

Stellungnahme

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie (EU) (RL 2018/851/EU) und bestimmter Regelungen der Richtlinie über Einwegkunststoffe (RL 2019/904 (EU) durch Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.

Zusammenfassung

Der Entwurf zur Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG-E) beinhaltet neben den Anpassungen des deutschen Rechts an die geänderte Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) Regelungen zur Umsetzung der Richtlinie über Einwegkunststoffe, die sich auf Nicht-Verpackungen beziehen. Die vorliegende Stellungnahme ist dabei im Wesentlichen auf die Aspekte der Umsetzung ausgerichtet, bei denen der deutsche Gesetzgeber von den Vorgaben des europäischen Gesetzgebers abgewichen bzw. darüber hinaus gegangen ist. Wir bedanken uns für die Möglichkeit, im Rahmen der Verbändeanhörung zum KrWG-E Stellung nehmen zu können und bitten um Berücksichtigung nachfolgender Anmerkungen:

Allgemeine Anmerkungen

- Allgemein zu begrüßen ist der Fokus des Entwurfs auf die Umsetzung der AbfRRL auch unter Einbeziehung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Die Anpassungen der Recycling- und Verwertungsquoten können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht bewertet werden, da die Methoden zur Quotenberechnung noch nicht bekannt sind.
- Zudem ist eine Bewertung derjenigen Regelungen, die noch nicht final im Ressortkreis abgestimmt wurden, zum jetzigen Zeitpunkt nur unter Vorbehalt möglich. Dies gilt insbesondere für § 45 KrWG-E. Wir behalten uns daher eine Anpassung unserer Einschätzungen in Bezug auf diese Bestandteile des KrWG-E vor.
- Wir treten grundsätzlich dafür ein, dass die neuen rechtlichen Vorgaben der Europäischen Union (EU) gemäß Koalitionsvertrag konsequent 1:1 umgesetzt werden. Nationale Verschärfungen im KrWG-E sehen wir nicht nur aus Gründen der internationalen Wettbewerbsgleichheit sehr kritisch, sondern auch, weil für die jeweiligen konkreten und potenziellen Verschärfungen eine sachliche Begründung ihrer Notwendigkeit fehlt.
- Die im KrWG-E vorgesehenen nationalen Regelungen zur abfallrechtlichen Herstellerverantwortung gehen deutlich über die EU-Vorgaben hinaus. Dies betrifft insbesondere die im KrWG-E neu geschaffene Obhutspflicht für Erzeugnisse, die Verpflichtung zum Rezyklat-Einsatz bzw. die Regelungen zum Einsatz kritischer Rohstoffe bei Erzeugnissen und die Möglichkeit der Übertragung von Kosten zur Reinigung des öffentlichen Raums auf die Hersteller (inklusive entsprechender Verordnungsermächtigung). In all diesen Fällen gibt es keine oder keine komplementären Entsprechungen im EU-Recht. Hinsichtlich der EU-Vorgaben gerade im Hinblick auf sich aus der Richtlinie über Einwegkunststoffe ergebende Pflichten bestehen schon Bedenken in Bezug auf deren Vereinbarkeit mit dem AEUV. Nationale Verschärfungen sind unserer Auffassung nach verfassungsrechtlich problematisch. Je nach Ausfüllung der angelegten Verordnungsermächtigungen besteht potenziell zudem die Gefahr einer erheblichen Belastung der deutschen Industrie. Die Wirkungen der angelegten Ermächtigungsgrundlagen können daher

sowohl seitens des Gesetzgebers im Erfüllungsaufwand als auch seitens der Wirtschaft aktuell nicht seriös eingeschätzt werden. Dadurch entsteht eine erhebliche Rechtsunsicherheit.

- Bei der Umsetzung der EU-Vorgaben in deutsches Recht wird leider kaum Gebrauch von den gegebenen Freiheitsgraden gemacht. So hat der europäische Gesetzgeber den Mitgliedstaaten u. a. in Art. 8 und 8a AbfRRL bzgl. der abfallrechtlichen Herstellerverantwortung Gestaltungsspielräume zugestanden. Allerdings sollen diese „Kann“-Vorgaben der EU nun im KrWG-E offensichtlich fast durchgehend verpflichtend umgesetzt werden. Dies betrifft insbesondere die einseitige finanzielle Beteiligung der Hersteller an den Kosten bzgl. der späteren Entsorgung (legal oder illegal), die Beschränkung des Einsatzes von kritischen Rohstoffen sowie die Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen. Demgegenüber sollte sich der nationale Gesetzgeber an den von Herstellern erfolgreich etablierten Rücknahmesystemen zur Wahrnehmung ihrer Produktverantwortung in organisatorischer/finanzieller Hinsicht orientieren.
- Neben den Art. 8 und 8a AbfRRL begründet der deutsche Gesetzgeber die Neuregelungen zu der Produktverantwortung im KrWG-E auch mit der notwendigen Umsetzung der Richtlinie über Einwegkunststoffe. Zwar sind hier die relevanten Regelungen verbindlicher formuliert als in den Art. 8 und 8a der AbfRRL. In der Richtlinie über Einwegkunststoffe sind die Vorgaben allerdings sehr spezifisch angelegt und betreffen bewusst nur wenige klar definierte Produkte bzw. Erzeugnisse. Eine im KrWG-E darüber hinausgehende pauschale Ausweitung lässt sich also weder aus dem EU-Recht ableiten, noch ist eine sachlich zu begründende Erforderlichkeit unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten erkennbar. Die Unternehmen benötigen hier zudem langfristige Rechtssicherheit, welche Produkte reguliert werden. Somit ist die deutliche Ausweitung der betroffenen Erzeugnisse gem. §§ 23 ff KrWG-E in dieser allgemeinen Form verfassungsrechtlich fragwürdig.
- Die vom deutschen Gesetzgeber gewählte Begründung für die Verschärfung der Produktverantwortung durch Integration der Abfallvermeidungsmaßnahmen aus Art. 9 AbfRRL trägt nicht. Die AbfRRL ist so angelegt, dass Art. 9 primär mittels § 33 KrWG-E (Abfallvermeidungsprogramme) umzusetzen ist, wie dies auch im relevanten Art. 29 Abs. 1 AbfRRL seitens der EU vorgegeben ist. Hätte der EU-Gesetzgeber etwas anderes gewollt, wäre Art. 9 verzichtbar und die Inhalte hätten direkt in Art. 8 und 8a eingearbeitet werden können. Insofern sollte auch bei der deutschen Umsetzung entsprechend verfahren werden.
- Das Verursacherprinzip als Begründung für die Verschärfung der Herstellerverantwortung heranzuziehen, ist aus Sicht des BDI nicht gerechtfertigt. So hat der Hersteller im Rahmen seiner Produktverantwortung bereits beim Design seiner Produkte das Ende des Lebenszyklus mit zu betrachten. Er ist aber nicht als Verursacher einer illegalen Abfallentsorgung anzusehen, da er als Hersteller hierauf nahezu keinen Einfluss hat. Wenn also Erzeugnisse nach ihrem Gebrauch illegal in die Umwelt ent-

sorgt werden, gilt hier das Verursacherprinzip. Im Kontext des Verbraucherleitbildes des Europäischen Gerichtshofes vom mündigen, aufmerksamen und kritischen Verbraucher ist eine pauschale Verschiebung der Verantwortung vom Verbraucher zum Hersteller unverständlich und kontraproduktiv. Es muss darum gehen, Verunreinigungen im öffentlichen Raum und in der Umwelt (an Land und im Meer) zu vermeiden, also das achtlose Wegwerfen stärker zu kontrollieren und zu sanktionieren, für ausreichende Abfallentsorgungs-Infrastruktur zu sorgen und die Verbraucher besser aufzuklären. Nur so können Abfälle vermieden werden bzw. als Wertstoffe die ausreichende Wertschätzung erfahren.

Anmerkungen im Einzelnen

Zu § 3 Abs. 5 a und 6 a: Definitionen Siedlungsabfall sowie Bau- und Abbruchabfälle

- Wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt, ist die Hauptaufgabe der Definition Siedlungsabfall (analog zur neuen Definition für Bau- und Abbruchabfälle) die präzise EU-einheitliche Bestimmung der Rahmenbedingungen für die Erfüllung der EU-Verwertungsquoten für Siedlungsabfälle sowie Bau- und Abbruchabfälle. Auf die Problematik, dass die EU-Definition nicht kohärent mit der Verwendung des Begriffs „Siedlungsabfall“ sowie "Bau und Abbruchabfälle" im deutschen Abfallrecht ist (z. B. mit den Definitionen der Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV)), wird zwar in der Begründung hingewiesen.
- Aus Gründen der Rechtsklarheit wäre es aber wünschenswert, nicht nur auf dieses Problem hinzuweisen, sondern konkrete Abhilfe zu schaffen, indem möglichst einheitliche und kohärente Definitionen geschaffen werden. Zumindest sollte aber die vorgenannte Inkonsistenz der Definitionen nicht nur in der Begründung, sondern auch an geeigneter Stelle im Gesetzestext selbst adressiert werden.
- Die allgemeine Ausweitung des Begriffs der Siedlungsabfälle im Europarecht bedeutet zudem potenziell einen massiven Eingriff in das bisherige Aufgabengebiet der privaten Entsorgungswirtschaft. Am Ende des § 3 Abs. 5 a KrWG-E sollte daher auch die Klarstellung aus der AbfRRL wie folgt aufgenommen werden: "Diese Definition gilt unbeschadet der Verteilung der Verantwortlichkeiten für die Abfallbewirtschaftung auf öffentliche und private Akteure".
- Eine weitere Rechtsunsicherheit resultiert aus dem in § 5 a europarechtlich eingeführten Begriff „Textilien“. Die aus dem neuen § 5 a entstehenden Pflichten für Abfallerzeuger und -besitzer können nur abgeleitet werden, wenn zum Begriff „Textilien“ eine Spezifizierung erfolgt.

Zu § 3 Abs. 25 a: Definition „Verfüllung“

- Die grundsätzliche 1:1-Umsetzung der Verfüllungsdefinition aus der AbfRRL wird begrüßt. Wie in der Gesetzesbegründung ausgeführt, steht

auch diese Definition analog zur AbfRRL-Definition für Siedlungsabfälle im Zusammenhang mit einer präzisen EU-einheitlichen Bestimmung der Rahmenbedingungen für die Erfüllung der EU-Verwertungsquoten (hier für Bau- und Abbruchabfälle).

- Grundsätzlich sind ferner die Ausführungen in der Gesetzesbegründung zu begrüßen. Allerdings fehlt bisher in der Gesetzesbegründung die Klarstellung, dass bestimmte Sachverhalte a priori nicht von der Verfüllungsdefinition erfasst werden. Denn die Verfüllungsdefinition erfasst ausschließlich Verwertungsverfahren, bei denen Abfälle „zur Rekultivierung von Abgrabungen oder zu bautechnischen Zwecken bei der Landschaftsgestaltung“ verwendet werden. Werden Abfälle für andere Zwecke (wie z. B. den untertägigen Versatz) verwendet, kommt die Verfüllungsdefinition dagegen nicht zur Anwendung.
Es sollte daher eine entsprechende Klarstellung in die Gesetzesbegründung aufgenommen werden: „Der Verfüllungsbegriff und die Beschränkung auf nicht-gefährliche Abfälle beziehen sich nur auf die Verwendung von Abfällen zum Zweck der Rekultivierung von Abgrabungen oder zu bautechnischen Zwecken bei der Landschaftsgestaltung, sodass andere Verwendungen von Abfällen (wie z. B. der untertägige Versatz) hiervon a priori nicht erfasst werden.“
- Um Missverständnisse zu vermeiden und einen reibungslosen Vollzug zu gewährleisten, sollte ferner klargestellt werden, dass Umlagerungen, Wiederauf- und Wiedereinbringungen von Bodenmaterialien, die nach anderen Rechtsvorschriften zulässig sind, hiervon nicht berührt werden. Hintergrund ist, dass z. B. das Bodenschutzrecht den Wiedereinbau von kontaminiertem Bodenmaterial im Rahmen von Altlastensanierungen und unter bestimmten Bedingungen zulässt.

NEU § 3 Abs. 29: Definition „Kritische Rohstoffe“

- Im KrWG-E wird mehrfach Bezug auf sog. „kritische Rohstoffe“ genommen. Aus der Begründung zum Entwurf (zu § 23 Absatz 2 Nummer 3 vgl. Seite 63) wird ersichtlich, dass hier Bezug auf die seitens der EU-Kommission fortlaufend geführte Liste kritischer Rohstoffe (KOM (2017) 490) abgestellt wird, die regelmäßig überprüft wird.
- Der bisher unbestimmte Rechtsbegriff der kritischen Rohstoffe sollte in die Begriffsbestimmungen des § 3 KrWG aufgenommen werden.

NEU § 3 Abs. 30: Definition „Rezyklat“

- Der Begriff „Rezyklat“ wird an verschiedenen Stellen im KrWG-E verwendet. Zur Klarstellung sollte eine entsprechende Begriffsdefinition in § 3 KrWG-E aufgenommen werden.

Zu § 5 Abs. 2: Ermächtigungsgrundlage zum Ende der Abfalleigenschaft

- Bei der geplanten Neufassung in § 5 Abs. 2 KrWG-E ist die Ermächtigung für eine Rechtsverordnung unnötig weit formuliert. Durch die Formulierung „insbesondere“ wird dem Gesetzgeber die Möglichkeit eröffnet, weitere – nicht genannte – Bestimmungen in einer Rechtsverordnung vorzunehmen.
- Die vorgeschlagene Vertiefung der Verordnungsermächtigung birgt so die Gefahr, dass die Bundesregierung andere Kriterien festlegt als die EU-Kommission. Kriterien zum Ende der Abfalleigenschaft sollten aber nicht im nationalen Alleingang festgelegt werden, sondern EU-weit einheitlich. Diese Erweiterungsmöglichkeit ist nicht vom Wortlaut der novellierten AbfRRL gedeckt, daher ist „insbesondere“ zu streichen.

Zu § 6 Abs. 2: Maßnahmen und wirtschaftliche Instrumente zur Erfüllung der Abfallhierarchie

- Die in § 6 gewählten Formulierungen können zu Missverständnissen führen. So ist der neu eingeführte Begriff „Maßnahmen“ aus der AbfRRL nicht synonym zu dem bisher in § 6 in anderem Zusammenhang verwendeten gleichen Begriff „Maßnahmen“ zu interpretieren, da hier zwei unterschiedliche inhaltliche Bedeutungen adressiert sind.
- Während mit diesem Begriff im geltenden (deutschen) KrWG nach unserem Verständnis im Wesentlichen konkrete Abfallbehandlungsmaßnahmen gemeint sind, geht es bei dem neu von der EU eingeführten Begriff vielmehr um „Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie“, die dann in Anlage 5 aufgelistet werden und eben keine „Abfallbehandlungsmaßnahmen“ darstellen.
- Dadurch, dass dann der neue, nicht synonyme Maßnahmenbegriff aus der AbfRRL durch seine Verknüpfung im letzten Satz von § 6 Abs. 2 direkt mit dem ursprünglichen KrWG-Begriff in Bezug gesetzt wird, vergrößert sich das Missverständnis noch. Hierzu ist eine Klarstellung notwendig.
- Zudem ist die in § 6 Absatz 2 geplante Verweisregelung auf die in Anlage 5 Ziffer 1 KrWG-E vorgesehene Möglichkeit, Gebühren und Beschränkungen für die Ablagerung von Abfällen auf Deponien und die Verbrennung von Abfällen vorzusehen, abzulehnen. Die Vorgaben der Abfallhierarchie sind einzuhalten. Falls beispielsweise eine energetische Verwertung von Abfällen hiernach zulässig ist, bedarf es keiner weiteren Verschärfung dieser rechtmäßigen Entsorgung über Gebühren oder Beschränkungen.

Zu § 9 a Abs. 4: Entfernung gefährlicher Stoffe aus gefährlichen Abfällen

- Gemäß dieser Regelung sind „gefährliche Stoffe, Gemische oder Bestandteile aus gefährlichen Abfällen zu entfernen und nach den Anforderungen des KrWG zu verwerten oder zu beseitigen, soweit dies zur Erfüllung der Anforderungen nach § 7 Abs. 2 bis 4 und § 8 Abs. 1 KrWG erforderlich ist.“
- Dies ist so nicht in der AbfRRL gefordert. Dort wird in Art. 18 Abs. 3 lediglich auf eine Trennungspflicht rechtswidrig vermischter Abfälle abgehoben, was im KrWG-E dann auch entsprechend in Abs. 3 umgesetzt wird. Die zusätzliche Regelung in Abs. 4 KrWG-E wird in der Gesetzesbegründung mit Art. 10 Abs. 5 AbfRRL gerechtfertigt, nach dem die Mitgliedstaaten optional „falls dies (...) erforderlich ist (...)“ Maßnahmen zur Erleichterung der Abfallverwertung ergreifen können, indem „vor oder während der Verwertung gefährliche Stoffe Gemische oder Bestandteile aus gefährlichen Abfällen“ entfernt werden.
- Der deutsche Umsetzungsvorschlag verzichtet zudem auf die Klarstellung „vor oder während“. Der Wortlaut „Gefährliche Stoffe (...) sind zu entfernen (...) und zu verwerten...“ kann daher so verstanden werden, dass gefährliche Stoffe immer vor der Verwertung zu entfernen sind.
- Zur Klarstellung und korrekten Übernahme der europäischen Vorgaben sollten die Worte „vor oder während“ ergänzt werden. Die hier geforderte neue Verpflichtung würde in der geforderten Verbindlichkeit zu einer erheblichen Zusatzbelastung der Wirtschaft führen und wäre schlichtweg unverhältnismäßig. Im Übrigen ist auch nicht erkennbar, wie eine derartige Forderung überhaupt technisch umsetzbar sein soll. Eine derartige Regelung ist weder technisch möglich noch wirtschaftlich zumutbar.

Zu § 18 Abs. 8: Gewerbliche Sammlung

- Bei § 18 KrWG-E ist zu begrüßen, dass in der Begründung eine Konkurrenzsituation zwischen dem Träger einer gewerblichen Sammlung und dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger anerkannt wird. Die hier erfolgte Ergänzung zur Erhöhung der „Wehrfähigkeit“ des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers gegenüber dem Träger der gewerblichen Sammlung spiegelt indes nicht die Praxis wider, bei der sich – im Gegenteil – der Träger der gewerblichen Sammlung in der Regel mit einer Untersagungsverfügung konfrontiert sieht.
- Durch die Beteiligung des "Konkurrenten" öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger am Anzeigeverfahren des Trägers der gewerblichen Sammlung ist dem öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger schon ausreichend Raum zur Einflussnahme zugestanden worden, einer weitergehenden Einflussmöglichkeit bedarf es insoweit nicht.

- Die Regelung stellt somit eine erneute Verschärfung der Regelungen des KrWG dar, obwohl den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern schon weitgehende Zugeständnisse zu Lasten der gewerblichen Wirtschaft gemacht worden sind. Dabei wird das öffentliche Interesse bereits in ausreichendem Maß durch die jeweils zuständige Behörde wahrgenommen. Eine Betroffenheit in „eigenen“ Rechten liegt bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern nicht vor. Die Regelung ist ersatzlos zu streichen.

Zu § 20 Abs. 2 Nr. 2: Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger

- Abs. 1 regelt die Verwertungs- und Beseitigungspflicht der Kommunen für „angefallene und überlassene“ Abfälle aus privaten Haushalten sowie für Abfälle zur Beseitigung. In Abs. 2 wird allerdings nur noch von „anfallenden“ Abfällen aus privaten Haushalten gesprochen. Dies könnte so verstanden werden, dass die Entsorgungshoheit der Kommunen auf den gesamten Bereich der in privaten Haushalten anfallenden Abfälle ausgedehnt wird. Dies stünde im Widerspruch zum ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers. Ausnahmen von der Überlassungspflicht nach § 17 Abs. 2 Nr. 3 und 4 sind:
 - gemeinnützige und gewerbliche Sammlungen
 - gefährliche Abfälle, wie z. B. Bleibatterien.
- Diese sind durch Rechtsverordnung im Batteriegesetz (BattG) geregelt und sollen durch die Novelle ausdrücklich unverändert bleiben. So wird auch in der Begründung des KrWG-E ausgeführt, dass „die Möglichkeit einer Erfassung bestimmter Abfälle durch Systeme der Produktverantwortung und durch ordnungsgemäß betriebene gewerbliche und gemeinnützige Sammlungen durch die neuen Bestimmungen nicht ausgeschlossen wird“ (Seite 53). Daher ist nicht ersichtlich, warum Abs. 2 – anders als Abs. 1 – auf die Klarstellung verzichtet, dass die Getrennthaltungspflicht der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger nur für zur Verwertung „überlassener“ Abfälle gilt.

Zu §§ 23 - 25: Allgemeine Anmerkungen zur Produktverantwortung

- In §§ 23 bis 26 KrWG-E werden die Produktverantwortung der AbfRRL sowie ausgewählte Aspekte der Regelungen zur Produktverantwortung der Richtlinie über Einwegkunststoffe umgesetzt. Hier wird an zentraler Stelle des KrWG-E deutlich über die Vorgaben der EU und somit über eine 1:1-Umsetzung europäischen Rechts hinausgegangen, wie sie der Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode des Deutschen Bundestags jedoch für das Umweltrecht ausdrücklich fordert (vgl. Rz. 396 und 2549

KoaV). Da es hierfür im Einzelnen auch an einer sachlichen Notwendigkeit fehlt, kann auch nicht die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieser Regelungen erkannt werden.

- § 23 definiert zunächst den „theoretischen“ Geltungsbereich der Produktverantwortung. Konkrete Anforderungen an bestimmte Produkte müssen nach unserem Verständnis erst durch Rechtsverordnungen nach den §§ 24 - 26 festgelegt werden. § 23 allein entfaltet keine unmittelbare Wirkung für bestehende und zukünftige Systeme der Herstellerverantwortung.
- Es ist aus unserer Sicht darauf zu achten, dass der sich aus dem europäischen Recht ergebende Gestaltungsspielraum im Bereich der erweiterten Herstellerverantwortung genutzt wird und dafür Sorge getragen wird, dass die bereits jetzt stattfindende organisatorische/finanzielle Herstellerverantwortung durch von Herstellern speziell für ihren Bereich etablierte und langjährig erfolgreiche Rücknahmesysteme gestärkt wird.
- Vor dem Hintergrund des Subsidiaritätsprinzips hat der europäische Gesetzgeber den Mitgliedstaaten Freiheitsgrade in Form von "Kann"-Bestimmungen" bei der nationalen Umsetzung der Art. 8 und 8a AbfRRL eingeräumt. So heißt es beispielsweise im Art. 8 zu Beginn im Abs. 1 wörtlich: „Zur Verbesserung der Wiederverwendung und der Vermeidung, des Recyclings und der sonstigen Verwertung von Abfällen können die Mitgliedstaaten Maßnahmen mit und ohne Gesetzescharakter erlassen, um sicherzustellen, dass jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Erzeugnisse entwickelt, herstellt, verarbeitet, behandelt, verkauft oder einführt (Hersteller des Erzeugnisses), eine erweiterte Herstellerverantwortung trägt.“
- Bedauerlicherweise macht der deutsche Gesetzgeber von dem dargestellten Umsetzungsspielraum aber kaum Gebrauch. Im vorliegenden Entwurf des KrWG werden die Regelungen des Art. 8 und 8a quasi so umgesetzt, als ob es statt „Kann“-Bestimmungen fast ausschließlich „Soll“-Bestimmungen wären. In der Gesetzesbegründung wird dann auch auf den unverbindlichen Charakter der „Kann“-Bestimmungen des Art. 8 AbfRRL leider nicht hingewiesen. Die Möglichkeit, Maßnahmen „ohne Gesetzescharakter“ einzuführen, wird zwar in der Begründung genannt, findet sich aber im Gesetzestext nur sehr untergeordnet wieder.
- Andererseits werden verbindliche europäische Vorgaben nicht umgesetzt. So heißt es beispielsweise in Art. 8 Abs. 2 Uabs. 2 AbfRRL "(...) Bei diesen Maßnahmen sind die Auswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus, die Abfallhierarchie sowie gegebenenfalls das Potenzial für mehrfaches Recycling zu berücksichtigen". Bei der Umsetzung dieser Bestimmung im KrWG-E wurde es aus unserer Sicht allerdings versäumt, die Punkte "gesamter Lebenszyklus" sowie "mehrfaches Recycling" ausreichend abzubilden. So kann vor allem die ökologische Performance von Produkten nur bei Betrachtung von deren gesamten Lebenszyklen seriös bewertet werden. Die Verengung der Bewertungs- und Maßnahmengrundlage auf eine Lebensphase wird zwangsläufig zu ökologischen, ökonomischen oder auch sozialen Fehlallokationen führen.

- Neben den Art. 8 und 8a AbfRRL begründet der deutsche Gesetzgeber die Verschärfungen der Produktverantwortung im KrWG-E auch mit der notwendigen Umsetzung der Richtlinie über Einwegkunststoffe. Die relevanten Regelungen der letztgenannten Richtlinie sind verbindlicher formuliert als die der AbfRRL in den Artikeln 8 und 8a. So beziehen sich die Regelungen der Richtlinie über Einwegkunststoffe ganz gezielt auf klar definierte einzelne Erzeugnisse, die abschließend im Anhang der Richtlinie genannt sind. Die vorgenommene Ausweitung in Gestalt der zahlreichen allgemeinen Rechtsgrundlagen der §§ 24 und 25 lässt sich daher aus der Richtlinie über Einwegkunststoffe eben nicht ableiten bzw. dadurch nicht rechtfertigen. Im Gegenteil muss hier Rechtssicherheit für Hersteller gewährleistet werden.
- Die erweiterte Herstellerverantwortung sollte daher produktspezifisch und den europarechtlichen Vorgaben folgend in Bezug ausschließlich auf die betroffenen Einwegkunststoffartikel 1:1 umgesetzt werden. Die vorgesehenen Verordnungsermächtigungen der §§ 24 und 25 KrWG-E gehen über eine solche Umsetzung deutlich hinaus. Sie begegnen erheblichen rechtlichen Bedenken, da sie die Möglichkeit eröffnen, jederzeit für bestimmte Erzeugnisse Maßnahmen der Produktverantwortung vorzusehen, die durch das umzusetzende Europarecht nicht vorgegeben sind.
- Im Hinblick auf die Ausgestaltung der erweiterten Herstellerverantwortung wird im vorliegenden Gesetzesentwurf nicht begründet, warum unterschiedliche Regelungsmechanismen für Verpackungen (später umzusetzen im VerpackG) und Nicht-Verpackungen (umzusetzen auf Grundlage einer Rechtsverordnung, gestützt auf das KrWG) greifen sollten. Denn grundsätzlich gilt für Verpackungen und für Nicht-Verpackungen gemäß Art. 8 der Richtlinie über Einwegkunststoffe, dass die Hersteller in Bezug auf die in Teil E des Anhangs der Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel die Kosten für die Abfallsammlung sowie die Kosten für Reinigungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen tragen sollen. Insbesondere die Hersteller von Getränkebechern, Lebensmittelverpackungen und Tabakproduktfiltern aus Kunststoff stehen gleichermaßen in der Verantwortung, sich an den Kosten der Reinigung und Beseitigung ihrer Abfälle im öffentlichen Raum zu beteiligen.
- Dass zudem zahlreiche Maßnahmen aus Art. 9 (Abfallvermeidung) der AbfRRL in die §§ 23 bis 25 KrWG-E eingefügt werden, halten wir ebenfalls für deutlich zu weitgehend. So ist die AbfRRL so angelegt, dass Artikel 9 (Abfallvermeidung) primär mittels § 33 KrWG (Abfallvermeidungsprogramme) umzusetzen ist, wie dies auch im relevanten Artikel 29 Absatz 1 AbfRRL seitens der EU angedacht ist. Ansonsten hätte der europäische Gesetzgeber gleich auf den Art. 9 verzichten und die Inhalte direkt in Art. 8 und 8a AbfRRL einarbeiten können.
- Die tatsächlichen Auswirkungen der § 23ff auf die Wirtschaft lassen sich zwar erst dann im Detail bewerten, wenn die entsprechenden Verordnungen im Wortlaut vorliegen. Die groben Inhalte werden aber bereits jetzt deutlich, sowohl durch die jeweiligen Passagen im KrWG-E wie auch in

der Begründung hierzu. Es besteht daher die begründete Sorge, dass unmittelbar und mittelbar erhebliche Belastungen für die Wirtschaft aus den zukünftigen Verordnungen erwachsen können. Dies muss somit auch Gegenstand der Gesetzesfolgenabschätzung zum KrWG-E sein, was aber bisher nicht der Fall ist. So findet sich zu den auf den Verordnungsermächtigungen basierenden drohenden Belastungen leider keine Aussage. Dies bitten wir in der Gesetzesfolgenabschätzung nachzuholen.

- Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass im KrWG in Bezug auf das Inverkehrbringen von Produkten keine parallelen Vorgaben in Bezug auf das existierende europäische Chemikalienrecht geschaffen werden. Das Chemikalienrecht muss hier weiterhin als Maßstab gelten.

Zu § 23 Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 23 Abs. 2 Nr. 11 und i. V. m. § 24 Nr. 10: Obhutspflicht

- Gemäß Gesetzesbegründung fokussiert die Obhutspflicht insbesondere auf Lebensmittel und auf die „Vernichtung von Lagerbeständen im Onlinehandel“. Konkret genannt werden neben Lebensmitteln die Erzeugnisgruppen „Bekleidung“ und „Elektroartikel“. Welche Erzeugnisse noch betroffen sein werden, bleibt aber unklar. In dieser Unbestimmtheit verbirgt sich ein enormes Potenzial an Belastungen für die gesamte deutsche Wirtschaft. Die erstmalige Normierung einer derartigen Pflicht ist aufgrund ihrer Weite des Eingriffs in die Grundrechte der Hersteller schwerlich verfassungsrechtlich zu rechtfertigen.
- Ziel der Regelungen ist es, unter Nutzung der angelegten Verordnungsermächtigung festzulegen, „dass für bestimmte Erzeugnisse – auch im Zusammenhang mit deren Rücknahme oder Rückgabe – die Gebrauchstauglichkeit der Erzeugnisse erhalten bleibt und dass diese nicht zu Abfall werden.“
- Der Gesetzgeber beabsichtigt somit, dass der Produktverantwortliche „das von ihm hergestellte und vertriebene Erzeugnis auch selbst nicht ohne Notwendigkeit durch eigene Willensentscheidung zu Abfall machen darf.“
- In der Begründung wird hinsichtlich der näheren Bestimmung dieser „Notwendigkeit“ zudem eine Art Kaskade festgelegt, die sich wie folgt darstellt: "Entsprechend der Vorgabe, die Ressourcen möglichst effizient zu nutzen, ist der Verantwortliche daher gehalten, bei der Organisation und Ausgestaltung des Vertriebs die Gebrauchstauglichkeit des Erzeugnisses im Rahmen der ursprünglichen Zweckbestimmung aufrecht zu erhalten. Ist dies nicht möglich, können auch andere Verwendungszwecke in Betracht kommen. Kann die ursprüngliche Zweckbestimmung nicht mehr aufrecht erhalten werden und ist auch eine andere Zweckbestimmung mit zumutbaren Mitteln nicht möglich, kann eine Entledigung des Erzeugnisses als Abfall in Betracht kommen. Gleiches gilt, wenn aus objektiven Gründen, etwa bei Vorliegen von Gesundheits- oder Umwelt Risiken, die Entledigung des Erzeugnisses geboten ist. Die Regelung

überlässt es dem Produktverantwortlichen, in welcher Weise er die Gebrauchstauglichkeit erhalten kann.“

- Der Hinweis der Begrenzung der Obhutspflicht auf den Einsatz „zumutbarer Mittel“ stellt – dem Verhältnismäßigkeitsprinzip folgend – zwar eine gewisse Relativierung der neuen Pflicht dar. Gleiches gilt für den Hinweis, dass zumindest die Herstellungsphase des Erzeugnisses von der Obhutspflicht ausgenommen sein soll, da hier bereits § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG gilt und zudem die Entstehung von Abfall bei der Produktion nicht ausgeschlossen werden kann.
- Auch wenn die „Obhutspflicht“ gemäß § 23 Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 23 Abs. 2 Nr. 11 und § 24 Nr. 10 erst mit Inkrafttreten einer korrespondierenden Verordnung/korrespondierender Verordnungen unmittelbare Wirkung für bestimmte Erzeugnisse entfaltet, so ist die Bezugnahme auf den „Vertrieb“ des jeweils betroffenen Erzeugnisses/der jeweils betroffenen Erzeugnisse mit vielen Fragezeichen verbunden. Laut Begründung ist unter „Vertrieb“ in Anlehnung an § 3 Absatz 12 und 13 Verpackungsgesetz (VerpackG) das gewerbsmäßige Inverkehrbringen von Erzeugnissen, unabhängig davon, auf welcher Handelsstufe und mit welcher Vertriebsmethode dies erfolgt, zu verstehen. Ergänzend stellt die Begründung fest, dass auch das erstmalige Bereitstellen eines Erzeugnisses im Geltungsbereich des KrWG sich als Inverkehrbringen und damit als Vertreiben darstellt. Vor dem Hintergrund dieser weiten Definition von „Vertrieb“ sind somit auch Business-to-Business-Vertriebswege betroffen. Ein Hersteller eines Teilerzeugnisses, das in einem Enderzeugnis verbaut wird, müsste demnach auch dafür sorgen, dass die Gebrauchstauglichkeit des Teilerzeugnisses – ein Vertrieb vorausgesetzt – erhalten bleibt und es nicht zu Abfall wird. Auch wenn hierzu die Begründung zum KrWG-E darlegt, dass die vorgelagerte Phase der Herstellung eines Erzeugnisses nicht erfasst werden soll, so stellt sich die grundsätzliche Frage, wie eine eindeutige Abgrenzung von Vertriebswegen – insbesondere mit Bezug zur vorgelagerten Phase der Herstellung eines Erzeugnisses – gelingen kann.
- Angesichts dieser Regelungen zur Obhutspflicht muss es nach unserer Auffassung der freien Marktwirtschaft grundsätzlich dem Eigentümer der Erzeugnisse bereits aus rein wirtschaftlichen Gründen überlassen bleiben, zu entscheiden, ob sich eine Vermarktung lohnt. So darf aus unserer Sicht beispielsweise ein Unternehmen nicht gezwungen werden, Erzeugnisse zu vermarkten, wenn beispielsweise bereits die Logistikkosten den mit dem Erzeugnis zu erzielenden Ertrag übersteigen würden. Die Hersteller haben bereits aus eigenen Wirtschaftlichkeitsaspekten heraus ein Interesse, dass die Produkte auch nach einer Rücksetzung weiterhin vermarktet werden können.
- In den vorgenannten Fällen darf dem Hersteller der betroffenen Erzeugnisse die Möglichkeit nicht verwehrt werden, seine Erzeugnisse im schlimmsten Fall zu zerstören und diese dann als Abfall zu verwerten, um mögliche Verluste zu vermeiden. So wie er hierfür weder zivil- noch strafrechtliche Konsequenzen zu erwarten hat, darf es hierfür aber auch zukünftig keine umweltrechtlichen Konsequenzen geben, da dies ein

nicht gerechtfertigter Eingriff in die Eigentumsrechte des Herstellers wäre.

- Aufgrund der drohenden Belastungen für die im internationalen Wettbewerb stehende Wirtschaft, des Eingriffs in die Eigentumsrechte der Unternehmen wie auch der Verbraucher und vor allem der wichtigen Tatsache, dass diese Verpflichtung keine Entsprechung in den EU-rechtlichen Vorgaben hat, bitten wir darum, von diesen Überlegungen eines deutschen Sonderweges Abstand zu nehmen und die Obhutspflicht wieder aus dem KrWG-E zu streichen. Sollte es dennoch bei der Obhutspflicht im KrWG-E bleiben, weisen wir vorsorglich schon jetzt darauf hin, dass dann – in enger Abstimmung mit der betroffenen Wirtschaft – erhebliche Ausnahmen von dieser Pflicht in das KrWG eingefügt werden müssten, die sowohl zahlreiche technische als auch wirtschaftliche Aspekte berücksichtigen müssten.

Zu § 23 Abs. 2 Nr. 3 i. V. m. § 24 Nr. 6: Kritische Rohstoffe

- In Bezug auf die Verwendung und den Umgang mit Erzeugnissen, die kritische Rohstoffe enthalten, werden Verbotsregelungen hinsichtlich des Inverkehrbringens eingeführt sowie die bisherigen Kennzeichnungsregelungen auf kritische Rohstoffe erweitert (beides inklusive Verordnungsermächtigung).
- Auch hier ist unklar, welche Auswirkungen dies im Detail in der Praxis haben würde, da entsprechende Entwürfe von Verordnungen aktuell freilich noch nicht vorliegen. Trotzdem ist zu befürchten, dass auch hier erhebliche, in die Produktgestaltung eingreifende Regelungen geschaffen würden.
- Dass sich dieser Thematik seitens des deutschen Gesetzgebers angenommen wird, ist in der AbfRRL zwar gefordert. Der hier gewählte hohe Grad der Verbindlichkeit ist aufgrund der Vorgaben der EU allerdings nicht notwendig. Wir bitten daher darum, den bestehenden europarechtlichen Umsetzungsspielraum zu nutzen.
- Ein „sparsamer Einsatz“ von kritischen Rohstoffen wird in der AbfRRL nirgends erwähnt. Art. 9 Abs. 1 lit. c) AbfRRL hat zum Ziel, „Produkte, die kritische Rohstoffe enthalten, gezielt ausfindig zu machen, um zu verhindern, dass diese Materialien zu Abfall werden“.
- Die sparsame Verwendung läuft außerdem – anders als die Begründung ausführt – einem Recycling dieser Rohstoffe zuwider. Die Gesetzesbegründung besagt nämlich: „der sparsame Einsatz kritischer Rohstoffe ... sind notwendige Bedingungen für eine Kreislaufführung dieser Rohstoffe“. Die geringen Anteile dieser Rohstoffe sind aber gerade ein logischer Grund für das mangelnde Recycling. Die Rückgewinnung von kritischen Rohstoffen aus Produkten ist heute in vielen Fällen nur deswegen so unwirtschaftlich, weil die Erlöse die Kosten der Separierung und Aufbereitung noch deutlich unterschreiten. Daran ist zu erkennen, dass Rohstoffe, und insbesondere kritische Rohstoffe, nach Maßgabe der gewünschten Produktfunktion ausgewählt und eingesetzt werden.

- Primärer Adressat der EU-Vorgabe sind zudem Produkte, die kritische Rohstoffe enthalten und nicht die kritischen Rohstoffe selbst. Zu kennzeichnen sind also nicht die kritischen Rohstoffe in Produkten (was auch aufgrund ihres Verbaus in Modulen und ihrer geringen Menge schwer sein dürfte), sondern Produkte, die derartige Rohstoffe enthalten. Daher sollen Produktverordnungen zu diesem Punkt auch ausdrücklich an Erzeugnissen mit kritischen Rohstoffen und nicht an den Rohstoffen selbst ansetzen (siehe dazu § 24 Abs. 2, 4b und 6).
- Alle Bezüge zu kritischen Rohstoffen im KrWG-E sollten daher erneut sehr kritisch geprüft und ggf. gestrichen werden.

Zu § 23 Abs. 2 Nr. 5: Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen

- Wie in der Begründung zum Referentenentwurf erläutert, soll hierdurch Art. 9 Abs. 1 lit. i) AbfRRL umgesetzt werden. Unabhängig davon, dass wir – wie bereits ausgeführt – die Umsetzung der Abfallvermeidungsvorgaben des Art. 9 AbfRRL durch die Produktverantwortung kritisch sehen, sollte zumindest die offene Formulierung der AbfRRL in das KrWG übernommen werden, indem folgende Ergänzung vorgenommen wird: „(2) Die Produktverantwortung umfasst insbesondere (...) 5. die Förderung der Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen (...)“
- Zum anderen enthält die Vorgabe in der AbfRRL folgende Nebenbedingung: „unbeschadet der harmonisierten Rechtsvorschriften, die auf Unionsebene für die betreffenden Materialien und Produkte gelten, die Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen in Materialien und Produkten zu fördern.“ Der Hinweis auf harmonisierte Rechtsvorschriften für die betreffenden Materialien und Produkte, die weiterhin Geltung behalten sollen, wird im KrWG-E nicht erwähnt. Zwar wird in § 23 Abs. 3 das Unionsrecht erwähnt, bezieht sich hier aber ausdrücklich auf den freien Warenverkehr und nicht auf harmonisierte Rechtsvorschriften für Materialien und Produkte, die Stoffgehalte regeln. Auch diese Regelung sollte daher 1:1 übernommen werden.
- Zudem müssen europäisch harmonisierte Vorgaben aus REACH- und CLP-Verordnung weiterhin als Maßstab gelten, um weitere Parallelanforderungen neben z. B. der Auskunftspflicht zu SVHC-Stoffen oder der in Aufbau befindlichen Datenbank der ECHA über besorgniserregende Stoffe in Erzeugnissen zu vermeiden.

Zu § 23 Abs. 2 Nr. 8 und 10 i. V. m. § 25: Übernahme der Abfallbewirtschaftungs-, Entsorgungs- und Reinigungskosten durch Hersteller

- Durch diese Regelungen sollen die Hersteller von Erzeugnissen in großem Umfang und verpflichtend die Abfallbewirtschaftungs- und Entsorgungskosten und zudem die Kosten für die Reinigung übernehmen, die durch legale und illegale Entsorgung ihrer zu Abfall gewordenen Erzeugnisse nach Gebrauch im öffentlichen Raum entstehen.

- Begründet wird dies durch die abfallrechtlichen Vorgaben der EU und das Verursacherprinzip. Wir sehen dies kritisch, da beide Punkte nur in Teilen tragen. Auch den Grad der Verbindlichkeit der Regelungen im KrWG-E sehen wir als zu hoch an.

I. Pflichten aus der AbfRRL

- Art. 8 Abs. 2 AbfRRL enthält zwar die Möglichkeit, dass Maßnahmen zur Produktverantwortung die anschließende Bewirtschaftung der Abfälle und die finanzielle Verantwortung für diese Tätigkeiten umfassen können. Diese Möglichkeit war aber schon bisher Bestandteil von Art. 8. Hierzu hätte es keiner Verschärfung im KrWG bedurft.
- Im Unterabsatz 2 ist zudem keine Beteiligung an den Kosten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger adressiert. Die nationale Umsetzung erfolgt auch nicht über Nr. 10, sondern über Nr. 8. Die Begründung zu Nummer 8 erläutert, dass sich Nr. 8 an „Regime“ der erweiterten Produktverantwortung richtet. Hier ist also keineswegs eine allgemeine Beteiligung an den Kosten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger außerhalb von Regimen der Produktverantwortung für alle denkbaren Produkte gemeint.
- Der in der Begründung als Rechtfertigung für die Kostenbeteiligung in Nr. 10 angeführte Erwägungsgrund 33 der Richtlinie 2018/851/EU birgt ebenfalls keine Rechtsgrundlage, da hier lediglich formuliert wird, dass „die Kosten für die Säuberung eine unnötige wirtschaftliche Belastung für die Gesellschaft darstellen“.

II. Pflichten aus der Richtlinie über Einwegkunststoffe

- Auch der in der Begründung erwähnte Art. 8 Abs. 2 und 3 der Richtlinie über Einwegkunststoffe kann nicht als Rechtfertigung für die Regelungen im KrWG-E dienen, da sich Art. 8 dieser Richtlinie ausdrücklich (nur) auf die im Anhang Teil E Abschnitt I aufgeführten Einwegkunststoffartikel bezieht.
- Eine Ausweitung dieser verbindlichen Anforderungen auf weitere Erzeugnisse, wie in Deutschland vorgesehen, obendrein im Kreislaufwirtschaftsgesetz und nicht in der entsprechenden untergesetzlichen Produktabfallregelung, halten wir für nicht zielführend im Sinne einer geordneten und effektiven Abfallbewirtschaftung. Vor diesem Hintergrund wird Nr. 4 des § 24 besonders kritisch gesehen. Denn unter lit. c) besteht bei Nutzung der Ermächtigungsgrundlage die Gefahr, dass jegliches Erzeugnis, das ungeordnet in der Umwelt abgelagert wird, nicht mehr in Verkehr gebracht werden darf. Ein solches Verbot ist weder europarechtskonform noch mit dem KrWG selbst vereinbar.
- Eine anteilige Kostenübernahme der Wirtschaft im Rahmen der Produktverantwortung ist im Hinblick auf das verfolgte Ziel einer geringeren Verunreinigung im öffentlichen Raum jedoch nur dann verhältnismäßig, wenn Transparenz bei der Mittelverwendung, Kosteneffizienz und -begrenzung sichergestellt sind. Diese Vorgabe findet sich in Art. 8 Abs. 4

der Richtlinie über Einwegkunststoffe. Insofern sind insbesondere Mitwirkungs- und Mitspracherechte der Hersteller als wesentlicher Bestandteil der erweiterten Herstellerverantwortung (vgl. Art. 8a Abs. 6 der AbfRRL) sicherzustellen. Die Kostentragungspflicht den Herstellern aufzuerlegen, ohne die vorgenannten Aspekte zu berücksichtigen, greift zu kurz und wäre unverhältnismäßig. Hierzu verweist der BDI auf seine „Kurzposition zur Regulierung sog. Einwegkunststoffe“ vom 23. August 2018.

- Aus Sicht der betroffenen Hersteller ist ausschließlich für die in der Richtlinie über Einwegkunststoffe genannten Produkte eine privatwirtschaftlich organisierte Lösung anzustreben, die sowohl für die genannten Verpackungen als auch Nicht-Verpackungen der Richtlinie über Einwegkunststoffe gilt. Für diesen Ansatz spricht insbesondere auch, dass nach Erwägungsgrund 21 der Richtlinie über Einwegkunststoffe die Kosten für Reinigungsaktionen und Abfallbewirtschaftung „die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung dieser Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen und zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festgelegt werden.“
- Schließlich sollten die für die Bestimmung des Umfangs der Kostenbeteiligung notwendige Erhebung, Berechnung und Aufteilung der Anteile der betroffenen Einwegkunststoffartikel am Gesamtabfallaufkommen im öffentlichen Raum nicht den Kommunen – den finanziellen Nutznießern der Regelung – überlassen werden. Wir fordern vielmehr eine transparente Kostenfestlegung auf valider Datenbasis von unabhängiger Seite. Zu vermeiden sind dabei bereits zu Beginn mögliche „Doppelbelastungen“ der Hersteller von Verpackungen, die bereits im Rahmen der Verpackungslizenzierung finanziell für die Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfällen aufkommen.

III. Verursacherprinzip

- Auch das mehrfach in der Gesetzesbegründung angeführte Verursacherprinzip greift hier aus unserer Sicht eben gerade nicht. Im Kontext des Verbraucherleitbildes des Europäischen Gerichtshofes vom mündigen, aufmerksamen und kritischen Verbraucher ist eine pauschale Verschiebung der Verantwortung vom Verbraucher zum Hersteller unverständlich und kontraproduktiv. So hat der Hersteller im Rahmen seiner Produktverantwortung bereits die Verantwortung, beim Design seiner Produkte die Abfallphase (Verwertbarkeit etc.) seiner Erzeugnisse am Ende des Lebenszyklus mit zu betrachten. Er ist aber beispielsweise keinesfalls als Verursacher einer illegalen Abfallentsorgung anzusehen, da Hersteller gerade im Bereich von kurzlebigen Konsumgütern keinen Einfluss auf den Umgang mit zu Abfall gewordenen Produkten haben.
- Wenn also Erzeugnisse nach ihrem Gebrauch achtlos illegal in die Umwelt entsorgt werden, ist der Verursacher nicht der Hersteller, sondern der Akteur, der dies tut.

- Insofern muss hinsichtlich der illegalen Abfallentsorgung der tatsächliche Verursacher ins Visier genommen werden und nicht der Hersteller der Erzeugnisse, die zu Abfall geworden sind. Dies kann z. B. durch Sensibilisierungsmaßnahmen (bei denen der Hersteller selbstverständlich unterstützen kann) oder durch empfindlich hoch angesetzte Bußgelder erfolgen.
- Die zitierten EU-Richtlinien reichen insgesamt nicht aus, die für Einwegkunststoffartikel eingeführte Kostenbeteiligung potenziell auf alle Produkte auszudehnen.
- Die Kostenbeteiligung der Hersteller würde aus unserer Sicht auch die falschen Anreize für die Bürger setzen: Dieser darf nicht aus seiner Verantwortung entlassen werden, die fast überall verfügbaren Abfallsammelbehälter zu nutzen. Es ist nicht zielführend, wenn den Bürgern signalisiert wird, dass die Hersteller für ein Liegenlassen von gebrauchten Verpackungen in Straßen und Parks aufkommen werden. Wichtiger ist es, dass die Kommunen den Bürger intensiver aufklären, damit Abfälle gar nicht erst in der Landschaft landen. Dafür zahlen etwa im Verpackungsbereich die dualen Systeme den Kommunen seit Jahrzehnten sog. kommunales Nebenentgelt u. a. für die Abfallberatung (siehe Sektoruntersuchung Kartellamt S. 82).
- Zudem ist anzuerkennen, dass die Hersteller ein aufwändiges Rücknahme- und Verwertungssystem für Verpackungen aus privaten Haushalten und darüber hinaus auch im gewerblich-industriellen Bereich herstellereigene Rücknahmesysteme betreiben. Bereits heute zahlen die Hersteller für das Recycling jeder einzelnen in Verkehr gebrachten Verpackung. Das Littering-Problem in der Öffentlichkeit löst die Politik nicht mit neuen Hersteller-Abgaben, sondern nur, indem sie die Bürgerinnen und Bürger in die Pflicht nimmt.

Zu § 24 Nr. 3: Verpflichtender Einsatz von Rezyklaten

- Im KrWG-E ist eine Ermächtigungsgrundlage angelegt, mit Hilfe derer „bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter, das Recycling fördernder Weise in Verkehr gebracht werden dürfen, insbesondere unter dem Einsatz von sekundären Rohstoffen, insbesondere von Rezyklaten.“
- Die Vorgaben der EU beziehen sich bisher lediglich auf ein ganz bestimmtes Produkt (PET-Flaschen), welches 25 Prozent Recycling-PET ab 2025 (bzw. 30 Prozent Recyclingkunststoff ab 2030) enthalten muss. Eine Generalisierung dieser Verpflichtung erscheint angesichts der potenziellen Schärfe des Eingriffs in funktionierende Rohstoffmärkte als drastisch. Maßnahmen zur Förderung des Einsatzes von Recyclingrohstoffen müssen im Einzelfall mit Augenmaß und unter Einbindung aller Akteure des Wertschöpfungskreislaufes ergriffen werden. Rohstoffe werden vornehmlich anhand der Kriterien Qualität, Verfügbarkeit und Marktpreis verarbeitet. Die Schärfe der Ermächtigungsgrundlage muss deshalb so abgemildert werden, dass für die deutsche Wirtschaft ein freier Waren- und Rohstoffverkehr in Europa weiterhin ohne Einschränkung möglich bleibt. Einseitige Eingriffe in einzelne Produkt- und/oder

Rohstoffmärkte haben dabei nicht zwangsläufig den gewünschten Effekt. So kann zum Beispiel gesetzlich erzwungen mehr Recycling-PET in Getränkeflaschen eingesetzt werden, dessen Einsatz in Textilien aufgrund der Einsatzpflicht in Flaschen aber parallel abnehmen. Damit erhöht sich die Gesamtmenge an Recycling-PET im Markt nicht.

- Wir sind daher der Auffassung, dass das Angebot an qualitativ hochwertigen Rezyklaten in beständigen Mengen und die Verbesserung bestehender Recyclingtechnologien die Marktakzeptanz von recycelten Kunststoffen erhöhen werden, ohne dass für bestimmte Produkte verbindliche Regeln für den Rezyklat-Einsatz eingeführt werden müssen.
- Unbestritten ist indes, dass es notwendig ist, neue Märkte für den Rezyklat-Einsatz zu finden, um die Nachfrage zu steigern. Die Bundesregierung sollte dies durch Förderprogramme für innovative Forschung und Entwicklung unterstützen: Beim Rezyklat-Einsatz müssen auch Aspekte wie Produktsicherheit sowie Umwelt- und Verbraucherschutz berücksichtigt werden.
- Insofern plädieren wir dafür, die Verordnungsermächtigung dahingehend zu modifizieren, dass sie zunächst gemäß den EU-Vorgaben auf die Einsatzquote von recyceltem Material bei PET-Getränkeflaschen beschränkt bleibt. Potenzielle darüber hinausgehende Anforderungen zum Rezyklat-Einsatz könnten dann nach dem Vorbild der EU Circular Plastic Alliance mittels freiwilliger kooperativer Lösungen von Industrie und Politik gemeinsam – z. B. unter Moderation der Bundesregierung – angegangen werden. Der geplante Runde Tisch zum Einsatz von Recyclingrohstoffen im BMU bietet hier eine potenzielle Plattform.

Zu § 25 Abs. 1 Nr. 5: Regelungen zum Inverkehrbringen in anderen Staaten

- Hiermit wird die Regelung aus Art. 8a Abs. 5 Uabs. 3 AbfRRL umgesetzt, wonach laut Gesetzesbegründung „Hersteller, die keine Niederlassung im Geltungsbereich des KrWG haben, einen Bevollmächtigten bestellen, der die Pflicht des Herstellers wahrnimmt. Dadurch soll zum einen den Betroffenen eine einfache Möglichkeit des Marktzuganges eröffnet werden und zum anderen ein effektiver behördlicher Vollzug der jeweils auf die Verordnungsermächtigung gestützten Verordnungen zur Wahrnehmung der Produktverantwortung gewährleistet werden.“
- Aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit plädieren wir dafür, diese Regelung auch auf Nicht-EU-Mitgliedstaaten auszuweiten.

Zu § 26 Abs. 3 und 4: Freiwillige Rücknahme

- § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 schränkt die Möglichkeiten der freiwilligen Rücknahme stark ein, was im Sinne einer möglichst umfassenden Abfallverwertung nicht sinnvoll sein kann und wofür eine sachliche Notwendigkeit auch hier nicht erkannt werden kann. Die jüngste Rechtsprechung hat deutlich gemacht, dass nach geltendem Recht auch die Rück-

nahme von gleichartigen Produkten durch Inverkehrbringer von der freiwilligen Rücknahme umfasst sein kann. Es ist nicht erkennbar, warum diese Möglichkeit nun eingeschränkt werden sollte. Wir plädieren daher für eine Streichung der Nr. 1.

- Ebenso ist § 26 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 zu streichen. Die Zielsetzung muss sein, möglichst viele Sammelstellen zu schaffen, um damit mehr Abfälle für die Verwertung zu sammeln und den Herstellern/Vertreibern die Möglichkeit zu geben, ihrer Produktverantwortung gerecht zu werden. Daher ist die Einschränkung auf eine hochwertigere Verwertung als die des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers oder anderer Einrichtungen verfehlt.
- Aus den vorgenannten Gründen ist auf die Neufassung des § 26 Abs. 4 zu verzichten. In der Praxis dürfte es sich um „kommunale Schutzklauseln“ handeln. Die Wahrnehmung von Produktverantwortung kann nicht vor dem Hintergrund der Wahrung von Interessen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger geschwächt werden. Diese Regelung ist geradezu kontraproduktiv zu den europäischen Vorgaben, die eine Stärkung der Herstellerverantwortung einfordern. So ist unklar, wann die Rücknahme „in einem engen Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Tätigkeit des Herstellers oder Vertreibers steht“ (vgl. Ziffer 3). Die Rücknahme ist wohl eigentlich immer eine ganz andere wirtschaftliche Tätigkeit als der Verkauf der Ware. Weiterhin ist nicht ersichtlich, warum die Rücknahme „in einem angemessenen Verhältnis zur Menge der vom Hersteller oder Vertreiber hergestellten und vertriebenen Erzeugnisse stehen“ (vgl. Ziffer 4) muss. Zum einen kann es doch nur erfreulich sein, wenn möglichst viel Menge der Verwertung zugeführt wird und zum anderen ist vor der Einführung der Sammlung ja nicht immer klar, welche Menge tatsächlich zurückgegeben werden soll.
- In Bezug auf diese neuen Regelungen muss allerdings generell klargestellt werden, dass Regelungen, die bereits durch rechtlich verbindliche Produktverordnungen wie z. B. das BattG und das ElektroG festgelegt wurden, von der „fremdnützigen“ Produktverantwortung unberührt bleiben.

Zu § 33 Abs. 3: Abfallvermeidungsprogramme

- Die neuen Vorschriften betreffen Abfallvermeidungsprogramme von Bund und Ländern und setzen die europäischen Vorgaben nach Art. 29 und Art. 9 der AbfRRL um.
- In Abs. 3 Uabs. 2 lit. i) "Die Förderung der Senkung des Gehaltes an gefährlichen Stoffen in Materialien und Produkten“ wird allerdings erneut über die EU-Vorgabe hinausgegangen. Der Hinweis auf harmonisierte Rechtsvorschriften für die betreffenden Materialien und Produkte aus der AbfRRL, die weiterhin Geltung behalten, wird unterschlagen und ist zu ergänzen.

Zu § 45: Regelungen zum öffentlichen Beschaffungswesen

- Gemäß Gesetzesbegründung enthält die Regelung des § 45 KrWG-E über die „Pflichten der öffentlichen Hand“ „eine neue Ausrichtung und wird von der bisherigen Prüfungspflicht zu einer konditionierten Bevorzugungspflicht fortentwickelt.“
- Der BDI begrüßt und unterstützt die Zielsetzung der weiteren Verbesserung der Ressourceneffizienz und des Ressourcenmanagements im Vergaberecht.
- Allerdings bestehen mit Blick auf die konkrete Ausgestaltung des Referentenentwurfs zu § 45 KrWG erhebliche Bedenken hinsichtlich der Vergaberechtskonformität. Einer Bevorzugungspflicht für die dort aufgeführten Erzeugnisse steht die Regelung des Zuschlags in § 127 GWB entgegen.
- Sofern es gelingen sollte, im weiteren Gesetzgebungsprozess eine vergaberechtskonforme Regelung zu schaffen, hält der BDI zur Zweckverfolgung des Gesetzentwurfes eine Begründungs- und Dokumentationspflicht der öffentlichen Auftraggeber für zielführend, wenn diese andere als die aufgeführten Erzeugnisse beschaffen möchten.

Zu § 49 Abs. 2: Registerpflichten

- In S. 2 wird festgeschrieben, dass die Registerpflicht nunmehr auch Angaben zur Menge der Erzeugnisse, Materialien und Stoffe enthalten muss, die aus der Vorbereitung zur Wiederverwendung, aus dem Recycling oder aus einem sonstigen Verwertungsverfahren hervorgehen. Mit der Änderung wird Art. 35 Abs. 1 lit. a) der AbfRRL umgesetzt.
- Über diese neue Vorschrift dürfen keine Betriebsgeheimnisse über die Effizienz von Produktionsverfahren öffentlich werden. Wie effizient in Quantität und Qualität Unternehmen aus Abfällen (z. B. Schrotten) direkt Erzeugnisse generieren, ist Kernelement des Wettbewerbs und ist daher zu schützen. Daten über Erzeugnisse, Materialien und Stoffe, die aus Abfällen hervorgehen, sollten daher nur als Gesamtmenge und nicht abfallspezifisch dargestellt werden.

Zu § 62 a: Chemikalien- und Produktrecht, Informationspflicht von Lieferanten

- In § 62a Abs. 1 werden in der Gesetzesbegründung als Verpflichtete „alle Personen (bestimmt), die das Verwenden und Inverkehrbringen der vormaligen Abfälle selbst vollziehen oder durch Dritte vollziehen lassen. Auch Abfallerzeuger und Abfallbesitzer können Adressat der Regelung sein.“ Dies geht sehr weit, ohne dass ersichtlich ist, dass die AbfRRL eine Ausweitung in diesem Umfang tatsächlich fordert. In der jetzigen Fassung ist unklar, unter welchen konkreten Voraussetzungen diese Pflichten bestehen, insbesondere in der Variante „oder durch Dritte voll-

ziehen lassen“. Ziel sollte es sein, die Pflichten möglichst dort zu bündeln, wo produktspezifische Verpflichtungstatbestände für das Inverkehrbringen auch heute schon bestehen.

- Zudem werden durch § 62a die Vorgaben aus Art. 9 Abs. 1 lit. i) zwar im Wesentlichen 1:1 umgesetzt. Sie sind daher inhaltlich an dieser Stelle nicht zu kritisieren. Allerdings ist die Umsetzung der Vorgaben im Abfallrecht aus unserer Sicht nicht zielführend. Vielmehr ist eine Umsetzung im nationalen Chemikalienrecht zu verorten.
- Inhaltlich betreffen die europäischen Vorgaben zum einen die neu zu schaffende ECHA-Datenbank zur Information der Recyclingwirtschaft über SVHC-Stoffe in Erzeugnissen. Zum anderen legen diese Regelungen fest, dass nicht allein der Erzeuger von Recyclingrohstoffen wie bisher schon gemäß § 5 KrWG dafür sorgen muss, dass seine Produkte dem Chemikalien- und Produktrecht genügen. Zusätzlich muss dies nunmehr auch der erstmalige Verwender oder Inverkehrbringer der Recyclingrohstoffe sicherstellen.
- Grundsätzlich kann die Verortung der Ermächtigungsgrundlage und des Regelungsziels in der Abfallrahmenrichtlinie als ein Hinweis darauf gewertet werden, dass auch die Erfüllung der Handlungspflicht abfallrechtlich ausgestaltet werden sollte. Hierfür spricht, dass so eine rechtliche Kohärenz erreicht wird. Allerdings muss auch die konkrete inhaltliche Ausgestaltung von Art. 9 Abs. 1 lit. i) in den Blick genommen werden. Die Ausgestaltung der Handlungspflicht ist durch den Verweis auf Art. 3 Nr. 33 und Art. 33 REACH ausschließlich chemikalienrechtlicher Natur. Die neuen Meldepflichten für die geplante Datenbank gelten für die gleichen Adressaten wie in Art. 33 REACH. Sie beziehen sich auf Erzeugnisse (Art. 3 Nr. 3 REACH), die zur Zeit der Meldung noch keine Abfälle sind. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch eine chemikalienrechtliche Ausgestaltung der Erfüllung der Handlungspflicht begründen.
- Dazu ist zu klären, welche rechtliche Verortung der Handlungspflicht für die Verpflichteten zu einer einfacheren, praxisnäheren Erfüllung dieser Pflicht führt. Hier ist davon auszugehen, dass durch eine Verortung im Chemikalienrecht in dem betroffenen Unternehmen die Personen mit der Umsetzung betraut würden, die die erforderliche Erfahrung mit REACH einschließlich den Anforderungen von Art. 33 haben. Die Anwendung der Begriffsbestimmungen und der Systematik von REACH bereitet Personen, denen das Chemikalienrecht fremd ist, erfahrungsgemäß große Schwierigkeiten. Die Unternehmen haben daher ein Interesse, solche Schwierigkeiten und ggf. Doppelarbeit zu vermeiden.
- Demgegenüber ist bislang nicht erkennbar, worin der größere Praxisbezug bei einer Verortung der Erfüllung der Handlungspflicht im Abfallrecht liegen sollte. Nach unserer Auffassung sollte die Erfüllung der Handlungspflicht gemäß Art. 9 Abs. 1 lit. i) im Chemikalienrecht ausgestaltet werden. Hierzu hatte der BDI dem BMU im März 2019 bereits eine separate Einschätzung übermittelt. Für uns ist derzeit nicht ersichtlich, was das BMU dazu bewogen hat, die dargestellten Pflichten im Abfallrecht zu verankern.

Zu § 67: Beteiligung des Bundestages beim Erlass von Rechtsverordnungen

- Die Ergänzung von S. 4 in § 67 KrWG-E widerspricht dem grundlegenden Sinn und Zweck der Bundestagsbeteiligung in der Norm, mithin dem vorgesehenen Zustimmungsvorbehalt des Bundestags. Zwar sieht Art. 80 GG eine grundsätzliche Beteiligung des Bundestags bei dem Erlass von Rechtsverordnungen nicht vor, der Zustimmungsvorbehalt ist jedoch nach der Rechtsprechung des BVerfG grundsätzlich zulässig.
- Würde die Zustimmung zu einem Änderungsvorschlag des Bundesrats nicht mehr erforderlich sein, mithin eine Zustimmung zu der Endfassung einer Rechtsverordnung gänzlich entfallen, wäre der Sinn der Beteiligung des Bundestages bei dem Verordnungserlass gänzlich obsolet, da der Bundestag im Ergebnis dann zuvor lediglich über die Weiterleitung unter einer Frist von drei Wochen der Verordnung an den Bundesrat und nicht über die endgültige Verordnung selbst befinden würde.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 36 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Ansprechpartner

Dr. Claas Oehlmann
T: +49 30 2028-1606
C.Oehlmann@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1080