der Einwegkunststoff-Richtlinie ((EU) 2919/904) keine Unterscheidung zwischen bepfundeten und unbepfundeten Einweggetränkeflaschen gemacht wird, ist es im Rahmen der vorliegenden nationalen Umsetzung aus Gründen der Verhältnismäßigkeit dringend erforder-

* Als Hilfsempfehlung zu Ziffer 1 beschlossen.

lich, bepfandete Einweggetränkeflaschen vom Anwendungsbereich des Gesetzes auszunehmen.

Das bereits seit Langem in Deutschland etablierte und erfolgreiche Pfandsystem sorgt dafür, dass eine Vermüllung der Umwelt durch bepfandete Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff nur in sehr geringem Maße erfolgt. Oftmals werden achtlos weggeworfene bepfandete Einweggetränkeflaschen zudem von Dritten aus dem öffentlichen Raum entfernt, um das Pfand zu erhalten.

Aus der Gesetzesbegründung wird deutlich, dass dieser Umstand erkannt worden ist, da unterschiedliche Abgabesätze für bepfandete und unbepfandete Einweggetränkeflaschen ausgewiesen werden sollen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass erheblicher Aufwand im Rahmen der Registrierungs- und Meldepflichten sowie der Abwicklung entsteht. Insofern entsteht unverhältnismäßiger Aufwand im Vergleich zu der zu erwartenden Abgabenhöhe, der eine vollständige Ausnahme der bepfandeten Einweggetränkeverpackungen rechtfertigt.

Wi 10. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich den vorliegenden Gesetzentwurf der Bundesregierung. Er befürwortet darüber hinaus die wesentlichen Ziele der EU-Einwegkunststoffrichtlinie (EU) 2019/904 und des Gesetzentwurfs in Form der Reduktion des Verbrauchs von Einwegkunststoffprodukten, der Bekämpfung der Vermüllung des öffentlichen Raums (Littering) sowie der Unterstützung der Reinigung dieses Raums. Gleiches gilt für eine Förderung der Kreislaufwirtschaft.
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Auswirkungen der Vorschläge auf die Wirtschaft und dabei insbesondere auf kleine und mittlere Unternehmen berücksichtigt werden sollten. Der Bundesrat spricht sich dabei für bürokratiearme und praxistaugliche Lösungen aus.
- c) Der Bundesrat bittet, die Kostenübertragung so einfach und bürokratiearm wie möglich zu organisieren und bereits bestehende Strukturen zu nutzen, um insbesondere kleine und mittlere Unternehmen nicht unverhältnismäßig zu belasten.
- d) Der Bundesrat bittet zu prüfen, ob für die Registrierung der Hersteller von Einwegkunststoffprodukten bereits bestehende Instrumente wie das Herstellerregister bei der Zentralen Stelle Verpackungsregister (ZSVR) genutzt werden könnten, um Synergieeffekte zu generieren.

- e) Der Bundesrat hält es für erforderlich, auch die Kostenberechnung der Höhe des Abgabebetrags insbesondere hinsichtlich möglicher weiterer Faktoren in Ergänzung zum Gewicht der in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffverpackungen klarzustellen.
- f) Der Bundesrat spricht sich für eine weitere Klarstellung beziehungsweise Präzisierung des Herstellerbegriffs aus. Auch hier gilt es, eine praxistaugliche und rechtssichere Anwendung sicherzustellen.
- g) Darüber hinaus bittet der Bundesrat, eine mögliche Ausnahmeregelung für bepfandete Getränkeverpackungen zu prüfen. In diesem Bereich besteht bereits eine sehr hohe Rücknahmequote und Zuführung zum Recycling.

Fz 11. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat stellt fest, dass die Einwegkunststoffabgabe zu einer Kostenbelastung der Hersteller von Kunststoffprodukten und der weiteren Adressaten des Gesetzentwurfs führt. Die Höhe der Belastung lässt der Gesetzentwurf offen. Sie soll erst nachträglich ohne Zustimmung des Bundesrates durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz festgelegt werden.
- b) Der Bundesrat ist der Auffassung, dass für betroffene Unternehmen die Einwegkunststoffabgabe als Betriebsausgabe abziehbar sein wird. Folglich könnte sich die Einwegkunststoffabgabe mittelbar auch auf das Körperschaftsteuer- beziehungsweise Einkommensteueraufkommen der Länder sowie auf das Gewerbesteueraufkommen der Kommunen auswirken.
- c) Der Bundesrat weist darauf hin, dass er bereits in der Vergangenheit wiederholt die Bundesregierung dazu aufgefordert hat, ihre Kostenschätzungen für einzelne Gesetzgebungsvorhaben zu präzisieren. Auch Länder und Kommunen müssen in der Lage sein, die Auswirkungen eines durch den Bund initiierten Gesetzes auf ihre Haushalte absehen zu können. In der aktuellen Haushaltssituation der Länder und Kommunen gilt das dringender denn je.

- d) Der Bundesrat fordert die Bundesregierung vor diesem Hintergrund dazu auf, die finanziellen Auswirkungen der Umsetzung des vorliegenden Gesetzes auf die Haushalte von Ländern und Kommunen im Einzelnen umfassend darzustellen. Hierzu ist auch eine Darstellung der Belastungen von Ländern und Kommunen unabdingbar, die sich infolge von Steuerminderungen ergeben. Auch fordert der Bundesrat die Bundesregierung abermals dazu auf, bei ihren künftigen Gesetzesvorhaben die Länder in diesem Sinne umfassend in Kenntnis zu setzen.

B

12. Der **federführende Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit**, der **Gesundheitsausschuss** und der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** empfehlen dem Bundesrat, gegen den Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes keine Einwendungen zu erheben.