

Stellungnahme

Referentenentwurf eines Gesetzes zur
Umsetzung der AbfRRL (Novellierung
Kreislaufwirtschaftsgesetz)

Berlin, 09.09.2019



Stellungnahme

Die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) beinhaltet einige Regelungen, die den Handel in Deutschland deutlich beeinträchtigen und weit über die Vorgaben der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) hinausgehen. Wir unterstützen die Förderung der Kreislaufwirtschaft und sehen europaweit einheitliche Regeln im Bereich der Abfallgesetzgebung positiv. Bereits jetzt leistet der Handel einen wertvollen Beitrag für die Wiederverwendung von Sekundärrohstoffen. Dies beinhaltet funktionierende Systeme für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling von Sekundärrohstoffen sowie Programme und Initiativen zur Förderung von Innovationen in diesem Bereich. Damit ist der Handel die tragende Stütze für die Entstehung innovativer Ansätze jenseits der thermischen Verwertung und somit zentral für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft in Deutschland. In ihrer aktuellen Form bedroht die Novellierung des KrWG diesen Fortschritt, indem sie der Produktverantwortung des Handels ohne Not Hürden auferlegt, ohne dass dadurch ökologische Vorteile entstehen. Stattdessen braucht es einen gesetzlichen Rahmen, der innovative Verwertungsmodelle fördert und bestehende Ansätze sinnvoll verzahnt.

Insbesondere die neu eingeführten „Obhutspflichten“, die Regelungen zur „erweiterten“ Herstellerverantwortung aus der Einwegplastik-Richtlinie, zum Einsatz von Rezyklaten sowie zur freiwilligen Rücknahme bedürfen unserer Meinung nach noch der Überarbeitung. Wir bitten im Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der AbfRRL die folgenden Punkte zu beachten (in Reihenfolge der entsprechenden Paragraphen):

§3: Begriffsbestimmungen

In §3 Absatz 17 und 18 werden neue Begriffsbestimmungen für die gemeinnützige und die gewerbliche Sammlung aufgenommen. Dies ist wegen der damit verbundenen Klarstellungswirkung grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings ist der Begriff der gemeinnützigen Sammlung dringend korrekturbedürftig. Denn er würde in der Praxis dazu führen, dass faktisch keine gemeinnützigen Sammlungen mehr stattfinden. Um eine gemeinnützige Sammlung soll es sich nur noch dann handeln, wenn bei Beauftragung eines Sammlers dieser seine Tätigkeit zum Selbstkostenpreis durchführt und den Veräußerungserlös vollständig an die gemeinnützige Institution auskehrt. Damit werden die in der Vergangenheit insbesondere im Bereich des Textilrecyclings zum Nutzen beider Partner sehr erfolgreich durchgeführten Kooperationen mangels Sinnhaftigkeit für das private Entsorgungsunternehmen nicht weiter angeboten werden. Eine gemeinnützige Sammlung ist für als gemeinnützig anerkannte Organisationen nur durchführbar, wenn sie auf die logistische und organisatorische Unterstützung von Entsorgungsunternehmen zurückgreifen können. Ihnen fehlen regelmäßig sowohl die technischen Voraussetzungen wie auch das Know-how, um die Abfälle einsammeln und einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung zuführen zu können. Daher ist es unumgänglich, dass gemeinnützige Sammlungen kooperativ stattfinden.



§7: Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft

Die in §7 Absatz 4 enthaltenen Einschränkungen der Pflicht zur Verwertung von Abfällen sind grundsätzlich zu begrüßen. Es ist zu begrüßen, dass sich die Bewertungsmaßstäbe zur Verwertungspflicht von Abfällen an Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und kaufmännischen Vernunft orientieren sollen. Es muss auch künftig weiter erlaubt sein, unverkäufliche oder nicht verkehrsfähige Ware so zu verwerten, wie es wirtschaftlich und ökologisch am sinnvollsten ist. Wichtig ist im weiteren Verfahren, dass die Bürokratie- und Dokumentationspflichten nicht zu einer Hürde für kleine und mittelständische sowie große Händler werden.

Ein generelles Entsorgungs-Verbot von Kunden-Rückgaben – stationär und online – lehnen wir ab. Denn in Ausnahmefällen kommt es vor, dass zurückgegebene Ware so stark verschmutzt oder beschädigt ist, dass Warenspenden für den Empfänger (hygienisch) unzumutbar oder unbrauchbar sind.

§8: Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen

An zahlreichen Stellen im Gesetz wird auf den Begriff der Hochwertigkeit Bezug genommen. Im Gegensatz zum Arbeitsentwurf ist nunmehr auch in 8 Absatz 2 eine Verordnungsermächtigung enthalten, die explizit zur Konkretisierung berechtigt. Der Begriff der Hochwertigkeit ist allerdings nicht definiert worden. Da es sich um eine zentrale Begriffsbestimmung in den Regelungen zur Kreislaufwirtschaft handelt, sollte auch hier eine Legaldefinition erfolgen.

§23: Obhutspflichten

Die Obhutspflichten aus §23 Absatz 2 Nummer 11 sowie § 24 Nummer 10 gehen deutlich über das EU-Recht hinaus und sind in der Abfallrahmenrichtlinie nicht vorgesehen. Wir lehnen diese neuen Obhutspflichten deutlich ab, da sie einem Verbot von Retourenvernichtung (offline und online) gleichkämen. Der Handel setzt schon heute aus Kostengründen alles daran, die Retourenquote von Waren so gering wie möglich zu halten. Studien der Universität Bamberg ergeben, dass unter 4% der Retouren entsorgt werden müssen. Dies sind Ausnahmefälle, in denen zurückgegebene Ware so stark verschmutzt oder beschädigt ist, dass der Handel die Ware nicht mehr in Verkehr bringen oder spenden kann. Ein Verbot würde zudem kleinere Händler schwächen, da die Entsorgungsquote mit der Unternehmensgröße abnimmt. Die Ausführungen zur Obhutspflicht bergen die Gefahr der Überreglementierung und sind ohne Vorbild in den bestehenden unionsrechtlichen und nationalen Regelungen zur Produktverantwortung in den Text der Novellierung aufgenommen worden.

Anstatt ein Verbot der Retourenvernichtung zu fordern, sollte vielmehr den Händlern das Spenden retournierter Waren erleichtert werden. Dies sollte für nicht mehr verkäufliche Ware des stationären Einzelhandels sowie des Online-Handels gelten. Derzeit müssen Händler auf gespendete Waren Umsatzsteuer zahlen, ohne Geld für die Ware erhalten zu haben. Die belastet ein spendendes Unternehmen zusätzlich zur unentgeltlichen Abgabe der Ware und steht nicht im Einklang mit der Idee einer Spende. Es wäre daher positiv, wenn das Bundesumweltministerium und das Bundeswirtschaftsministerium gemeinsam mit dem für diese Frage



zuständigen Bundesfinanzministerium eine Lösung erarbeiten würde, damit bei Sachspenden an gemeinnützige Organisationen generell keine Umsatzsteuer anfällt.

Die hohe Spendenbereitschaft des Handels zeigt sich beispielsweise in der sehr gut funktionierenden Zusammenarbeit der Unternehmen des Lebensmittelhandels mit karitativen Organisationen. Bereits seit Jahren arbeiten Händler mit den mehr als 900 lokalen Organisationen der Deutschen Tafeln zusammen. Auch diese Partnerschaft hat dazu beigetragen, dass der Senkung von Nahrungsmittelverlusten im Lebensmittelhandel große Aufmerksamkeit beigemessen wird. Indem die Unternehmen Produkte aus den Regalen nehmen, die zwar noch verzehrfähig sind, aber nicht mehr verkauft werden können, weil sie zum Beispiel den Kundenerwartungen an die optische Produktaufmachung nicht mehr entsprechen, nehmen sie freiwillig ihre Produktverantwortung wahr, indem sie dafür sorgen, dass solche Lebensmittel auch weiterhin der Ernährung des Menschen, statt einem untergeordneten Verwendungszwecke dienen. Die Zusammenarbeit der Unternehmen des deutschen Lebensmittelhandels mit den Tafeln funktioniert auch deshalb so gut, weil beide Seiten dies freiwillig tun und nicht durch regulatorische Maßnahmen dazu gezwungen werden. Eine solche Verpflichtung, die in der Begründung zu § 23 angedeutet wird, lehnen wir ab.

§23: „Erweiterte“ Produktverantwortung

Die in §23 Absatz 2 Nummer 10 festgelegten Punkte zur „erweiterten“ Produktverantwortung und die entsprechenden Verordnungsermächtigungen in § 24 sind nicht in der Abfallrahmenrichtlinie definiert, sie stammen aus der Einwegplastikrichtlinie. Die auf EU-Ebene beschlossene Ausweitung der Herstellerverantwortung auf Kosten der Beseitigung von Littering lehnen wir ab. Das damit gegebene Signal kann sogar kontraproduktiv auf die Zielerreichung der Kreislaufwirtschaft wirken, denn es entlastet den Bürger aus der Verantwortung für einen sorgfältigen Umgang mit Produkten am Ende ihres Nutzungszyklus. Als Beleg dafür dient auch die Jugendstudie des BMU und des UBA, gemäß derer als die mit Abstand wichtigsten Akteure im Umwelt- und Klimaschutz „jede und jeder Einzelne (61 Prozent), die Industrie (50 Prozent) und die Bundesregierung (48 Prozent)“ angesehen werden¹. So geht durch diese Ausweitung jeder Ansatz einer verursachergerechten Lenkungswirkung verloren.

Da die Regelungen zur Produktverantwortung im Kreislaufwirtschaftsgesetz nicht weiter definiert werden, bieten sie aus unserer Sicht deutlich zu viel Spielraum. Wir bitten daher bei der Umsetzung dieser Regelungen um:

- Eine minimalinvasive und unbürokratische Umsetzung, um insbesondere die Begehrlichkeiten nach einer Abkehr des privatwirtschaftlich organisierten Verpackungsregimes nach dem Verpackungsgesetz nicht zu befeuern. In Deutschland könnte dies für Verpackungen über die bereits heute zu zahlenden Nebenentgelte umgesetzt werden.
- Eine faire und transparente Kostenverteilung. Die betroffenen Unternehmen müssen sich langfristig darauf einstellen können, welche Kosten auf sie zukommen werden.

¹ <https://www.bmu.de/pressemitteilung/jugendstudie-engagement-fuer-den-klimaschutz-geht-weiter/>



- Die frühzeitige Beteiligung der betroffenen Kreise bei der Erstellung der Leitlinien zur Berechnung und Festlegung der Reinigungskosten.

§23: Rezyklateinsatz

§ 23 Absatz 2 Nummer 2 sowie § 24 Nummer 3 ermöglichen, dass die in ihnen festgelegten Punkte durch Rechtsverordnungen näher bestimmt werden. Die näher zu definierenden Vorschriften könnten zu einem späteren Zeitpunkt Mindestrezyklatquoten für bestimmte Produkte vorsehen.

Rezyklate existieren heute nicht in ausreichender Quantität und Qualität auf dem Markt und insbesondere bei Lebensmittelverpackungen ist die Möglichkeit des Rezyklateinsatzes rechtlich – mit Ausnahme von Rezyklat aus PET-Pfandflaschen – nicht möglich. Daher sollte zuerst ein schnelles, unbürokratisches Zulassungsverfahren für Rezyklate mit Lebensmittelkontakt verabschiedet werden, bevor gesetzliche Mindestrezyklatquoten festgelegt werden. Zudem benötigen wir für den Einsatz von recycelten Kunststoffen verbindliche und verlässliche Qualitätsstandards, damit diese umfassender genutzt werden können als bisher. Diese Vorgaben sind wichtig für die Stärkung der Kreislaufwirtschaft und die Akzeptanz von Recyclingprodukten. Zudem muss ein Rezyklateinsatz auch immer ökologisch sinnvoll sein. Bei manchen Anwendungen kann ein Rezyklateinsatz auch ökologisch nachteilig sein, wenn zu viel recyceltes Material erforderlich wäre, um dieselben Eigenschaften wie Primärmaterial herzustellen.

§24: Nationale Beschränkungen des Inverkehrbringens

§ 24 KrWG sieht eine Art nationales Ökodesign vor, nach dem bestimmte Erzeugnisse nur in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie vorgeschriebene Bedingungen erfüllen. Aufgrund der vagen Klassifizierung als „bestimmte Erzeugnisse“ bestehen hier weitreichende Möglichkeiten. Auch fehlen Kriterien, nach denen Produkte der Gruppe der bestimmten Erzeugnisse zugeordnet werden können. Wie beschrieben kann sich das z.B. auf den Einsatz von Rezyklaten beziehen (§24, Nummer 3). §24 Nummer 4c KrWG bezieht sich auf die Produkteverbote der Einwegplastik-Richtlinie und sollte, um einer Fragmentierung des EU-Binnenmarktes entgegenzuwirken, nicht über die dort festgelegten Produkte hinausgehen.

§25, 26: Freiwillige Rücknahme

Die in §25 und §26 KrWG festgelegten Anforderungen an die freiwillige Rücknahme sind stark verschärft worden und gehen über eine 1:1-Umsetzung der AbfRRL hinaus. So müssen nach §25 Absatz 1 Nummer 1 eine flächendeckende Rückgabemöglichkeit sowie die umweltverträglichen Verwertung oder Beseitigung sichergestellt sein.

Zudem sollen nach §26 Absatz 3 Nummer 1 nur Abfälle von Erzeugnissen zurückgenommen werden, die vom Hersteller oder Vertreiber selbst hergestellt oder vertrieben wurden. Diese Einschränkungen bilden eine hohe Hürde. Typischerweise ist bei freiwilligen Rücknahmesystemen eine Trennung von Fremd- und Eigenware nur schwer möglich (Fehlen von Kennzeichnungen oder Kaufbelegen für eine korrekte Zuordnung) und würde, z.B. bei Gebrauchtkleidung, die Rücknahme faktisch so kundenunfreundlich gestalten, dass sie vom Kunden nicht



mehr akzeptiert würde. Ohne Kundenunterstützung sind freiwillige Rücknahmesysteme aber nicht realisierbar. Dies wird zu geringeren Rückgabequoten und damit verbunden geringeren Verwertungsquoten führen.

Abzulehnen ist zudem die Einschränkung aus §26 Absatz 3 Nummer 4, nach der die freiwillige Rücknahme die Kreislaufwirtschaft besonders fördern muss und die geplante Verwertung bei freiwilliger Rücknahme hochwertiger sein muss als die der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Diese Forderung geht daran vorbei, dass Betreiber freiwilliger Rücknahmesysteme – jedenfalls bei Einführung eines solchen Systems – für die Verwertung der zurückgenommenen Ware auf die am Entsorgungsmarkt allgemein zur Verfügung stehenden Optionen zurückgreifen müssen. In der Konsequenz würde durch diese Einschränkung die Einführung neuer freiwilliger Rücknahmesysteme für nicht gefährliche Abfälle praktisch unmöglich gemacht und bereits vorhandene funktionierende Systeme in ihrem Bestand gefährdet. Damit wird ohne Not auf die Vorteile der Wahrnehmung von Produktverantwortung verzichtet: Die Durchführung der Entsorgung durch die Produktverantwortlichen fördert die Abfallvermeidung und bietet einen Anreiz zur Entwicklung innovativer Verwertungsmöglichkeiten. Gleichzeitig leisten Unternehmen des Einzelhandels einen wichtigen Beitrag bei der Aufklärung der Verbraucher. Durch das Aus für freiwillige Rücknahmesysteme, das der Entwurf in seiner aktuellen Fassung nach sich zieht, würde Verbrauchern ein bewährter Weg zur Rückgabe genommen. In letzter Konsequenz ist so auch von einer geringeren Verbraucherakzeptanz und sinkenden Rücknahmequoten auszugehen.

Dem Ziel der Novellierung, die Kreislaufwirtschaft zu stärken, wird auf diese Weise nicht entsprochen. Anstatt innovative Ansätze zu fördern, diskriminiert die Novellierung bereits erfolgreich bestehende Systeme zur freiwilligen Rücknahme und erschwert deren Weiterentwicklung. Ein ökologischer Vorteil ist dabei nicht erkennbar. Die Beschneidung der Möglichkeit freiwilliger Wahrnehmung von Produktverantwortung bei gleichzeitiger Ausweitung der Produktverantwortung in den durch Rechtsverordnung zu regelnden Bereichen ist zudem wertungswidersprüchlich und systemwidrig.

Abschließend gilt es im Rahmen der Novellierung auch möglichen Rechtsunsicherheiten vorzubeugen. So ist gemäß §26 Absatz 4 klarzustellen, dass – in Einklang mit der aktuellen Rechtslage – Anträge zur Rücknahme von Fremdware einmalig bei der Behörde erfolgen müssen, die für den Sitz des Unternehmens zuständig ist und erteilte Feststellungsbescheide bundesweit gelten. Eine Verpflichtung zur gesonderten Antragstellung für die einzelnen Kommunen würde zu einem unverhältnismäßigen bürokratischen Mehraufwand und das Ende von freiwilligen Rücknahmekonzepten bei Handelsunternehmen bedeuten.

§ 62: Meldepflichten zur REACH-Datenbank der ECHA

Nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe i) und Absatz 2 der neuen Abfallrahmenrichtlinie soll bei der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) eine Datenbank zu besorgniserregenden Stoffen (SVHC) in Erzeugnissen nach REACH eingerichtet werden. Lieferanten von Erzeugnissen sollen danach ab dem 5. Januar 2021 Informationen über besorgniserregende Stoffe nach Art. 33 Abs. 1 der Verordnung (EG) 1907/2006 (REACH) an die



Europäische Chemikalienagentur melden. Zugang zu den Daten sollen Abfallbehandlungseinrichtungen und auf Anfrage auch Verbraucher erhalten. Dadurch soll der Gehalt an besorgniserregenden Stoffen in Produkten gesenkt werden. Der HDE sieht die Errichtung der Datenbank überaus kritisch. Nach Überzeugung des HDE steht der mit den Meldepflichten einhergehende extrem hohe administrative Aufwand in keinem Verhältnis zu dem angestrebten Nutzen, zumal im Rahmen eines industriellen Recyclings nach unseren Informationen keine Verwendungsmöglichkeit für die Daten aus der Datenbank besteht und Verbraucher heute schon Auskunftsansprüche haben (vgl. Positionspapier des HDE „REACH-Datenbank der ECHA verhältnismäßig ausgestalten“).

Gleichwohl ist uns bewusst, dass die Richtlinie vom deutschen Gesetzgeber umgesetzt werden muss. Der HDE begrüßt daher ausdrücklich, dass das BMU insoweit eine Umsetzung der Richtlinie „eins zu eins“ anstrebt. Es wäre aus Sicht des HDE wünschenswert, dies noch stärker im Gesetzentwurf zu betonen. Insgesamt möchten wir auf drei Aspekte zu der vorgeschlagenen Regelung hinweisen.

a) „Eins-zu-eins“-Umsetzung betonen

Nach Informationen des HDE geht die Kommission davon aus, dass Einzelhändler nicht von den Meldepflichten zur Datenbank erfasst werden. Dies beruht auf dem Umstand, dass die Abfallrahmenrichtlinie in der Regelung zur Errichtung der Datenbank bei der ECHA auf Artikel 33 Abs. 1 REACH Bezug nimmt, der lediglich die Informationspflichten in der Lieferkette gegenüber Abnehmern, also industriellen und gewerblichen Anwendern sowie Händlern regelt (vgl. Art. 3 Nr. 35 REACH), nicht aber die Informationen gegenüber Verbrauchern erfasst. Daraus wird zu Recht der Schluss gezogen, dass die Meldepflichten auch nur denjenigen treffen, der die betroffenen Erzeugnisse an einen anderen industriellen oder gewerblichen Abnehmer oder Händler liefert, nicht jedoch den Einzelhändler, der diese an Verbraucher abgibt.

Der HDE begrüßt diese Ankündigung der Kommission. Wir hatten bereits in unserer Stellungnahme frühzeitig gefordert, dass die Meldepflichten – wenn überhaupt – ausschließlich am Anfang der Lieferkette erfüllt werden sollten, weil dies gesamtwirtschaftlich die effizienteste Möglichkeit zur Umsetzung der Meldepflichten ist.

Im Hinblick auf diese Klarstellung der Kommission wäre es aus Sicht des HDE wünschenswert, die Meldepflichten in § 62a Abs. 3 KrWG von vornherein auf Lieferanten, die das Erzeugnis an Abnehmer im Sinne von Art. 3 Nr. 35 REACH abgeben, zu begrenzen. Zumindest sollte durch die Formulierung der Meldepflicht in § 62a KrWG sichergestellt sein, dass über die europäische Regelung hinausgehende Meldepflichten durch die nationale Umsetzung in § 62a KrWG ausgeschlossen sind. Möglicherweise bietet sich insoweit auch ein klarstellender Hinweis in der Gesetzesbegründung an.

b) Umfang der Meldepflichten

Um die Belastung für die Unternehmen zu begrenzen, sollte zudem sichergestellt sein, dass Meldepflichten nur für die Erzeugnisse bestehen, die tatsächlich SVHC in einer Konzentration von mehr als 0,1 Massenprozent (w/w) enthalten. Meldungen, dass ein Erzeugnis keine SVHC in einer Konzentration von mehr als 0,1 Massenprozent (w/w) enthält, sollten unbedingt vermieden werden, damit der administrative Aufwand nicht



größer als unbedingt erforderlich wird. Zudem wird nur auf diese Weise ein Anreiz geschaffen, SVHC-freie Produkte herzustellen.

c) Regelung zum Inkrafttreten der Meldepflichten zum 5. Januar 2021

Art. 9 Abs. 1 Buchstabe i) der neuen Abfallrahmenrichtlinie sieht vor, dass die Meldepflichten erst ab dem 5. Januar 2021 bestehen sollen. Die Regelung zum Inkrafttreten des KrWG sollte daher unbedingt um eine Vorschrift ergänzt werden, dass § 62 a Abs. 3 KrWG erst zu diesem Zeitpunkt in Kraft tritt.

Weitere Anmerkung

Wir wollen darauf hinweisen, dass wir bei allen Rechten und Pflichten, die aus dem KrWG erwachsen, eine Berücksichtigung aller Marktakteure benötigen. Neben stationären und Online-Händlern werden auch auf elektronischen Marktplätzen bzw. Plattformen in großem Umfang u.a. Elektrogeräte, Batterien und verpackte Waren gehandelt. Die oftmalige Nichteinhaltung von Vorschriften der Produktverantwortung im Bereich der elektronischen Marktplätze führt zu deutlichen Wettbewerbsverzerrungen. Wir plädieren für Chancengleichheit durch Einbeziehung aller Marktakteure in die Verantwortlichkeiten des KrWG.

Die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes regelt an verschiedenen Stellen (§23, §24, §33) das Inverkehrbringen von Erzeugnissen, die kritische Rohstoffe enthalten. Dabei fehlt jedoch ein klare Begriffsdefinition sowie ein Verweis auf die Mitteilung der Europäischen Kommission über die Liste der kritischen Rohstoffe für die EU 2017 (KOM (2017) 490).

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland 300.000 Einzelhandelsunternehmen mit drei Millionen Beschäftigten an 450.000 Standorten einen Umsatz von über 500 Milliarden Euro jährlich.