

23.04.21**Empfehlungen
der Ausschüsse**

U - Wi

zu **Punkt ...** der 1004. Sitzung des Bundesrates am 7. Mai 2021

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

A

Der **federführende Ausschuss für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)** und
der **Wirtschaftsausschuss (Wi)**

empfehlen dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen:

Wi 1. Zu § 2 Satz 1 Nummer 2 EWKKennzV

In § 2 Satz 1 sind Nummer 2 die Wörter „dabei werden Modifikationen während eines Herstellungsprozesses, die wieder rückgängig gemacht wurden, nicht als chemische Modifikation angesehen;“ anzufügen.

Begründung:

Gemäß Artikel 12 der Richtlinie (EU) vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt soll die Kommission bis zum 3. Juli 2020 in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Leitlinien veröffentlichen, die Beispiele dafür enthalten, was als Einwegkunststoffartikel für die Zwecke der Richtlinie zu betrachten ist. Diese Veröffentlichung

steht bis dato noch aus. Damit fehlt zur Auslegung des Begriffes „Kunststoff“ insbesondere die konkrete Definition der Formulierung „natürliche[n] Polymeren, die nicht chemisch modifiziert wurden“.

Bei einer engen Auslegung des Begriffs „chemisch modifiziert“ würden auch natürliche Polymere, wie beispielsweise Viskosefasern, unter den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen. Auf Grund der Eigenschaften von Viskose (biologisch abbaubar, aus nachwachsenden Rohstoffen hergestellt) erscheint eine solche Interpretation jedoch nicht zielführend. Deshalb hat es der Bundesrat bereits in seiner 1001. Sitzung am 5. März 2021 unter anderem als kritisch eingestuft, dass nach den neuen Leitlinienentwürfen der EU Viskose als Kunststoff einzustufen sei (BR-Drucksache 64/21 (Beschluss)). Es ist daher erforderlich, eine entsprechende Konkretisierung der Definition von „Kunststoff“ vorzunehmen.

U
Wi 2. Zu § 4 Absatz 1 Nummer 1 EWKKennzV

In § 4 Absatz 1 Nummer 1 sind die Wörter „Hygieneeinlagen, insbesondere Binden,“ durch die Wörter „Hygieneeinlagen (Binden)“ zu ersetzen.

Begründung:

[nur U]

[In § 4 Absatz 1 Nummer 1 wird eine Kennzeichnungspflicht für „Hygieneeinlagen, insbesondere Binden,“ formuliert. In der Richtlinie (EU) 2019/904 lautet die entsprechende Formulierung hingegen „Hygieneeinlagen (Binden)“. Während in der EU-Richtlinie die Kennzeichnungspflicht ausschließlich Binden betrifft, wird in der deutschen Fassung der Geltungsbereich ausgeweitet. Neben Binden sind weitere Hygieneeinlagen betroffen, beispielsweise auch Inkontinenzprodukte. Diese Ausweitung des Geltungsbereiches ist schon deshalb zu vermeiden, um eine einheitliche Umsetzung im gesamten europäischen Binnenmarkt sicherzustellen. Zusätzlich ist es auch fachlich nicht gerechtfertigt, Inkontinenzprodukte einzubeziehen, da bei diesen, im Unterschied zu kleineren Binden, aufgrund der Größe eine Entsorgung über die Toilette nicht möglich ist.]

{nur Wi }

{§ 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 1 sind ausschließlich „Hygieneeinlagen (Binden)“ genannt. Durch die vom EU-Wortlaut abweichende Formulierung „Hygieneeinlagen, insbesondere Binden“ in § 4 Absatz 1 Nummer 1 wird der Anwendungsbereich auf weitere Produkte erweitert, da Binden darin nur beispielhaft („insbesondere“) genannt sind.

Auch in Artikel 2 Absatz 1 der Durchführungsverordnung 2020/2151 zur Einwegkunststoffrichtlinie werden die harmonisierten Kennzeichnungsvorschriften ebenfalls ausschließlich für „Hygieneeinlagen (Binden)“ festgelegt.

Die Einbeziehung von Inkontinenzprodukten, wie in der Verordnungsbegründung zu § 4 Absatz 1 Nummer 1 impliziert wird, würde über eine 1 : 1-Umsetzung der EU-Richtlinie hinausgehen. Zudem sind in der Einwegkunststoffrichtlinie grundsätzlich Einwegkunststoffartikel, die in den Geltungsbereich der Richtlinie 93/42/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über Medizinprodukte fallen (ABl. L 169 vom 12. Juli 1993, Seite 1) ausgenommen.

Aus der EU-Richtlinie und der Durchführungsverordnung selbst ergibt sich nicht, dass – wie die Verordnungsbegründung zu § 4 Absatz 1 Nummer 1 ausführt – der Begriff „Hygieneeinlagen“ weit zu verstehen sei und darunter auch Einweghosen oder Inkontinenzprodukte fallen. 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.

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 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).}

Wi 3. 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).

U 4. Zu § 6 EWKKennzV

§ 6 ist wie folgt zu fassen:

bei
Annahme
entfällt
Ziffer 5
Buch-
stabe b

„§ 6

Inkrafttreten

(1) § 5 tritt am 1. Januar 2022 in Kraft.

(2) Im Übrigen tritt die Verordnung vorbehaltlich des Absatzes 3 am 3. Juli 2021 in Kraft.

(3) Erfolgt die Verkündung nach dem 3. Juli 2021, tritt die Verordnung im Übrigen am Tag nach der Verkündung in Kraft.“

Begründung:

Gemäß Artikel 12 der Richtlinie (EU) vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt soll die Kommission bis zum 3. Juli 2020 in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Leitlinien veröffentlichen, die Beispiele dafür enthalten, was als Einwegkunststoffartikel für die Zwecke der Richtlinie zu betrachten ist. Diese Veröffentlichung steht bis dato noch aus.

Da der Inhalt der Leitlinien noch nicht feststeht, werden für Produkte, die durch ebendiese Auslegungshinweise möglicherweise in den Anwendungsbereich fallen werden (zum Beispiel für Viskoseprodukte möglich), bereits ab dem 3. Juli 2021 Kennzeichnungspflichten gelten. Eine Umstellung der Produktion allein auf Grund der – derzeit strittig diskutierten – Entwürfe der Leitlinien erscheint nicht sachgerecht. Auch wird die Umstellung der Produktion für Produkte, die erst nach Veröffentlichung der Leitlinien unter den Anwendungsbereich der EWKKennzV fallen, eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen.

Es ist daher geboten, zumindest das Inkrafttreten der Ordnungswidrigkeitenbestimmung (§ 5 EWKKennzV) um sechs Monate zu verschieben.

Wi
Buch-
stabe b
entfällt
bei
Annahme
von
Ziffer 4

5. Zu § 5.

§ 6 Satz 1 und Satz 3 – neu – EWKKennzV

Die Verordnung ist wie folgt zu ändern:

a) § 5 ist wie folgt zu fassen:

**„§ 5
Ordnungswidrigkeiten**

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

b) § 6 ist wie folgt zu ändern:

aa) In Satz 1 sind die Wörter „des Satzes 2“ durch die Wörter „der Sätze 2 und 3“ zu ersetzen.

bb) Folgender Satz ist anzufügen:

„§ 5 Satz 2 tritt sechs Monate nach Verkündung der Verordnung in Kraft“

Begründung:

§ 5 stuft das vorsätzliche oder fahrlässige Inverkehrbringen eines Produktes der EWKKennzV entgegen der Kennzeichnungspflicht nach § 4 als Ordnungswidrigkeit ein und bewehrt diese mit einem Bußgeldrahmen von bis zu 100 000 Euro (§ 69 Absatz 1 Nummer 8 und Absatz 3 Kreislaufwirtschaftsgesetz). Außerdem kann nach § 70 Kreislaufwirtschaftsgesetz die Einziehung der Ware angeordnet werden.

Abweichend von Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 2019/904 (Einwegkunststoff-Richtlinie) hat die Kommission die Festlegung der harmonisierten Vorgaben für die Kennzeichnung nicht zum 3. Juli 2020 vorgelegt, sondern die Durchführungsverordnung (EU) 2020/2151 erst am 17. Dezember 2020 veröffentlicht, also mit fast einem halben Jahr Verspätung.

Am 5. März 2021 folgte zudem noch eine Berichtigung der Piktogramme: Danach muss der Schriftzug darin nicht nur auf Englisch, sondern in der jeweiligen Sprache des Mitgliedstaats, in dem das Produkt in Verkehr gebracht wird, aufgebracht werden. Erst ab 17. Dezember 2020 beziehungsweise 5. März 2021 gab es also finale Vorgaben für die Kennzeichnung, auf die sich die Hersteller einstellen konnten.

Betroffene Unternehmen kritisieren daher, dass die Verkürzung der Anpassungsfrist von einem Jahr auf weniger als vier Monate zu kurz ist, um ihre Ware an die neuen Vorgaben anzupassen oder dass dies erheblichen Aufwand und Kosten erfordert. Das gilt umso mehr für Unternehmen, die infolge der verzögerten Vorlage der Leitlinien nach Artikel 12 der Einwegkunststoff-Richtlinie noch gar nicht wissen, ob ihre Produkte letztlich in den Anwendungsbereich der Richtlinie gezogen werden (zum Beispiel Produkte aus Viskose).

Die Einwegkunststoff-Richtlinie stuft ein Jahr zwischen Vorlage der Kennzeichnungsvorgabe und Umsetzungsfrist als angemessen ein (Artikel 7 Absatz 2). Nachdem eine fristgemäße Umsetzung der Kennzeichnung angesichts der genannten Verzögerungen bis zum 3. Juli 2021 nicht vollständig gesichert ist aus Gründen, welche die Unternehmen nicht zu verantworten haben, sollte zumindest die Bußgeldbewehrung um sechs Monate aufgeschoben werden. Eine sofortige Bußgeldbewehrung im Rahmen von bis zu 100 000 Euro wäre unverhältnismäßig.

B

Der **federführende Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** (U) und der **Wirtschaftsausschuss** (Wi) empfehlen dem Bundesrat ferner, die folgende

E n t s c h l i e ß u n g

zu fassen:

- U 6. 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. Zigarettenfiltern 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 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 rechtsklarer Bestimmung sollte nicht zu Nachteilen der Wirtschaftsbeteiligten führen.

- Wi 7. 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.

Begründung (nur gegenüber dem Plenum):

Zu Buchstabe a:

Der Gegenäußerung der Bundesregierung, eine ausdrückliche Ausnahme von Viskose vom Kunststoffbegriff sei EU-rechtlich nicht zulässig, ist entgegen zu halten, dass es keine zwingende Pflicht zur wortwörtlichen Übernahme von Richtlinien-texten bei der Umsetzung gibt, solange Anwendungsbereich und Pflichten inhaltlich übereinstimmen.

Viskoseprodukte, insbesondere Hygieneartikel mit intensivem Hautkontakt, werden sehr wohl stigmatisiert, wenn sie aufgrund einer fachlich nicht gerechtfertigten Einstufung als „Kunststoffprodukt“ mit „enthält Kunststoff“ und dem Hinweis auf Umweltgefahren zu kennzeichnen sind.

Zu Buchstabe b:

Die Legaldefinitionen für „Kunststoff“ in § 2 Nummer 2 EWKKennzV (und auch § 3 Absatz 21 VerpackG-Entwurf, BR-Drucksache 64/21) sind nicht klar genug auf den Anwendungsbereich bzw. die Produkte der Einwegkunststoff-Richtlinie und die diese umsetzenden Regelungen begrenzt. Es ist zu befürchten, dass die Legaldefinition auch zur Auslegung anderer Regelungen im Verpackungsgesetz oder verwandten Regelungsbereichen herangezogen wird, welche den Begriff „Kunststoff“ verwenden (zum Beispiel § 1 Absatz 4, § 5 Absatz 1 und 2, § 16 Absatz 2 VerpackG, § 20 Absatz 2 Nummer 2 Kreislaufwirtschaftsgesetz, § 8 Absatz 1 Nummer 1 Gewerbeabfallverordnung).

Dort ist „Kunststoff“ aber anders auszulegen. Denn der Kunststoffbegriff der REACH-VO „sollte (nur) für die Zwecke der Richtlinie angepasst und eine eigenständige Definition eingeführt werden“ (Erwägungsgrund 11 Einwegkunststoff-Richtlinie). Unsicherheiten, ob ein Produkt, das wegen geringen Kunststoffgehalts als „Einwegkunststoffprodukt“ einzustufen ist (zum Beispiel kunststoffbeschichteter Einweg-Becher), bei Abfallanfall der Fraktion „Kunststoffabfall“ zuzuordnen ist, sind zu vermeiden.

Zu Buchstabe d:

Im Fall der Einwegkunststoff-Richtlinie hatte die Kommission den Durchführungsrechtsakt zur Festlegung der harmonisierten Vorgaben für die Kennzeichnung bis zum 3. Juli 2020 vorzulegen (Artikel 7 Absatz 2). Die Durchführungsverordnung 2020/2151 wurde aber erst am 17. Dezember 2020 veröffentlicht und am 5. März 2021 zusätzlich inhaltlich korrigiert, so dass sich die ursprünglich vorgesehene Umsetzungsfrist für die Wirtschaftsakteure von einem Jahr auf weniger als vier Monate verkürzte. Noch mehr gilt dies für die EU-Leitlinien nach Artikel 12 der Einwegkunststoff-Richtlinie, die ebenfalls bis 3. Juli 2020 zu finalisieren waren.

Ein weiteres Beispiel ist die sogenannte „SCIP-Datenbank“ (§ 16f Chemikaliengesetz), welche von der Europäischen Chemikalienagentur ebenfalls statt bis zum 5. Januar 2020 erst im Oktober 2020 bereitgestellt wurde. Die Frist zur Umsetzung (5. Januar 2021) verkürzte sich dadurch für die Unternehmen von einem Jahr auf zwei Monate.

Derartige Verkürzungen von Anpassungsfristen erhöhen den Aufwand, erzeugen Rechts-, Planungs- und Investitionsunsicherheit und beeinträchtigen die Akzeptanz von Regelungen.