

07.05.21

Beschluss des Bundesrates

Verordnung über die Beschaffenheit und Kennzeichnung von bestimmten Einwegkunststoffprodukten (Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung - EWKKennzV)

Der Bundesrat hat in seiner 1004. Sitzung am 7. Mai 2021 beschlossen, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe der sich aus der Anlage ergebenden Änderung zuzustimmen.

Der Bundesrat hat ferner die aus der Anlage ersichtliche EntschlieÙung gefasst.

Anlage

Ä n d e r u n g
und
E n t s c h l i e ß u n g
zur

Verordnung über die Beschaffenheit und Kennzeichnung von bestimmten Einwegkunststoffprodukten (Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung - EWKKennzV)

A
Ä n d e r u n g

Zu § 4 Absatz 1 Nummer 3 EWKKennzV

In § 4 Absatz 1 Nummer 3 ist das Wort „insbesondere“ durch die Wörter „das heißt“ zu ersetzen.

Begründung:

§ 4 Absatz 1 der Verordnung dient der Umsetzung von Artikel 7 Absatz 1 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 (Einwegkunststoffrichtlinie). Hiernach haben die EU-Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die in Teil D des Anhangs aufgeführten und in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffprodukte entweder auf der Verpackung oder dem Produkt selbst die näher bestimmte Kennzeichnung tragen. In Anhang Teil D Ziffer 2 sind ausschließlich „Feuchttücher, das heißt getränkte Tücher für Körper- und Haushaltspflege“ genannt. Durch die vom EU-Wortlaut abweichende Formulierung „Feuchttücher, insbesondere getränkte Tücher für Körper- und Haushaltspflege“ in § 4 Absatz 1 Nummer 3 wird der Anwendungsbereich auf weitere Produkte wie zum Beispiel industrielle Feuchttücher erweitert, da Feuchttücher für Körper- und Haushaltspflege darin nur beispielhaft („insbesondere“) genannt sind.

Auch in Artikel 2 Absatz 2 der Durchführungsverordnung 2020/2151 zur Einwegkunststoffrichtlinie werden die harmonisierten Kennzeichnungsvorschriften ebenfalls ausschließlich für „Feuchttücher, das heißt getränkte Tücher für Körper- und Haushaltspflege“ festgelegt. Die Möglichkeit zur Einbeziehung von weiteren Anwendungsbereichen, wie in der Verordnungsbegründung zu § 4 Absatz 1 Nummer 3 impliziert wird, würde über eine 1 : 1-Umsetzung der EU-Richtlinie hinausgehen.

Aus der EU-Richtlinie und der Durchführungsverordnung selbst ergibt sich nicht, dass – wie die Verordnungsbegründung zu § 4 Absatz 1 Nummer 3 ausführt – der Begriff „Feuchttücher“ weit zu verstehen sei. Der Verweis auf die unverbindlichen, noch nicht finalisierten und grundsätzlich jederzeit änderbaren Leitlinien der Kommission zu Begriffsbestimmungen genügt nicht den Anforderungen an die verfassungsrechtliche Bestimmtheit von Vorschriften. Der Anwendungsbereich einer Pflicht muss für den Adressaten erkennbar und durch Auslegung ermittel- und konkretisierbar sein. Den Anwendungsbereich nun mit der vorliegenden Verordnung auf weitere Produkte zu erweitern, würde bedeuten, dass bisher nicht betroffene Hersteller ab Veröffentlichung der finalisierten EWKKennzV binnen weniger als zwei Monaten einen entsprechenden Aufdruck oder Aufkleber in ihre Prozesse integrieren müssten. Soweit dies überhaupt betrieblich umsetzbar ist, wäre es jedenfalls mit erheblichen Kosten verbunden.

Aus der EU-Richtlinie folgt, dass dort von einem Jahr als angemessener Frist für eine Umsetzung der Kennzeichnungspflicht ausgegangen wurde (ab Vorlage der Kennzeichnungsvorgaben durch die Kommission, die gemäß Artikel 7 Absatz 2 bis zum 3. Juli 2020 hätte erfolgen müssen, bis zum 3. Juli 2021).

B

E n t s c h l i e ß u n g

1. a) Der Bundesrat stellt fest, dass die Umsetzung der Vorgaben zur Kennzeichnung von Einwegkunststoffprodukten der Richtlinie (EU) 2019/904 (Einwegkunststoffrichtlinie) Anhang Teil D in Verbindung mit der Durchführungsverordnung (EU) 2020/2151 durch die EWKKennzV einen wichtigen Beitrag zur Reduzierung des Kunststoffeintrags in die Umwelt darstellt, indem mit der Kennzeichnung bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern das Bewusstsein für die in bestimmten Produkten enthaltenen Kunststoffe geschärft wird. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung eine 1 : 1-Umsetzung der europäischen Vorgaben in nationales Recht plant, da eine einheitliche Vorgehensweise der Mitgliedstaaten aus binnenmarktrechtlichen Gründen notwendig ist.

- b) Der Bundesrat bedauert vor diesem Hintergrund, dass die von der Europäischen Kommission nach Artikel 12 Satz 2 der Richtlinie (EU) 2019/904 zu erarbeitenden Leitlinien zur Auslegung des Begriffs „Einwegkunststoffprodukt“ noch nicht vorliegen, obwohl dies zum 3. Juli 2020 hätte erfolgen sollen. Daher besteht derzeit keine Rechtssicherheit für die Unternehmen, weil unklar ist, für welche konkreten Produkte die Richtlinie (EU) 2019/904 gilt. Hinsichtlich der Festlegung der Kennzeichnungspflicht weist der Bundesrat insbesondere auf die in § 4 Absatz 1 Nummer 1 des Entwurfs der EWK-KennzV genannten Hygieneeinlagen hin.
- c) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung daher, sich bei der EU-Kommission für eine zügige Veröffentlichung der Leitlinien einzusetzen, damit Rechtssicherheit besteht, welche Produkte von der Kennzeichnungspflicht EU-weit betroffen sind.

Begründung:

Die Kennzeichnungspflicht soll dazu dienen, die Verbraucherinnen und Verbraucher dahingehend zu informieren, dass die entsprechenden Produkte Kunststoffe enthalten und es besonders wichtig ist, diese ordnungsgemäß und insbesondere nicht über den Wasserpfad zu entsorgen. Diese Information kann einen Beitrag zur Reduktion des Kunststoffeintrags in die Umwelt leisten, insbesondere vor dem Hintergrund, dass vielen Bürgerinnen und Bürgern bei manchen der Produkten wie z. B. Zigarettensfiltern nicht bewusst ist, dass diese Kunststoffe enthalten.

Aus binnenmarktrechtlichen Gründen ist eine korrekte 1 : 1-Umsetzung der europäischen Vorgaben für die Kennzeichnung von Einwegkunststoffprodukten erforderlich, da die erfassten Produkte auch über nationale Grenzen hinweg vertrieben werden. Eine Ausdehnung der Pflichten auf weitere Produkte als die in der Richtlinie (EU) 2019/904 genannten durch nationale Regelungen müsste angemessen und verhältnismäßig sein, was nur bei Vorliegen guter Gründe der Fall sein könnte.

Daher ist es zwingend erforderlich, umgehend eine Klärung der Interpretation der Begrifflichkeiten herbeizuführen, um Rechtsklarheit zu schaffen.

Unabhängig davon ist für den speziellen Fall der in § 4 Absatz 1 Nummer 1 des Entwurfs der EWK-KennzV genannten Hygieneeinlagen die Formulierung „Hygieneeinlagen, insbesondere Binden“ der EWK-KennzV nicht grundsätzlich zu beanstanden, da somit alle vergleichbaren Produkte erfasst sind. Die Ausführungen in der Begründung zu dem Verordnungsentwurf führen jedoch zu dem Schluss, dass unter Hygieneeinlagen auch alle Inkontinenzprodukte bis hin zu Einweghosen zu verstehen seien.

Das Risiko der Entsorgung über die Toilette besteht bei Inkontinenzprodukten jedoch nicht in vergleichbarem Ausmaß wie bei Damenbinden. Aufgrund des

Volumens von gebrauchten Inkontinenzprodukten ist ein solcher Entsorgungsweg kaum möglich. Insofern sollte eine Klarstellung erfolgen, dass Inkontinenzprodukte in diesem Zusammenhang nicht unter Hygieneeinlagen zu subsumieren sind. Sollte sich aus dem Dialog mit der Kommission ergeben, dass – entgegen den Ausführungen in Erwägungsgrund 20 der Richtlinie – auch Inkontinenzprodukte zu kennzeichnen sind, müsste dies zeitnah kommuniziert werden.

Außerdem sollten in diesem Fall die Kennzeichnungsbestimmungen für die betreffenden Produkte später in Kraft treten. Da die verbindlichen EU-Rechtsakte nur Binden als Hygieneeinlagen benennen, mussten sich die Hersteller auch nur dieser Produkte auf die Umsetzung der Kennzeichnungspflicht einstellen. Den Anwendungsbereich nun mit dem vorliegenden Entwurf auf weitere Produkte zu erweitern, würde bedeuten, dass bisher nicht betroffene Hersteller ab Veröffentlichung der finalisierten EWKKennzV binnen weniger als zwei Monaten einen entsprechenden Aufdruck oder Aufkleber in ihre Prozesse integrieren müssten. Soweit dies überhaupt betrieblich umsetzbar ist, wäre es jedenfalls mit erheblichen Kosten verbunden. Aus der EU-Richtlinie folgt, dass dort von einem Jahr als angemessener Frist für eine Umsetzung der Kennzeichnungspflicht ausgegangen wurde (ab Vorlage der Kennzeichnungsvorgaben durch die EU-Kommission, die gemäß Artikel 7 Absatz 2 bis zum 3. Juli 2020 hätte erfolgen müssen, bis zum 3. Juli 2021). Eine durch die EU-Kommission zu vertretende Verzögerung rechtsklarer Bestimmung sollte nicht zu Nachteilen der Wirtschaftsbeteiligten führen.

2. a) Der Bundesrat sieht mit großer Sorge, dass die EU-Leitlinien zur Konkretisierung der EU-Richtlinie 2019/904 (Einwegkunststoff-Richtlinie) viel später als vorgegeben vorliegen (Frist war 3. Juli 2020). Da die Leitlinien auch für die Auslegung der Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung wesentliche Bedeutung haben, bekräftigt der Bundesrat seinen in der 1001. Sitzung am 5. März 2021 gefassten Beschluss bezüglich der verzögerten Finalisierung und der Konkretisierung des Begriffs „Kunststoff“ der EU-Leitlinien nach Artikel 12 der Einwegkunststoff-Richtlinie (BR-Drucksache 64/21(Beschluss), Ziffer 24). Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung eindeutig die Fassung der EU-Leitlinien von September 2020 als fachlich richtig einstuft und erwartet, dass sie an der Auslegung, dass Viskose nicht als Kunststoff einzustufen ist, weiterhin festhält.
- b) Der Bundesrat geht vor diesem Hintergrund davon aus, dass die in § 2 Nummer 1 EWKKennzV genannte Legaldefinition für „Kunststoff“ nur für die Umsetzung der Einwegkunststoff-Richtlinie gilt.

- c) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung um Prüfung, ob die Definition für „Kunststoff“ in der vorliegenden Verordnung dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot genügt. Danach müssen für den Anwendungsbereich und Pflichteninhalt wesentliche Begriffe für die Adressaten verständlich und mit ausreichendem zeitlichen Vorlauf zur Umsetzungsfrist abschätzbar sein. Die dynamische Bezugnahme in der Begründung auf die rechtlich unverbindlichen, noch nicht finalisierten und grundsätzlich jederzeit ohne formalen Einfluss der Mitgliedstaaten änderbaren Leitlinien der Kommission erzeugen hingegen erhebliche Rechts- und Planungsunsicherheit.
- d) Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in künftigen Rechtsetzungsverfahren auf EU-Ebene, bei denen – wie im vorliegenden Fall – zusätzliche Rechtsakte, Leitlinien oder andere Maßnahmen bis zu einer bestimmten Frist von der Kommission oder anderen EU-Behörden vorzulegen sind, welche für den Anwendungsbereich oder Pflichteninhalt wesentlich sind, eine Klausel zu fordern, die sicherstellt, dass sich bei Versäumnis dieser Frist das Inkrafttreten der Pflichten um die Dauer der Verzögerung verlängert. Es ist nicht hinnehmbar, dass durch derartige Verzögerungen der Anwendungsbereich einer Regelung oder der Pflichteninhalt für die Adressaten bis kurz vor Inkrafttreten unklar bleibt und sich die Umsetzungsfrist auf einen Bruchteil der ursprünglich vorgesehenen Zeit verkürzt.