



FFI e.V. | Kleine Hochstraße 8 | 60313 Frankfurt am Main

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Herrn Dr. Jean Doumet

per E-Mail an:

WR112@bmuv.bund.de

Frankfurt am Main, 14. April 2022

FFI Stellungnahme zum Referentenentwurf „Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Einwegkunststofffondsgesetz)

Seite 1/8

Sehr geehrter Herr Dr. Doumet,

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz (BMUV) für ein innerhalb der Bundesregierung noch nicht abschließend abgestimmten Referentenentwurf eines „Gesetzes zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Einwegkunststofffondsgesetz; EWKFondsG; Stand: 23.3.2022) möchten wir nachfolgend Stellung nehmen. Wir konzentrieren uns dabei auf den im EWKFondsG gewählten **Hersteller-Begriff**, der unseres Erachtens nicht sachgerecht ist und das EWKFondsG in Teilen nicht vollzugsfähig macht.

Im Hinblick auf andere Regelungsaspekte des EWKFondsG verweisen wir auf die dem BMUV vorliegenden Stellungnahmen anderer Wirtschaftsverbände, insbesondere die der PRO-S-PACK Arbeitsgemeinschaft für Serviceverpackungen e.V., die wir vollumfänglich mittragen.



FFI Stellungnahme zum Referentenentwurf „Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Einwegkunststofffondsgesetz)

Seite 2/8

Hersteller nach EWKRL und EWKFondsG

Gemäß Art. 3 Nr. 11 der „Richtlinie (EU) 2019/904 (...) über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt“ (EU-Einwegkunststoffrichtlinie; EWKRL) gehört zum Kreis des Normadressaten „Hersteller“:

„jede natürliche oder juristische Person, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist, und (...) Einwegkunststoffartikel, befüllte Einwegkunststoffartikel oder Fanggeräte, die Kunststoff enthalten, gewerbsmäßig herstellt, befüllt, verkauft oder importiert und in dem Mitgliedstaat in Verkehr bringt (...)“

Diesem Herstellerbegriff ist zu entnehmen, dass

- der europäische Gesetzgeber unter anderem zwischen Einwegkunststoffartikeln und befüllten Einwegkunststoffartikeln unterscheidet,
- mit den Verben *herstellen*, *befüllen*, *verkaufen* und *importieren* der Geltungsbereich im Grundsatz lieferkettenweit definiert ist und dass
- als „in Verkehr bringen“ unter Hinzuziehung der Definition des „Inverkehrbringens“ (Art. 3 Nr. 6 EWKRL) „die erstmalige Bereitstellung eines Produkts auf dem Markt eines Mitgliedstaats“ zu verstehen ist.

Wir leiten insbesondere aus dem Attribut *befüllt* ab, dass sich der europäische Gesetzgeber mit *befüllten Einwegkunststoffartikeln* auf die in der Richtlinie aufgezählten Einwegkunststofflebensmittelverpackung (zum Beispiel Becher oder ToGo-Lebensmittelverpackungen) und mit den Einwegkunststoffartikeln auf (unbefüllbare) Gegenstände wie Wattestäbchen oder Luftballon-Halter etc. bezieht. Wir können mit anderen Worten nicht ableiten bzw. einen Beleg dafür finden, dass unter



FFI Stellungnahme zum Referentenentwurf „Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Einwegkunststofffondsgesetz)

Seite 3/8

Einwegkunststoffartikeln auch unbefüllte Einwegkunststofflebensmittelverpackung als Alternative zu den befüllten Einwegkunststofflebensmittelverpackung zu subsumieren sind.

Bedauerlicherweise nimmt der europäische Gesetzgeber im Rahmen der Begriffsbestimmungen weder diese Differenzierung vor, noch benennt er in seiner Hersteller-Definition für jede Art von EWKRL-Artikeln den jeweiligen Stufen-Verantwortlichen als Normadressaten.

Gleichwohl bewerten wir die bestimmende Spezifikation *befüllte* Einwegkunststoffartikel, die erstmals in Verkehr gebracht werden, in der Art, als dass die rechtliche Existenz einer Einwegkunststofflebensmittelverpackung als Regelungsobjekt der EWKRL in ihrer Lieferketten-Stufigkeit des Produzierens, Befüllens, Vertriebs (bzw. Importierens), Verbrauchs erst mit dem Akt der Befüllung beginnt. Dies mag zweifellos bei anderen EWKRL-Artikeln bereits der Akt des Produzierens sein, bei befüllten Einwegkunststoffartikeln ist es jedenfalls in einer zugrunde liegenden chronologischen Lieferketten-Stufigkeit frühestens das Befüllen.

Als Produzent der noch unbefüllten Einwegkunststofflebensmittelverpackung operiert der Verpackungshersteller in zeitlicher Chronologie also, bevor der Artikel als befüllter Einwegkunststoffartikel in Verkehr gebracht wird und damit zum Objektatbestand der EWKRL wird.

Nach unserer rechtlichen Bewertung ist somit einerseits das Produzieren und das erste Inverkehrbringen von *unbefüllten* Einwegkunststoffartikeln (Einwegkunststofflebensmittelverpackung) nicht durch die Hersteller-Definition der EWKRL abgedeckt und damit kein Regelungsgegenstand der europäischen Richtlinie. Andererseits beginnt die rechtliche Objekteigenschaft von Einwegkunststofflebensmittelverpackungen in zeitlicher Chronologie der Lieferkette erst mit dem Akt des Befüllens als



FFI Stellungnahme zum Referentenentwurf „Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Einwegkunststofffondsgesetz)

Seite 4/8

erstem Inverkehrbringen. Insofern ist – für den Bereich der befüllten Einwegkunststoffartikel – der Akt der Produktion nicht einschlägig.

Aus den beiden genannten Schlussfolgerungen ergibt sich somit, dass der Produzent einer unbefüllten oder später befüllten Einwegkunststofflebensmittelverpackung kein Normadressat und damit kein möglicher Verpflichteter der EWKRL ist und es bei einer „eins zu eins“-Umsetzung der europäischen Richtlinie in die nationalen Rechtsordnungen auch nicht werden kann oder darf.

Insofern bewerten wir den Entwurf des EWKFondsG in Bezug auf die geplante Ausweitung der Verpflichtungen auf den Verpackungsproduzenten als überprüfungswürdig.

In § 3 Nr. 3 Begriffsbestimmungen des EWKFondsG heißt es:

Hersteller: jede natürliche oder juristische Person oder rechtsfähige Personengesellschaft, die a) im Geltungsbereich dieses Gesetzes niedergelassen ist, und als Produzent, Befüller, Verkäufer oder Importeur unabhängig von der Verkaufsmethode, einschließlich von Fernabsatzverträgen im Sinne des § 312c des Bürgerlichen Gesetzbuchs, gewerbsmäßig Einwegkunststoffprodukte nach Anlage 1 im Geltungsbereich dieses Gesetzes erstmalig auf dem Markt bereitstellt oder...“

Denn anders in der EWKRL enthält das EWKFondsG die bestimmende Spezifikation „befüllte Einwegkunststoffartikel“ oder „befüllte Einwegkunststoffprodukte“ nicht.



FFI Stellungnahme zum Referentenentwurf „Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Einwegkunststofffondsgesetz)

Seite 5/8

Demnach würde es sich bei diesen Produkten im Sinne des EWKFondsG bei einer ersten Bereitstellung auf dem Markt als Regelungsobjekt um die reine Verpackung ohne Inhalt handeln. Und in der Folge wäre der Produzent der noch unbefüllten bzw. später zu befüllenden Einwegkunststofflebensmittelverpackung der Normadressat des EWKFondsG, für den sich die im EWKFondsG geregelten Registrierungs- und Zahlungsverpflichtungen ergeben.

Insofern vermuten wir hierin eine wesentliche rechtliche Diskrepanz zwischen der EWKRL und dem Entwurf des EWKFondsG bzw. eine eventuelle Nicht-Richtlinienkonformität des EWKFondsG.

Störungen der Umsetzung

Sollte das Konzept des EWKFondsG dennoch in Kraft gesetzt werden, sehen wir erhebliche Implementationshemmnisse aufgrund einer teilweisen Unmöglichkeit der Pflichtenerfüllung seitens der Verpackungsproduzenten.

Zum Verständnis ist dabei zunächst zu unterscheiden zwischen „Marken“- und „neutralen“ Food Service-Verpackungen.

Als „Marken“-Verpackungen sind solche zu verstehen, die von den entsprechenden Markenartiklern (z.B. Quickservice-Restaurant-Betreiber, Imbissbetriebe) oder vom Lebensmittelhandwerk (Bäckereien, Metzgereien) nach ihren Designvorgaben und mit ihren Markenzeichen und Logos versehen zur Produktion durch einen Verpackungshersteller beauftragt werden. Anstatt seine Verpackungen selbst herzustellen, bedient sich der Markenartikler also eines Dritten (Verpackungshersteller) zur Produktion „seiner“ Marken-Verpackungen (verlängerte Werkbank), die er dann befüllt und an den



FFI Stellungnahme zum Referentenentwurf „Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Einwegkunststofffondsgesetz)

Seite 6/8

Verbraucher abgibt. (Diesem Umstand trägt im Übrigen das Verpackungsgesetz richtigerweise Rechnung, wonach der Hersteller der Verpackung derjenige ist, der die Einheit aus Produkt und Verpackung erstmalig auf den Markt bringt.)

Insofern ist in diesem Fall der Verpackungshersteller immer ein Auftrags-Fertiger (Diskret-Produzent). Es ist niemals der Fall, dass ein Verpackungshersteller auf Verdacht und ohne Auftrag bestimmte Mengen an „Marken“-Verpackungen produziert in der Hoffnung, diese an den auf der Verpackung ausgewiesenen Markenartikler absetzen zu können. Insofern finden sich in der Realität auf dem Markt ausschließlich „Marken“-Verpackungen, die sich der Inverkehrbringer von einem Verpackungshersteller hat produzieren lassen.

Hinzu kommt, dass sich ein Markenartikler für seine „Marken“-Verpackungen in den allerseltensten Fällen nur eines Lieferanten bedient. Die Versorgungssicherheit mit Verpackungen steht gerade in der aktuellen Zeit an oberster Stelle der Prioritäten-Liste eines Markenartiklers und des Handels, weshalb im Rahmen des Risikomanagements in aller Regel eine Single-Sourcing-Beschaffung vermieden wird und sich ein Markenartikler so gut wie immer von mehreren Verpackungsproduzenten für eine identische Verpackung gleichzeitig beliefern lässt (Multi-Sourcing).

Entscheidend ist nun, dass die Produktionsmenge solcher „Marken“-Verpackungen (möglicherweise deutlich) größer sein kann als die Marktmenge gemäß EWKFondsG, da dem Verpackungsproduzenten keine Informationen darüber vorliegen bzw. ihm von seinem Kunden zur Kenntnis gebracht werden, welchen Teil der Produktionsmenge ein auf verschiedenen nationalen Märkten operierender Markenartikler in Deutschland und welchen Teil er außerhalb Deutschlands in Verkehr bringt.



FFI Stellungnahme zum Referentenentwurf „Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Einwegkunststofffondsgesetz)

Seite 7/8

Der Verpackungsproduzent würde daher rechtsimmanent zu überhöhten Zahlungen an den Einwegkunststofffonds gezwungen sein, da er zur Ermittlung der rechtskonformen Zahlungsverpflichtung nach der Formel *Fondsabgabe = Produktionsmenge minus Exportanteil* keine belastbaren Informationen über den Exportanteil vorliegen hat. Dies führt zu einer unzulässigen mindestens aber nicht hinnehmbaren Mehrbelastung des bzw. der Verpackungsproduzenten.

Analog zu diesen Umsetzungsproblemen zwischen dem rechtsunterworfenen Verpackungshersteller und dem Staat wird es durch das EWKFondsG auch auf privatrechtlicher Ebene zwischen den Verpackungsproduzenten und dem Markenartikler zu Störungen kommen. Denn es muss davon ausgegangen werden, dass der oder die Verpackungshersteller die zu leistenden Zahlungsverpflichtungen an den Fonds für die für den Kunden produzierten Marken-Verpackungen seinem bzw. ihren Kunden „eins zu eins“ in Rechnung stellt/-n. Die zuvor genannte Formel wäre also auch im Geschäftsverhältnis zwischen dem bzw. den Verpackungsproduzenten und dem Markenartikler transparent anzuwenden, um die wahre Produktionsmenge nach dem EWKFondsG und damit die Höhe der für den Markenartikler zu entrichtenden Fondsabgabe ermitteln zu können. Tatsächlich muss aber davon ausgegangen werden, dass der Markenartikler seinen Verpackungslieferanten unter keinen Umständen seine strategische Geschäftstätigkeit betreffenden Absatzzahlen für den hiesigen und die externen Märkte mitteilen wird.

Für uns belegen neben den rechtlichen Fragestellungen auch diese praktischen Implementationshemmnisse – vor allem zwischen den rechtsunterworfenen Verpackungsproduzenten nach EWKFondsG und dem Staat –, dass bei Marken-Verpackungen nur der jeweilige Markenartikler in der Verantwortung stehen und Normadressat des EWKFondsG sein kann.



FFI Stellungnahme zum Referentenentwurf „Gesetz zur Umsetzung bestimmter Regelungen der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“ (Einwegkunststofffondsgesetz)

Seite 8/8

Es wäre ja geradezu widersinnig, wenn die Verpackungshersteller für die Marken-Verpackungen, die der Markenartikler bei ihnen zur Produktion beauftragt hat und die die Verpackungshersteller ohne einen solchen konkreten Auftrag niemals produziert hätten, die Abgaben nach dem EWKFondsG zu zahlen hätten.

Eine Ausnahme von dieser Einordnung können freilich die grafisch neutralen Food Service-Verpackungen sein (z.B. „Asia“-/„Döner“-Box, Bäckertüte, Metzgertüte), die ein Verpackungsproduzent auf Verdacht und ohne Auftrag eines konkreten Kunden produziert und beispielsweise über den Gastronomie- oder Bäckerei-Großhandel vertreibt.

Aber selbst in diesen Fällen haben die Verpackungsproduzenten keine Kenntnis darüber, welche Teile der Produktionsmenge letztlich als Marktmenge gemäß EWKFondsG heranzuziehen sind, da ein Teil der Produktionsmenge (z.B. Getränkebecher im medizinischen Bereich in Krankenhäusern und Zahnarztpraxen) nicht in den Geltungsbereich des EWKFondsG fallen.

Für einen weiteren Austausch stehen wir jederzeit gern zur Verfügung.

Herzliche Grüße

gez. Christian Schiffers

Geschäftsführer

+49 (0)69 89 01 2 – 101
christian.schiffers@ffi.de