

Verordnung

der Bundesregierung

Verordnung über die Beschaffenheit und Kennzeichnung von bestimmten Einwegkunststoffprodukten

(Einwegkunststoffkennzeichnungsverordnung – EWKKennzV)

A. Problem und Ziel

Aufgrund seiner hohen Funktionalität und der relativ niedrigen Kosten ist Kunststoff im Alltagsleben immer stärker präsent. Kunststoff spielt zwar eine nützliche Rolle in der Wirtschaft und wird in vielen Branchen verwendet. Doch seine zunehmende Verwendung in kurzlebigen Produkten, die nicht dazu bestimmt sind, als Produkt längerfristig eingesetzt oder wiederverwendet zu werden, führt dazu, dass die damit einhergehenden Verbrauchsgewohnheiten immer weniger ressourceneffizient sind. Hinzu kommt, dass unsachgemäß entsorgte Einwegkunststoffprodukte in besonderem Maße zur Verschmutzung der Umwelt beitragen und für einen erheblichen Teil der Meeresvermüllung verantwortlich sind.

Auf der Grundlage ihres Aktionsplans zur Kreislaufwirtschaft (COM(2015) 614 final) und ihrer Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft (COM(2018) 28 final) hat die Europäische Union am 5. Juni 2019 die Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1) erlassen. Diese sieht zahlreiche Maßnahmen vor, um den Verbrauch von bestimmten Einwegkunststoffprodukten zu reduzieren, das achtlose Wegwerfen von Abfällen in die Umwelt zu begrenzen und die Ressource „Kunststoff“ besser zu bewirtschaften. Aufgrund der Vielzahl an unterschiedlichen Maßnahmen erfolgt die Umsetzung in deutsches Recht in unterschiedlichen Verfahren. Ziel ist es, neben der Schaffung neuer Gesetze und Verordnungen auch an bestehende Regelungen und nationale Programme zur Abfallbewirtschaftung anzuknüpfen.

Die vorliegende Verordnung dient der Umsetzung von Artikel 6 Absatz 1, 2 und 4 der Richtlinie (EU) 2019/904. Hiernach haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die in Teil C des Anhangs zur genannten Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffprodukte, deren Verschlüsse und Deckel aus Kunststoff bestehen, nur in Verkehr gebracht werden, wenn die Verschlüsse und Deckel während der Verwendungsdauer an den Behältern befestigt bleiben.

Die Verordnung dient zudem der Umsetzung von Artikel 7 Absatz 1 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/904. Hiernach haben die EU-Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die in Teil D des Anhangs zur genannten Richtlinie aufgeführten und in

Verkehr gebrachten Einwegkunststoffprodukte entweder auf der Verpackung oder dem Produkt selbst eine Kennzeichnung tragen. Die Kennzeichnung soll zum einen auf die zu vermeidenden Entsorgungsmethoden hinweisen und zum anderen darauf aufmerksam machen, dass das Produkt Kunststoff enthält und eine unsachgemäße Entsorgung negative Auswirkungen auf die Umwelt hat. Zur EU-weit einheitlichen Kennzeichnung hat die Europäische Kommission entsprechend Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2019/904 am 17. Dezember 2020 die Durchführungsverordnung (EU) 2020/2151 erlassen.

Die Mitgliedstaaten haben zudem nach Artikel 14 der Richtlinie (EU) 2019/904 Vorschriften zur Sanktionierung von Verstößen gegen die genannten Pflichten zu erlassen. Die neuen Vorschriften zu den Anforderungen an die Beschaffenheit der Einwegkunststoffprodukte nach Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/904 haben nach Artikel 17 Absatz 1 Unterabsatz 2 Spiegelstrich 2 der Richtlinie (EU) 2019/904 ab dem 3. Juli 2024 zu gelten. Die neuen Vorschriften zur Kennzeichnung nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie (EU) 2019/904 haben nach Artikel 17 Absatz 1 Unterabsatz 2 Spiegelstrich 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 bereits ab dem 3. Juli 2021 zu gelten.

Ziel dieser Verordnung ist es, die genannten EU-rechtlichen Vorschriften eins zu eins in deutsches Recht umzusetzen. Neben anderen Maßnahmen sollen die neuen Pflichten dazu beitragen, Kunststoffe entlang der Wertschöpfungskette nachhaltiger zu bewirtschaften, das achtlose Wegwerfen von Abfällen zu verringern und die Meeresvermüllung zu bekämpfen. Diese Zielsetzung entspricht in vollem Umfang dem 5-Punkte-Plan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) für weniger Plastik und mehr Recycling (abrufbar unter www.bmu.de/DL2122) und der Entschließung des Bundesrates zur Reduzierung unnötiger Kunststoffabfälle (Bundesratsdrucksache 343/19 (Beschluss)).

B. Lösung

Die Umsetzung der EU-rechtlich vorgegebenen Anforderung an die Beschaffenheit sowie die Kennzeichnungspflicht für bestimmte Einwegkunststoffprodukte erfolgt im Rahmen einer Rechtsverordnung auf Grundlage des novellierten Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG). Dabei zeichnet das Gesetz mit den Verordnungsmachtigungen des § 24 Nummer 2, 6 und 7 Buchstaben b und d diesen Weg bereits vor.

C. Alternativen

Keine. Rechts- und Investitionssicherheit bringt nur eine gesetzliche Regelung. Die nationale Umsetzung der Anforderung an die Beschaffenheit nach Artikel 6 Absatz 1, 2 und 4 sowie der Kennzeichnungspflicht nach Artikel 7 Absatz 1 und 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 durch freiwillige Selbstverpflichtungen der Hersteller ist nach Artikel 17 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 nicht zulässig.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Zusätzliche Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand für Bund, Länder und Gemeinden sind nicht zu erwarten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht ein einmaliger Umstellungsaufwand in Höhe von ca. 62,1 Millionen Euro und ein jährlicher Erfüllungsaufwand in Höhe von ca. 27 Millionen Euro. Der Gesetzentwurf setzt Artikel 6 Absatz 1, 2 und 4 sowie Artikel 7 und 14 der Richtlinie (EU) 2019/904 eins zu eins in deutsches Recht um. Daher liegt eine Ausnahme der „One in, one out“-Regel für neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung (siehe Kabinettsbeschluss vom 25. März 2015) vor. Es entstehen keine zusätzlichen Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Vollzug und die Durchsetzung der neuen Pflichten ist Aufgabe der Länder. Es ist davon auszugehen, dass für die Verwaltung auf Landesebene ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand für die Durchführung von Kontrollen und Ordnungswidrigkeitenverfahren entsteht. Dieser wird insgesamt mit 800.000 Euro abgeschätzt.

F. Weitere Kosten

Weitere Kosten und signifikante Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind durch die Verordnung nicht zu erwarten.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Berlin, 12. Mai 2021

DIE BUNDESKANZLERIN

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die von der Bundesregierung beschlossene

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

mit Vorblatt (Anlage 1).

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 218. Sitzung am 25. März 2021 der Verordnung zugestimmt.

Der Bundesrat hat der Verordnung in seiner 1004. Sitzung am 7. Mai 2021 mit Änderungsmaßgabe zugestimmt (Anlage 2).

Die Bundesregierung hat beschlossen, die Änderungsmaßgabe des Bundesrates unverändert zu übernehmen.

Ich bitte, die erneute Zustimmung des Deutschen Bundestages aufgrund des § 67 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

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

Vom ...

Auf Grund des § 24 Nummer 2, 6 und 7 Buchstabe b und d in Verbindung mit § 67 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, von denen § 24 Nummer 2, 6 und 7 Buchstabe b und d durch Artikel 1 Nummer 18 des Gesetzes vom 23. Oktober 2020 (BGBl. I S. 2232) geändert worden ist, verordnet die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise unter Wahrung der Rechte des Bundestages:

§ 1

Anwendungsbereich

Diese Verordnung regelt die Beschaffenheit bestimmter Einwegkunststoffgetränkebehälter sowie die Kennzeichnung von bestimmten Einwegkunststoffprodukten auf dem Produkt selbst oder auf der zugehörigen Verpackung. Rechtsvorschriften, die andere Anforderungen an die Beschaffenheit und Kennzeichnung festlegen, bleiben unberührt.

§ 2

Begriffsbestimmungen

Für diese Verordnung gelten die Begriffsbestimmungen nach Artikel 1 der Durchführungsverordnung (EU) 2020/2151 der Kommission vom 17. Dezember 2020 zur Festlegung harmonisierter Kennzeichnungsvorschriften für in Teil D des Anhangs der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt aufgeführte Einwegkunststoffartikel (ABl. L 428 vom 18.12.2020, S. 57) sowie ergänzend die folgenden Begriffsbestimmungen:

1. Einwegkunststoffprodukt:

ein ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehendes Produkt, das nicht konzipiert, entwickelt und in Verkehr gebracht wird, um während seiner Lebensdauer mehrere Produktkreisläufe zu durchlaufen, indem es zur Wiederbefüllung an einen Hersteller oder Vertreiber zurückgegeben wird oder zu demselben Zweck wiederverwendet wird, zu dem es hergestellt worden ist;

2. Kunststoff:

ein Werkstoff bestehend aus einem Polymer nach Artikel 3 Nummer 5 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission (ABl. L 396 vom

* Diese Verordnung dient der Umsetzung von Artikel 6 Absatz 1, 2 und 4 sowie Artikel 7 und 14 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 (ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1).

30.12.2006, S. 1), die zuletzt durch die Verordnung (EU) Nr. 2020/507 (ABl. L 110 vom 8.4.2020, S. 1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung, dem möglicherweise Zusatzstoffe oder andere Stoffe zugesetzt wurden und der als Hauptstrukturbestandteil von Endprodukten fungieren kann; ausgenommen sind Werkstoffe aus natürlichen Polymeren, die nicht chemisch modifiziert wurden;

3. Inverkehrbringen:

die erstmalige Bereitstellung eines Produkts auf dem Markt im Geltungsbereich dieser Verordnung;

4. Bereitstellung auf dem Markt:

jede entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe eines Produkts zum Vertrieb, zum Verbrauch oder zur Verwendung auf dem Markt im Rahmen einer Geschäftstätigkeit.

§ 3

Anforderung an die Beschaffenheit von bestimmten Einwegkunststoffgetränkebehältern

(1) Getränkebehälter mit einem Füllvolumen von bis zu 3 Litern, die Einwegkunststoffprodukte sind und deren Verschlüsse oder Deckel ganz oder teilweise aus Kunststoff bestehen, dürfen ab dem 3. Juli 2024 nur in Verkehr gebracht werden, wenn die Verschlüsse oder Deckel während der vorgesehenen Verwendungsdauer am Behälter befestigt bleiben. Für Getränkebehälter, die den harmonisierten Normen im Sinne des Artikels 6 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2019/904 entsprechen, wird vermutet, dass sie die Anforderung nach Satz 1 erfüllen.

(2) Absatz 1 findet keine Anwendung

1. auf Getränkebehälter aus Glas oder Metall mit Verschlüssen oder Deckeln aus Kunststoff,
2. auf Getränkebehälter, deren Verschlüsse oder Deckel zwar Kunststoffdichtungen enthalten, im Übrigen aber aus Metall bestehen und
3. auf Getränkebehälter, die für flüssige Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke gemäß Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe g der Verordnung (EU) Nr. 609/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013 über Lebensmittel für Säuglinge und Kleinkinder, Lebensmittel für besondere medizinische Zwecke und Tagesrationen für gewichtskontrollierende Ernährung und zur Aufhebung der Richtlinie 92/52/EWG des Rates, der Richtlinien 96/8/EG, 1999/21/EG, 2006/125/EG und 2006/141/EG der Kommission, der Richtlinie 2009/39/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnungen (EG) Nr. 41/2009 und (EG) Nr. 953/2009 des Rates und der Kommission (ABl. L 181 vom 29.6.2013, S. 35), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2017/1091 (ABl. L 158 vom 21.6.2017, S. 5) geändert worden ist, bestimmt sind und dafür verwendet werden.

§ 4

Kennzeichnungspflicht

(1) Folgende Einwegkunststoffprodukte dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn ihre Verkaufs- und Umverpackung wie folgt gekennzeichnet werden:

1. Hygieneeinlagen, insbesondere Binden, gemäß den Vorgaben nach Anhang I Nummer 1 Satz 1 und Nummer 3 der Durchführungsverordnung (EU) 2020/2151,
2. Tampons und Tamponapplikatoren gemäß den Vorgaben nach Anhang I Nummer 2 Satz 1 und Nummer 3 der Durchführungsverordnung (EU) 2020/2151,
3. Feuchttücher, das heißt getränkte Tücher für Körper- und Haushaltspflege, gemäß den Vorgaben nach Anhang II Nummer 1 Satz 1 und Nummer 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2020/2151 sowie
4. Filter, die zur Verwendung in Kombination mit Tabakprodukten vorgesehen sind, gemäß den Vorgaben nach Anhang III Nummer 1 Satz 1 und Nummer 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2020/2151.

(2) Tabakprodukte mit Filtern dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn ihre Außenverpackung und die Packung jeweils gemäß den Vorgaben nach Anhang III Nummer 1 Satz 1 und Nummer 2 der Durchführungsverordnung (EU) 2020/2151 gekennzeichnet sind.

(3) Getränkebecher, die Einwegkunststoffprodukte sind, dürfen nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie gemäß den Vorgaben nach Anhang IV Nummer 1 Satz 1, Nummer 2 Satz 1, Nummer 3 und 4 der Durchführungsverordnung (EU) 2020/2151 gekennzeichnet sind.

§ 5

Ordnungswidrigkeiten

Ordnungswidrig im Sinne des § 69 Absatz 1 Nummer 8 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 3 Absatz 1 Satz 1 oder § 4 ein Produkt in Verkehr bringt.

§ 6

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt vorbehaltlich des Satzes 2 am 3. Juli 2021 in Kraft. Erfolgt die Verkündung nach dem 3. Juli 2021, tritt die Verordnung am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Anlage 2

**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 Entschließung 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 EWKKennzV 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 EWKKennzV genannten Hygieneeinlagen die Formulierung „Hygieneeinlagen, insbesondere Binden“ der EWKKennzV 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 rechtsschärfer 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.

