



17. März 2025

Verbändedeposition zum Entwurf für Prüfleitlinien zum EWKFondsG: Zu spät, nicht praktikabel, benachteiligt deutsche Unternehmen und ist überbürokratisch

Am 11. März 2025 hat das Umweltbundesamt (UBA) mitgeteilt, dass es keine Prüfleitlinien für die Mengenmeldung in diesem Jahr nach dem Einwegkunststofffondsgesetz (EWKFondsG) geben wird. Gleichwohl hält das UBA an einer Prüfpflicht für die Mengenmeldung fest. Eine solche Prüfpflicht ist angesichts fehlender Leitlinien sowie der Unklarheit in Bezug auf den Anwendungsbereich des Gesetzes nicht praktikabel und wäre für die vielen tausend verpflichteten Unternehmen und gerade auch für die vielen kleinen und mittelständischen Unternehmen nur mit unverhältnismäßigen Bürokratiekosten zu erfüllen. Der Versuch des UBA, seine Rechtsauffassung in Bezug auf Exporte in die Prüfung einzuführen, stößt auf Unverständnis. Wir fordern daher, die Prüfpflicht für die Meldung nach dem EWKFondsG in diesem Jahr auszusetzen.

Prüfleitlinien kommen erst nach Ende der Meldefrist

Der § 11 Absatz 5 EWKFondsG sieht vor, dass das UBA – im Einvernehmen mit dem Bundeskartellamt – Prüfleitlinien zur jährlichen Mengenmeldung der Hersteller von Einwegkunststoffprodukten erstellen soll. Das EWKFondsG ist am 1.1.2024 in Kraft getreten. Gleichwohl hat das UBA erst Mitte Februar 2025 einem beschränkten Personenkreis einen ersten Entwurf für Prüfleitlinien vorgelegt. Ohne Prüfleitlinien ist eine ordnungsgemäße Prüfung angesichts der vielen auslegungsbedürftigen Begriffe im EWKFondsG nicht möglich. Der Hinweis des UBA in den FAQs auf der DIVID-Website, man solle stattdessen die Prüfleitlinien der Zentralen Stelle Verpackungsregister für die Vollständigkeitserklärung nach dem Verpackungsgesetz „als unverbindliche Orientierungshilfe“ heranziehen, ist wegen des unterschiedlichen Anwendungsbereichs beider Gesetze irreführend.

Anwendungsbereich des EWKFondsG nach wie vor unklar

Obwohl das EWKFondsG seit mehr als einem Jahr in Kraft ist, ist der Anwendungsbereich des Gesetzes nach wie vor unklar: In Bezug auf die Produkte liegt dies an der unklaren Begrifflichkeit in Anhang I des Gesetzes sowie die Tendenz des UBA, den Anwendungsbereich über den Wortlaut des Gesetzes hinaus auszudehnen. Anstatt beispielsweise in den FAQ darauf hinzuweisen, dass nur solche Lebensmittelbehälter erfasst sind, deren Inhalt zum Sofortverzehr nach dem Kauf *bestimmt* ist, will das UBA sämtliche zum Sofortverzehr *geeigneten* Lebensmittel erfassen.

Hinzu kommt, dass bislang lediglich 11 Entscheidungen des UBA zur Auslegung von Anhang I vorliegen, wobei 6 zu einer Bejahung des Anwendungsbereichs führten und gegen 5 dieser Entscheidungen Widerspruch eingelegt wurde. Das UBA hat bislang noch über keinen der Widersprüche entschieden. Insofern fehlt für Prüfer und Unternehmen die rechtliche Klarheit, welche Produkte abgabepflichtig sind.

Zudem kann eine Verpackung nicht an zwei Orten gleichzeitig anfallen: Die Inverkehrbringer zahlen bereits eine Lizenzgebühr an die dualen Systeme für die Sammlung, Sortierung und Verwertung von Konsum-Verpackungen. Diese Verpackungen werden in den gelben Behältnissen gesammelt und nachweislich recycelt, das Umweltbundesamt weist die Recyclingerfolge alljährlich aus. Verpackungen, die im Rahmen der dualen Systeme entsorgt werden, fallen nicht im öffentlichen Raum an und können daher nicht mit einer Littering-Abgabe belegt werden.

Die Prüfer können wegen des unklaren Anwendungsbereichs des EWKFondsG keine verbindlichen Aussagen zur korrekten Zuordnung der Produkte und zur Mengenmeldung treffen. Verstößen die Prüfer allerdings gegen die Vorgaben, droht ihnen ein Berufsverbot (§ 11 Absatz 5 EWKFondsG, § 27 Absatz 4 VerpackG). Es ist außerdem zu befürchten, dass hier Kosten anfallen, die allein auf fehlende Prüfleitlinien zurückzuführen sind. Da die Grundlagen für eine ordnungsgemäße Prüfung fehlen, werden viele Prüfer daher eine Prüfung für die Meldung bis spätestens 15. Mai 2025 nach dem EWKFondsG ablehnen.

Hinzu kommt, dass viele der bisher eingegangenen Registrierungen fehlerhaft sind, insbesondere weil sie keine Produkte nach dem EWKFondsG betreffen oder nicht von deren Hersteller im Sinne des EWKFondsG stammen. Somit sind tatsächlich deutlich weniger als 8% der verpflichteten Unternehmen überhaupt registriert. Die Unklarheit, wer zur Registrierung verpflichtet ist, hat insbesondere im Bereich Einweg-Kunststoffverpackungen dazu geführt, dass sich unterschiedliche Stufen der Wertschöpfungskette für dasselbe Produkt registriert haben, beispielsweise der Verpackungsproduzent, der Abfüller und der Vertreiber der befüllten Verpackung. Zu befürchten ist, dass das UBA ohne vorherige Prüfung alle registrierten Unternehmen zur Mengenmeldung auffordern wird, was zu Doppel- und Dreifachmeldungen führen würde. Gleichzeitig hat das UBA bisher versäumt darzulegen, wie die übrigen mehr als 92% der Unternehmen zur Einhaltung des EWKFondsG angehalten werden sollen.

Sonderregeln für Exporte schaden deutschen Unternehmen

Das UBA vertritt die Auffassung, dass sämtliche in Deutschland an Dritte verkaufte EWKFonds-Produkte abgabepflichtig sein sollen, *„unabhängig davon, welchen Handelsweg der Dritte sodann einschlägt; also auch unabhängig davon, ob dieser das Einwegkunststoffprodukt exportiert“* (siehe FAQ). Wirtschaftsverbände sind dieser Auffassung entschieden entgegengetreten, weil sie Sinn und Zweck des Gesetzes widerspricht, großen wirtschaftlichen Schaden verursacht, ohne entsprechenden ökologischen Nutzen zu haben.

Gegen die Rechtsauffassung des UBA spricht auch, dass die Abgabe dazu dient, die *„notwendigen Kosten für Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung, der Reinigung des öffentlichen Raums sowie von Sensibilisierungsmaßnahmen [in Deutschland zu] decken“* (Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Seite 1).

Entsorgungskosten in anderen Staaten sind nicht erfasst. Daher sollte das UBA in den Prüfleitlinien klarstellen, dass bei einer Weitergabe des Produkts in das Ausland durch den Hersteller oder den Vertreiber keine Abgabe in Deutschland fällig ist. Keinesfalls darf es zu einer doppelten Belastung deutscher Hersteller infolge des EWKFondsG und der in einem anderen EU-Mitgliedstaat geltenden Regelungen in Umsetzung von Artikel 8 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie kommen, weil deutsche Unternehmen dann nicht mehr im Wettbewerb bestehen könnten.

Unverhältnismäßige Bürokratiekosten

Eine Prüfung der Mengenmeldung durch Dritte ist in den EU-Vorgaben nicht vorgesehen, hier geht das EWKFondsG über das EU-Recht hinaus. Inhaltlich orientiert sich der UBA-Entwurf für die Prüfleitlinien im Wesentlichen an den Prüfleitlinien der Zentrale Stelle Verpackungsregister für die Mengenmeldung der zur Abgabe einer Vollständigkeitserklärung verpflichteten Unternehmen (§ 11 Absatz 1 VerpackG). Dabei übersieht das UBA, dass aufgrund der Mengenschwellen (§ 11 Absatz 4 VerpackG) von über einer Million Herstellern von systembeteiligungspflichtigen Verpackungen lediglich ca. 6.000 Unternehmen (0,6%) zu einer solchen Prüfung verpflichtet sind. Das EWKFondsG sieht dagegen viel niedrigere Mengenschwellen vor (100 kg/Jahr, § 11 Absatz 4), so dass nach Schätzungen ca. 80% der verpflichteten Unternehmen zur Prüfung verpflichtet wären. In der Konsequenz bedeutet das, dass die strengen Prüfpflichten des Verpackungsgesetzes für große Inverkehrbringer im Rahmen des EWKFondsG auf überwiegend mittlere, kleine und Kleinst-Unternehmen übertragen werden sollen, was diese massiv überfordern würde. Derzeit sind ca. 4.300 Unternehmen beim UBA registriert, im Gesetzgebungsverfahren wurde die Zahl der verpflichteten Unternehmen auf ca. 55.000 geschätzt, darunter viele Bäckereien, Cafés, Metzgereien, Imbisse etc. Für solche Kleinstinverkehrbringer würden die Prüfkosten den Betrag der zu zahlenden Sonderabgabe in der Regel übersteigen. Insbesondere der Aufwand für die vom UBA vorgeschlagenen Prüfungen vor Ort steht – gerade bei diesen kleinen Unternehmen – in keinem Verhältnis zu der Abgabenhöhe.

Wir fordern daher dringend, die Prüfpflicht für die Mengenmeldung bis 15. Mai 2025 auszusetzen. Zudem sollte das UBA durch die zügige Entscheidung über die vielen noch unbearbeiteten Einordnungsanträge und durch praktikable Einstufungshilfen auf Basis des Gesetzes die vorhandene Rechtsunklarheit beseitigen. Als Orientierungshilfe sollte das UBA schnellstmöglich eine Auflistung von abgabepflichtiger Produkte nach dem Beispiel des Katalogs systembeteiligungspflichtiger Verpackungen der Zentrale Stelle Verpackungsregister vorlegen. Hier ist für alle verpflichteten Unternehmen klar ablesbar, welche Verpackungen mit Angabe von Volumina- und Gewichtskriterien in den Anwendungsbereich des Gesetzes fallen und welche nicht. Außerdem sollte das UBA eigene Prüfleitlinien für das EWKFondsG erarbeiten, die an die speziellen Fragen und den Kreis der verpflichteten, überwiegend kleinen und mittleren Unternehmen angepasst sind – und nicht lediglich die bestehenden Prüfleitlinien des Verpackungsgesetzes übernehmen.

Gern erläutern wir Ihnen unsere Forderungen in einem persönlichen Gespräch.

Die unterzeichnenden Verbände:

