Amtsblatt
der Europäischen Union

DE
Reihe C

C/2025/5646

24.10.2025

Bekanntmachung der Kommission

Leitlinien der Kommission zur Festlegung von Kriterien für die Kosten von Reinigungsaktionen gemäß Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 zur Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt Inhaltsverzeichnis

(C/2025/5646)

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis 1

1 Einführung 2

2 Geltungsbereich 3

2.1 Hersteller 3

2.2 Müll 4

2.3 Aktivitäten, die von Behörden oder in deren Auftrag durchgeführt werden 4

2.3.1 Behörden 4

2.3.2 Im Auftrag von Behörden 5

2.4 Reinigungsaktionen 5

2.4.1 Reinigungstätigkeiten 5

2.4.2 Ergebnis der Reinigungstätigkeiten 6

2.5 Bewirtschaftung des gesammelten Mülls 6

2.5.1 Beförderung des gesammelten Mülls 6

2.5.2 Behandlung des gesammelten Mülls 7

3 Allgemeine Grundsätze für die Kostenberechnung 7

3.1 Kosteneffizienz 7

3.2 Transparenz 8

3.3 Verhältnismäßigkeit 8

4 Berechnung der Kosten für die Sammlung und müllbezogene Tätigkeiten 8

5 Methoden zur Berechnung der Mengen an Einwegkunststoffartikeln, die im gesammelten Müll enthalten sind. 10

5.1 Inputbasierte Methoden 10

5.2 Outputbasierte Methoden 11

6 Optionen für die Aufteilung der Kosten auf die Hersteller 13

6.1 Aufteilung der Kosten auf die verschiedenen Kategorien von Einwegkunststoffartikeln, die in Teil E des Anhangs der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführt sind 13

6.1.1 Aufteilung der Kosten auf die Hersteller nach Einwegkunststoffartikeln 14

6.2 Aufteilung der Kosten auf die einzelnen Hersteller von Einwegkunststoffartikeln 15

7 Besondere Regelungen für Filter 16

1 Einführung

Das vorliegende Dokument enthält Leitlinien zur Auslegung und Umsetzung von Artikel 8 „Erweiterte Herstellerverantwortung“ der Richtlinie (EU) 2019/904 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt ([1]), auch „Richtlinie über Einwegkunststoffartikel“ genannt (im Folgenden „Richtlinie“ oder „Einwegkunststoffrichtlinie“). Diese Leitlinien stehen im Einklang mit der Verordnung (EU) 2025/40 über Verpackungen und Verpackungsabfälle ([2]), der Richtlinie 2008/98/EG ([3]) über Abfälle (im Folgenden „Abfallrahmenrichtlinie“ oder „Richtlinie 2008/98/EG“) und der Richtlinie (EU) 2024/3019 ([4]) über die Behandlung von kommunalem Abwasser.

Diese Leitlinien sollen die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung dieser Rechtsvorschriften unterstützen. Der Inhalt und die Beispiele spiegeln die Ansichten der Europäischen Kommission und deren Auslegung des geltenden Rechtsrahmens wider und sind als solche nicht rechtsverbindlich. Die Mitgliedstaaten können die nationalen Gegebenheiten und die Besonderheiten der bestehenden Systeme berücksichtigen. Daher kann es sein, dass die Mitgliedstaaten nicht allen in diesen Leitlinien beschriebenen Aspekten Rechnung tragen. Die rechtsverbindliche Auslegung des Unionsrechts obliegt ausschließlich dem Gerichtshof der Europäischen Union.

Die erweiterte Herstellerverantwortung beinhaltet eine Reihe von Anforderungen, die sicherstellen sollen, dass die Hersteller der Erzeugnisse die finanzielle Verantwortung oder die finanzielle und organisatorische Verantwortung für die Bewirtschaftung in der Abfallphase des Produktlebenszyklus übernehmen (siehe Artikel 3 der Einwegkunststoffrichtlinie). Gemäß Artikel 8 der Einwegkunststoffrichtlinie tragen die Mitgliedstaaten dafür Sorge, Regime der erweiterten Herstellerverantwortung einzuführen, die gewissen Anforderungen genügen müssen, welche über diejenigen der Artikel 8 und 8a der Abfallrahmenrichtlinie hinausgehen. Eine solche zusätzliche Anforderung ist in Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe b der Einwegkunststoffrichtlinie festgelegt. Sie betrifft die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die Hersteller der in Teil E Abschnitte I, II und III des Anhangs aufgeführten Einwegkunststoffartikel „**die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen dieser Artikel und der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle**“ tragen. Dabei handelt es sich um folgende Artikel:

— Lebensmittelverpackungen

— Tüten und Folienverpackungen

— Getränkebehälter

— Getränkebecher

— Leichte Kunststofftragetaschen

— Feuchttücher

— Luftballons

— Tabakprodukte mit Filter sowie Filter, die zur Verwendung in Kombination mit Tabakprodukten vertrieben werden (in den Leitlinien als „Filter“ bezeichnet)

Gemäß Artikel 8 Absatz 4 der Einwegkunststoffrichtlinie veröffentlicht die Kommission in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten Leitlinien für Kriterien für die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen dieser Artikel und der anschließenden Beförderung und Behandlung dieser Abfälle.

Dieser Leitfaden enthält die wichtigsten Grundsätze in Bezug auf die Kosten von Reinigungsaktionen und es wird der Geltungsbereich der erweiterten Herstellerverantwortung präzisiert, indem eine Grundlage für ein gemeinsames Verständnis der einschlägigen Begriffe geschaffen wird. Zudem werden geeignete Methoden für die Berechnung der Kosten für die Sammlung und Bewirtschaftung des Mülls sowie für die Berechnung der Mengen von Einwegkunststoffartikeln, die in den an öffentlichen Orten unsachgemäß entsorgten und gesammelten Abfällen enthalten sind, sowie Optionen für die Aufteilung der Kosten auf die Hersteller vorgeschlagen.

([1]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32019L0904 (ABl. L 155 vom 12.6.2019).
([2]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32025R0040&qid=1737563768222 (ABl. L, 2025/40, 22.1.2025) zur Aufhebung der Richtlinie 94/62/EG http://data.europa.eu/eli/dir/1994/62/2018-07-04 (ABl. L 365 vom 31.12.1994).
([3]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098&qid=1684736996001 (ABl. L 312 vom 22.11.2008).
([4]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/3019/oj (ABl. L vom 12.12.2024).

Dieses Dokument enthält auch Beispiele für Tätigkeiten, die nach Auffassung der Kommission unter die Kosten fallen, die von den Herstellern gemäß der Richtlinie zu tragen sind. Diese Leitlinien und Beispiele sind nicht erschöpfend. In Bezug auf Filter sei auch daran erinnert, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten Vertragsparteien des Rahmenübereinkommens der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zur Eindämmung des Tabakkonsums (FCTC) ([5]) und daher rechtlich verpflichtet sind, dessen Bestimmungen anzuwenden (siehe Abschnitt 7).

Es ist zu beachten, dass es in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegt, über spezifische Strategien in Bezug auf Reinigungsaktionen zu entscheiden. Diese Strategien müssen Teil der Abfallbewirtschaftungspläne sein, auf die in Artikel 11 der Einwegkunststoffrichtlinie und in Artikel 28 der Abfallrahmenrichtlinie Bezug genommen wird. Sie müssen auch Teil der Maßnahmenprogramme im Sinne des Artikels 13 der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (2008/56/EG) ([6]) sein. Sie könnten zudem unter die in Artikel 17 der Richtlinie (EU) 2024/3019 über die Behandlung von kommunalem Abwasser genannten nationalen Durchführungsprogramme fallen. Von diesen Strategien hängt ab, welche Kosten in diesem Zusammenhang von den Herstellern zu tragen sind. Je nach den verfügbaren Daten und unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit können mehr oder weniger detaillierte Methoden für die Kostenberechnung verwendet werden.

Gemäß dem Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, auch als „Übereinkommen von Aarhus“ ([7]) bezeichnet, sollten die Mitgliedstaaten einen effektiven Zugang zu Gerichten gewährleisten, indem sie Überprüfungsverfahren einrichten, in deren Rahmen die Öffentlichkeit, einschließlich der Hersteller und im Umweltschutz tätiger Nichtregierungsorganisationen, über diese Verfahren informiert werden und Zugang zu Gerichten in Angelegenheiten erhalten, die insbesondere Aspekte der erweiterten Herstellerverantwortung betreffen, wie Kostenberechnung und Kostenaufteilung.

Diese Leitlinien befassen sich nur mit den Kosten von Reinigungsaktionen (auf der Grundlage von Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe c und Absatz 3 Buchstabe b). Die übrigen Bestimmungen im Zusammenhang mit der erweiterten Herstellerverantwortung gemäß Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe a und Absatz 3 Buchstabe a (Kosten der Sensibilisierungsmaßnahmen), Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b (Kosten der Sammlung der in öffentlichen Sammelsystemen entsorgten Abfälle) und Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe c (Kosten der Erhebung und Übermittlung der Daten) fallen nicht darunter. In der Richtlinie selbst wird klar zwischen Kosten von „Reinigungsaktionen“ und den anderen Kosten, die ebenfalls unter die erweiterte Herstellerverantwortung fallen, unterschieden.

Die Leitlinien wurden nach Konsultation der Mitgliedstaaten durch den gemäß Artikel 39 der Abfallrahmenrichtlinie eingesetzten Ausschuss nach Maßgabe von Artikel 16 der Einwegkunststoffrichtlinie ausgearbeitet.

Flankiert wurde die Ausarbeitung dieser Leitlinien von der „Studie zur Unterstützung der Ausarbeitung von Durchführungsrechtsakten und Leitlinien im Rahmen der Richtlinie über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt – Abschlussbericht der Arbeitsgruppe 6 zur Entwicklung von Leitlinien zu den Kosten für Reinigungsaktionen“ (Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment – WP 6 final report on developing guidelines on litter clean-up costs) ([8]).

2 Geltungsbereich

Um den Geltungsbereich der erweiterten Herstellerhaftung nach der Einwegkunststoffrichtlinie und damit die Höhe der zu tragenden Kosten zu bestimmen, müssen zunächst einige einschlägige Begriffe erläutert werden.

2.1 Hersteller

Gemäß der Definition in Artikel 3 Absatz 11 der Einwegkunststoffrichtlinie umfasst der Begriff „Hersteller“ jede Person, die in einem Mitgliedstaat niedergelassen ist und Einwegkunststoffartikel gewerbsmäßig herstellt, befüllt, verkauft oder importiert und in dem Mitgliedstaat in Verkehr bringt, und jede Person, die in einem Mitgliedstaat oder einem Drittland niedergelassen ist und gewerbsmäßig Einwegkunststoffartikel direkt an private Haushalte oder an andere Nutzer in einem anderen Mitgliedstaat verkauft. Die für Reinigungsaktionen zu tragenden Kosten sollten daher auf diese verschiedenen Arten von Wirtschaftsteilnehmern aufgeteilt werden. „Inverkehrbringen“ bezeichnet die erstmalige Bereitstellung eines Produkts auf dem Markt eines Mitgliedstaats gemäß Artikel 3 Absatz 6 der Einwegkunststoffrichtlinie.

([5]) WHO Framework Convention on Tobacco Control (WHO FCTC), https://fctc.who.int/publications/i/item/9241591013. Siehe auch den Beschluss 2004/513/EG des Rates vom 2. Juni 2004 über den Abschluss des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums (ABl. L 213 vom 15.6.2004, S. 8).

([6]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/56/oj/eng (ABl. L 164 vom 25.6.2008).

([7]) https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text. Siehe auch die Verordnung (EG) Nr. 1367/2006 über die Anwendung der Bestimmungen des Übereinkommens von Aarhus, durch die es in EU-Recht umgesetzt wird, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1367&qid=1748950217368 (ABl. L 264 vom 25.9.2006, S. 13).

([8]) Ramboll, „Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment – WP 6 final report on developing guidelines on litter clean-up costs”, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9f3bf85-a706-11eb-9585-01aa75ed71a1.

2.2 Müll

In Erwägungsgrund 33 der Richtlinie (EU) 2018/851 ([9]) zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie heißt es: „Mitgliedstaaten sollten auch Maßnahmen zur Säuberung der Umwelt von Abfällen ergreifen, unabhängig davon, woher die Abfälle stammen, wie groß sie sind und ob sie absichtlich oder aus Fahrlässigkeit unsachgemäß entsorgt wurden." Darüber hinaus heißt es in Artikel 13 der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 2008/56/EG ([10]): „Die Mitgliedstaaten legen fest, welche Maßnahmen erforderlich sind, um in ihren Meeresgewässern in jeder betroffenen Meeresregion bzw. -unterregion den gemäß Artikel 9 Absatz 1 beschriebenen guten Umweltzustand zu erreichen oder aufrechtzuerhalten." In diesem Zusammenhang besagt Deskriptor 10 in dieser Richtlinie: „Die Eigenschaften und Mengen der Abfälle im Meer haben keine schädlichen Auswirkungen auf die Küsten- und Meeresumwelt" ([11]).

In Anbetracht des Ziels der Richtlinie, die negativen Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt zu verringern, sollte für die Zwecke der Einwegkunststoffrichtlinie der Begriff „Müll" als Verbraucherabfall verstanden werden, der absichtlich oder aus Fahrlässigkeit in Luft, Boden oder Wasser entsorgt wurde und daher die Umwelt verschmutzt oder zu verschmutzen droht.

Abfälle, die an den Zuläufen der Kanalisationssysteme gesammelt werden, z. B. im System, in Regenwasserkanälen und Straßenabläufen entsorgte Feuchttücher, sollten als Müll betrachtet werden. Müll kann auch Abfälle umfassen, die aus Kanalisationssystemen, wie Regenwasser- und Abwassersammelnetzen, nach Ableitung des Regenwassers zurückgewonnen werden können.

Die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Einwegkunststoffartikeln sollten nicht die Kosten der Stilllegung und Sanierung von illegalen Deponien für die Entsorgung von Haushaltsabfällen einschließen, auch wenn diese Produkte möglicherweise einen gewissen Anteil an der Vermüllung haben, da diese Kosten vom Abfallerzeuger (dem Verursacher) mittels Durchsetzungsmaßnahmen und nicht von den Herstellern getragen werden sollten.

In Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 8 Absatz 3 letzter Absatz der Einwegkunststoffrichtlinie geht es um die Kosten der Sammlung sowie der anschließenden Beförderung und Behandlung der Abfälle der in Teil E Abschnitte I und III des Anhangs der Richtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel. Diese Kosten beziehen sich nicht auf unsachgemäß entsorgte Abfälle, sondern auf Gegenstände, die in öffentlichen Sammelsystemen (z. B. Mülltonnen) gesammelt werden. Da sie sich von den Kosten von Reinigungsaktionen unterscheiden, fallen sie nicht unter die Leitlinien.

2.3 Aktivitäten, die von Behörden oder in deren Auftrag durchgeführt werden

In Artikel 8 Absatz 4 der Einwegkunststoffrichtlinie ist festgelegt, dass sich die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Einwegkunststoffabfällen auf Aktivitäten beschränken sollten, die „von Behörden oder im Auftrag von Behörden" durchgeführt werden. Dies schließt die Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Abfällen aus, die auf Privatgrundstücken unsachgemäß entsorgt werden (Ausnahme siehe Abschnitt 2.3.2). In diesem Abschnitt wird erläutert, wie die Begriffe „Behörden" und „im Auftrag von Behörden" zu verstehen sind.

2.3.1 Behörden

Der Begriff „Behörden" ist in der Richtlinie nicht definiert, dafür aber in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen ([12]). Nach Auffassung der Kommission sollte diese Definition auch im Zusammenhang mit der Einwegkunststoffrichtlinie verwendet werden.

Die Begriffsbestimmung lautet wie folgt:

„a) *die Regierung oder eine andere Stelle der öffentlichen Verwaltung, einschließlich öffentlicher beratender Gremien, auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene,*

b) *natürliche oder juristische Personen, die aufgrund innerstaatlichen Rechts Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, einschließlich bestimmter Pflichten, Tätigkeiten oder Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Umwelt, wahrnehmen, und*

c) *natürliche oder juristische Personen, die unter der Kontrolle einer unter Buchstabe a) genannten Stelle oder einer unter Buchstabe b) genannten Person im Zusammenhang mit der Umwelt öffentliche Zuständigkeiten haben, öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen.*"

([9]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0851&qid=1684738500528 (ABl. L 150 vom 14.6.2018).
([10]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32008L0056 (ABl. L 164 vom 25.6.2008).
([11]) „Programmes of measures under the Marine Strategy Framework Directive to achieve or maintain good environmental status", https://data.europa.eu/doi/10.2760/7769294, JRC139180.
([12]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0004&qid=1684738790587 (ABl. L 41 vom 14.2.2003).

2.3.2 Im Auftrag von Behörden

Reinigungsaktionen, die nicht von der Behörde selbst, sondern in ihrem Auftrag durchgeführt werden, sind Reinigungsaktionen, die von Unterauftragnehmern ausgeführt werden ([13]).

Bei den unter diese Leitlinien fallenden Aktivitäten handelt es sich um die Sammlung von unsachgemäß entsorgten Abfällen in Bereichen, die in die Zuständigkeit der Behörden fallen. Dies schließt privat unterhaltene Bereiche ein, für deren Reinigung weiterhin die öffentliche Hand verantwortlich ist, z. B. konzessionierte Flächen.

Dazu können gehören:

— Straßeninfrastruktur wie Straßen, Radwege, Fußgängerzonen und Grünstreifen,

— gewässernahe Infrastruktur wie Strände, Seeufer, Flussufer und Treidelpfade,

— Bereiche der Verkehrsinfrastruktur wie Bahnhöfe, Häfen, Flughäfen, Parkplätze für Autos und Fahrräder,

— Freizeit- und Grünflächen wie Parks, Naturschutzgebiete, Nationalparks und Erholungsstätten,

— öffentliche Orte mit hoher Wahrscheinlichkeit von Menschenansammlungen wie Plätze, Stadtstraßen,

— kommunale Abwassersammelnetze und/oder Abwasserbehandlungsanlagen, die von öffentlichen oder privaten/öffentlichen Unternehmen im Auftrag einer Behörde betrieben werden.

Zu den Aktivitäten, die „im Auftrag von Behörden“ durchgeführt werden, gehören keine Tätigkeiten, für die die Behörden nicht verantwortlich sind. Damit wären Freiwilligentätigkeiten wie Strandsäuberungsaktionen oder Müllsammelaktionen ausgeschlossen, die nicht von den zuständigen Behörden initiiert werden. Im Zusammenhang mit den Kosten, die im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung zu tragen sind, könnten allenfalls organisierte freiwillige und gemeinnützige Säuberungsaktionen infrage kommen, denen der Abschluss eines Vertrags oder einer Vereinbarung mit der zuständigen Behörde, z. B. der Gemeinde, vorausgeht.

2.4 Reinigungsaktionen

2.4.1 Reinigungstätigkeiten

Unter „Reinigungsaktion“ ist die Beseitigung von Müll aus Bereichen zu verstehen, in denen er unsachgemäß entsorgt wurde, oder aus Bereichen, in die er auf dem Luft-, Land- oder Wasserweg gelangt ist. Die Reinigung kann manuell oder mit Maschine erfolgen.

Reinigungstätigkeiten umfassen:

— Reinigen und Kehren: Reinigung von Bereichen, für die die Behörden zuständig sind, in regelmäßigen Abständen mit einer festgelegten Mindesthäufigkeit, mit angetriebenen und nicht angetriebenen Fahrzeugen und mit Arbeitskräften, die für den Standort und unter Berücksichtigung der Merkmale der Bereiche geeignet und verhältnismäßig sind;

— offiziell organisierte Landschaftssäuberungsaktionen (z. B. an öffentlichen Stränden), die von den zuständigen Behörden oder im Auftrag der Behörden durchgeführt werden;

— freiwillige gemeinnützige Müllsammelaktionen, denen der Abschluss eines Vertrags oder einer Vereinbarung mit der zuständigen Behörde vorausgeht: Sammeln von Müll durch Freiwillige (z. B. Bürgerinnen und Bürger, Mitarbeitende) in Bereichen, für die die Behörden zuständig sind, oder im Auftrag der Behörden;

— auferlegte Sammlung von Müll: auferlegte Sammlung von Müll (z. B. durch Straftäter im Rahmen von Rehabilitationsmaßnahmen/Sozialstunden), in Bereichen, für die die Behörden zuständig sind, oder im Auftrag der Behörden;

— Beseitigung von Einwegkunststoffartikeln aus der Infrastruktur zur Sammlung und Behandlung von kommunalem Abwasser und erforderlichenfalls Durchführung von Instandhaltungsarbeiten, um Verstopfungen der Infrastruktur durch Ansammlung von Einwegkunststoffartikeln zu beseitigen und so den ordnungsgemäßen und unterbrechungsfreien Betrieb der Infrastruktur zu gewährleisten.

([13]) Im Falle von Filtern sollte bei der Auslagerung von Tätigkeiten Artikel 5 Absatz 3 des WHO-Rahmenübereinkommens beachtet werden. Dazu gehört beispielsweise auch, dass die Tabakindustrie keine Anreize für die Unternehmensgründung oder -führung erhalten sollte (siehe Abschnitt 7).

2.4.2 Ergebnis der Reinigungstätigkeiten

Der Umfang der Reinigungstätigkeiten und deren Kosten hängen auch mit dem Ergebnis der Reinigung zusammen. Nach Artikel 8 Absatz 4 der Einwegkunststoffrichtlinie dürfen die Kosten „die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen".

Bei dem genannten „Dienst" handelt es sich um Reinigungsaktionen in Bereichen, für die die Behörden zuständig sind. Wie in Artikel 1 dargelegt, besteht das Ziel der Richtlinie darin, „die Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt zu vermeiden und zu vermindern". Dies kann nur erreicht werden, wenn Müll regelmäßig gesammelt und der öffentliche Raum sauber gehalten wird. Das letztendliche Ziel ist zwar die Vermeidung von Vermüllung, doch könnte es in der Praxis schwierig und kostspielig sein, dieses Ziel zu verwirklichen. Die Beurteilung, ob ein öffentlicher Raum als reinigungsbedürftig anzusehen ist, sollte verhältnismäßig sein und den örtlichen Gegebenheiten (z. B. Zugänglichkeit, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte, Organisationsstruktur und Lohnentwicklung) Rechnung tragen.

Die Bestimmung des gewünschten Ergebnisses bildet die Grundlage für die Berechnung der Kosten, die für die Reinigungsaktionen erforderlich sind. Das gewünschte Ergebnis kann unterschiedlich ausfallen, da nicht in allen Bereichen dieselben Reinigungsaktionen durchgeführt werden müssen, um die gewünschten Umweltziele zu erreichen ([14]) ([15]). Einwegkunststoffartikel müssen am Zulauf der Abwasserbehandlungsanlagen und im Kanalisationssystem aus der kommunalen Abwasserinfrastruktur entfernt werden, um Verstopfungen des Systems durch die Ansammlung von Einwegkunststoffartikeln zu vermeiden. Eine Kategorisierung der verschiedenen Bereiche, die unter die Zuständigkeit einer Gemeinde fallen (z. B. nach Art, Nutzung, touristischem Wert, Freizeitwert oder Verkehrsfluss), könnte bei der Bestimmung hilfreich sein. Alternativ kann das gewünschte Ergebnis der Einfachheit halber auch dadurch erreicht werden, dass innerhalb eines bestimmten Zeitraums bestimmte Häufigkeiten für Reinigungstätigkeiten festgelegt werden.

Es sollte auch das Umweltrisiko berücksichtigt werden, das von Müll ausgeht, der in bestimmten Bereichen verbleibt. So kann es beispielsweise angebracht sein, an Flüsse angrenzende Bereiche oder Küstenbereiche gründlicher und häufiger zu reinigen als andere Bereiche, um das Risiko von Ufer- und Meeresvermüllung zu verringern. Entscheidungen, die sich auf die kontinuierliche Datenüberwachung und Bewertungen stützen, können die Ermittlung vorrangiger Bereiche unterstützen.

Die Dienste müssen möglicherweise jahreszeitbedingt oder im Notfall (z. B. bei extremen Witterungsbedingungen wie Überschwemmungen und Unwetter) oder bei außergewöhnlichen Anlässen oder in Ausnahmesituationen (z. B. große öffentliche Veranstaltungen wie Feste, Markttage oder extreme Wetterereignisse) angepasst werden.

Darüber hinaus sollte das gewünschte Ergebnis nicht zu einem übermäßigen Aufwand im Verhältnis zur Umweltwirkung führen, damit die Kosten für die Hersteller nicht über das hinausgehen, was für eine kosteneffiziente Umsetzung erforderlich ist. Außerdem sollte das Ergebnis regelmäßig überprüft werden.

Um den Herstellern der unter die Richtlinie fallenden Gruppen von Einwegkunststoffartikeln Anreize zu bieten, vorgelagerte Maßnahmen zur Verringerung der Vermüllung zu ergreifen, sollten der Umfang der Dienste und die sich daraus ergebenden Kosten an die Menge der gesammelten Abfälle und das zu erzielende Ergebnis, nämlich die Verringerung des Müllaufkommens, geknüpft werden, was wiederum zu niedrigeren Kosten von Reinigungsaktionen führen dürfte (siehe Abschnitt 6).

2.5 Bewirtschaftung des gesammelten Mülls

Die Kosten von Reinigungsaktionen gemäß Artikel 8 Absatz 2 und Artikel 8 Absatz 3 umfassen auch die anschließende Beförderung und Behandlung dieses Mülls.

2.5.1 Beförderung des gesammelten Mülls

Um diese Kosten im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung berücksichtigen zu können, sollte die Beförderung des gesammelten Mülls von Betreibern durchgeführt werden, die von den zuständigen Behörden benannt wurden, und zwar mit Fahrzeugen und/oder Arbeitskräften, die angesichts der Menge des Mülls und des Orts, an dem er gesammelt werden soll, geeignet und verhältnismäßig sind. Wenn der gesammelte Müll zusammen mit gemischten Abfällen befördert wird, sollten die Beförderungskosten seinem Anteil an der Gesamtmenge entsprechen. Die Beförderungskosten für verschiedene Gruppen von Einwegkunststoffartikeln können sich von den jeweiligen Reinigungs- und Behandlungskosten unterscheiden.

([14]) European Coastline Macro Litter Trends 2015–2021, https://data.europa.eu/doi/10.2760/0752301, JRC138907.
([15]) „A European threshold value and assessment method for macro litter on the coastlines", JRC121707.

2.5.2 Behandlung des gesammelten Mülls

„Behandlung“ bezeichnet Verwertungs- oder Beseitigungsverfahren, einschließlich Vorbereitung vor der Verwertung oder Beseitigung (siehe Artikel 3 Nummer 14 der Abfallrahmenrichtlinie).

Um diese Kosten im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung berücksichtigen zu können, sollte die Behandlung des Mülls von Betreibern durchgeführt werden, die von den zuständigen Behörden benannt wurden, und zwar unter Verwendung legaler Abfallbehandlungsinfrastrukturen und -verfahren, die den in den einschlägigen nationalen Rechtsvorschriften und der Richtlinie 2008/98/EG festgelegten Anforderungen entsprechen. Wenn der gesammelte Müll zusammen mit gemischten Abfällen behandelt wird, sollten die Behandlungskosten seinem Anteil an der Gesamtmenge entsprechen. Die Behandlungskosten für verschiedene Gruppen von Einwegkunststoffartikeln können sich von den jeweiligen Reinigungs- und Beförderungskosten unterscheiden.

Soweit möglich, sollten die Betreiber die gesammelten Abfälle nach der Abfallhierarchie und den besten verfügbaren Verfahren behandeln, einschließlich Sortierung und Recycling, auch wenn dies höhere Kosten verursacht als die Deponierung oder die energetische Verwertung. Bei Feuchttüchern, Luftballons und Filtern sollte keine getrennte Sammlung vorgeschrieben werden (Erwägungsgrund 22 und im Umkehrschluss Artikel 9 der Einwegkunststoffrichtlinie). Einnahmen (z. B. aus dem Verkauf von gesammeltem Müll an Recyclingunternehmen) sollten berücksichtigt werden.

Für das Recycling zu Kunststoffen, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen, gilt Artikel 6 der Verordnung (EU) 2022/1616 ([16]), wonach je nach Herkunft das Recycling von gesammeltem Müll zu diesem Zweck wahrscheinlich verboten ist. Kurz nach der unsachgemäßen Entsorgung gesammelter Müll, z. B. in der Nähe von Mülltonnen (in denen Siedlungsabfälle gesammelt werden), könnte zu diesem Zweck als von gleicher Qualität angesehen werden, es sei denn, es besteht die Gefahr, dass er mit Chemikalien wie Mineralöl oder Ruß kontaminiert ist. Müll, der lange Zeit in der Umwelt verblieben ist, einschließlich aus Kanalisationen und Flüssen gesammelter Müll, sollte im Allgemeinen nicht als für das Recycling gemäß der Verordnung (EU) 2022/1616 geeignet angesehen werden.

3 Allgemeine Grundsätze für die Kostenberechnung

In Artikel 8 Absatz 4 heißt es: „Die nach den Absätzen 2 und 3 zu tragenden Kosten dürfen die Kosten, die für die kosteneffiziente Bereitstellung der darin genannten Dienste erforderlich sind, nicht übersteigen und sind zwischen den betroffenen Akteuren auf transparente Weise festzulegen. … Die Berechnungsmethode ist so auszugestalten, dass die Kosten im Zusammenhang mit der Entsorgung von Abfällen in einer verhältnismäßigen Art und Weise bestimmt werden.“

In der Regel stellen die Behörden (dazu zählen auch lokale Behörden) sicher, dass die Kostenberechnungen kosteneffizient, transparent und verhältnismäßig sind. Die Behörden berücksichtigen auch die Einnahmen und überwachen die Reinigungsaktionen und die Abfallbewirtschaftung.

Hersteller und Organisationen für Herstellerverantwortung sollten bei den Kostenberechnungen einschlägige Daten zu bestimmten Gruppen von Einwegkunststoffartikeln (z. B. Gewicht des Artikels, Abfallsammlung, Behandlungsoptionen) berücksichtigen.

3.1 Kosteneffizienz

Die von den Herstellern zu tragenden Kosten müssen den Beträgen entsprechen, die erforderlich sind, um geeignete und kosteneffiziente müllbezogene Tätigkeiten speziell für die jeweilige Produktgruppe zu gewährleisten. Stellen, die die Reinigungsaktionen durchführen, sollten nur dann Zahlungen erhalten, die ihre jeweiligen Kosten vollständig decken, wenn sie ihre Dienste effizient erbringen.

Zur Bewertung und Gewährleistung der Kosteneffizienz von Abfallbewirtschaftungsdiensten auf lokaler Ebene können verschiedene Methoden angewandt werden, z. B. Benchmarking, Wettbewerb, Effizienzüberprüfungen und Ausgangskontrollen.

Wenn die Kosten bereits in der Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung (z. B. getrennte Sammlung, Beförderung und Behandlung) gemäß den Richtlinien 2008/98/EG und 94/62/EG enthalten sind, sollten sie in Abzug gebracht werden, da diese Kosten sonst doppelt geltend gemacht würden. Diese Kosten betreffen insbesondere Lebensmittelverpackungen, Tüten und Folienverpackungen, Getränkebecher, Getränkebehälter und leichte Kunststofftragetaschen.

([16]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1616&qid=1746621715988 (ABl. L 243 vom 20.9.2022).

3.2 Transparenz

Die Hersteller und die einschlägigen oder beteiligten Parteien (z. B. Umweltorganisationen, Abfallverarbeitungsunternehmen, Abwasserbehandlungsunternehmen) müssen auf demokratische und transparente Weise darüber informiert werden, wie das System zur Deckung der Kosten für die Abfallbewirtschaftung, die sie zu tragen haben, aufgebaut ist. Die Daten und Verfahren, die zur Ermittlung der notwendigen Kosten, die für Reinigungsaktionen, die Beförderung und die Behandlung aufgewendet werden, müssen zuverlässig und transparent sein. Dies schließt Informationen darüber ein, wie die Kosten auf die Hersteller aufgeteilt werden. Es sollte ein regelmäßiger Austausch zwischen den Behörden, den Herstellern und den einschlägigen oder beteiligten Parteien stattfinden, z. B. durch die Einsetzung spezieller Ausschüsse ([17]).

3.3 Verhältnismäßigkeit

In der Einwegkunststoffrichtlinie heißt es, dass die Berechnungsmethode so auszugestalten ist, dass die Kosten im Zusammenhang mit der Entsorgung von Müll in einer verhältnismäßigen Art und Weise bestimmt werden.

Die Berechnung der Kosten sollte auf zuverlässigen Daten beruhen, so genau wie möglich sein und in einem angemessenen Verhältnis zum Verwaltungsaufwand stehen.

Die Kosten, die von den Herstellern für die einzelnen in Teil E des Anhangs der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Produktkategorien zu tragen sind, sollten zumindest in einem angemessenen Verhältnis zu der Menge der auf dem Markt verfügbaren Produkte, der Zusammensetzung des Mülls (bzw. der Abfälle, falls keine entsprechenden Daten verfügbar sind) und den tatsächlichen Kosten ([18]) sowie dem Anteil an Aufwand/Ressourcen, der der Behandlung der jeweiligen Artikel zuzurechnen ist, stehen.

Bei der Kostenberechnung sollte zwischen den Kosten von Reinigungsaktionen und den Kosten der anschließenden Beförderung und Behandlung unterschieden werden. Die Kostenberechnung sollte Arbeitskräfte, Materialien und Maschinen umfassen.

Die Kostenberechnung sollte regelmäßig (alle drei bis fünf Jahre) aktualisiert werden, um Verbesserungen zu berücksichtigen (z. B. bessere Infrastruktur für die Abfallsammlung, weniger Vermüllung durch Verhaltensänderungen bei den Verbrauchern, weniger in Verkehr gebrachte Einwegkunststoffartikel, verbesserte Produktgestaltung durch die Hersteller).

4 Berechnung der Kosten für die Sammlung und müllbezogene Tätigkeiten

Viele Reinigungstätigkeiten in den EU-Mitgliedstaaten fallen in die Zuständigkeit der lokalen Behörden ([19]). Daten werden daher hauptsächlich auf dieser Ebene erhoben. Es sind eine Reihe von Kostendaten und -schätzungen auf EU-, nationaler, kommunaler oder Standort-/Tätigkeitsebene verfügbar, die aus veröffentlichten Studien, Berichten und Antworten auf Befragungen von Interessenträgern stammen ([20]) ([21]).

Die geschätzten Kosten können je nach Kostenumfang (d. h., welche Tätigkeiten in den Schätzungen berücksichtigt oder ausgeschlossen werden) und den beteiligten Organisationen für Herstellerverantwortung erheblich variieren. Viele Faktoren wie das Bewusstsein der Bevölkerung, die Infrastruktur für die Abfallsammlung, die Vermüllungsquote, die Arbeitskosten, das Ergebnis der Reinigungsmaßnahmen, der Verstädterungsgrad oder auch das Wetter wirken sich auf die Vermüllung aus. Darüber hinaus kann die Repräsentativität der in einer Studie erfassten Gebiete (z. B. ländliche oder städtische Gebiete) die Kosten von Reinigungsaktionen erheblich beeinflussen. In den meisten Studien wird nicht unterschieden zwischen den Kosten, die durch allgemeine unsachgemäß entsorgte Abfälle entstehen, und den Kosten, die speziell durch die in Teil E des Anhangs der Richtlinie aufgeführten Produktgruppen entstehen.

([17]) Im Falle von Filtern sollte Artikel 5 Absatz 3 des WHO-Rahmenübereinkommens beachtet werden. Dazu gehört beispielsweise auch die Verpflichtung, Interaktionen mit der Tabakindustrie zu begrenzen und transparent zu gestalten (siehe Abschnitt 7).

([18]) Studie mit dem Titel „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf.

([19]) Es liegt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, über das Engagement und die Aufgaben ihrer Gemeinden zu entscheiden.

([20]) Studie von Municipal Waste Europa mit dem Titel „Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments“, S. 12, https://www.municipalwasteeurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf.

([21]) Studie mit dem Titel „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf.

In Anbetracht dieser Unterschiede ist es nicht möglich, klare typische Werte auf EU-Ebene festzulegen. Die Mitgliedstaaten müssen wahrscheinlich ihre eigene Bewertung auf der Grundlage der bereits verfügbaren Informationen, z. B. von Herstellern oder Organisationen für Herstellerverantwortung, auf kommunaler Ebene durchführen oder, falls diese nicht vorhanden oder nicht als aktuell oder relevant erachtet werden, eigene Studien, einschließlich Markterhebungen, durchführen, um die Kosten im Zusammenhang mit den entsprechenden Reinigungsaktionen zu ermitteln.

Vergleichbare Datensätze anderer Gemeinden, Regionen oder Mitgliedstaaten können herangezogen werden, um Informationen über die Kosten von Reinigungsaktionen zu erhalten (z. B. in Fällen, in denen keine geeigneten Daten verfügbar sind oder die Datenerhebung unverhältnismäßig wäre).

Bei der Berechnung der tatsächlichen Kosten von Reinigungsaktionen sollten folgende Aspekte berücksichtigt werden ([22]):

— Es muss eine repräsentative Stichprobe von Gemeinden ausgewählt werden, die an einer Studie teilnehmen. Die Stichprobe sollte Gemeinden unterschiedlicher Größe und sowohl Vorreiter als auch Nachzügler umfassen. Der genaue Stichprobenumfang hängt stark von der Größe und der Vielfalt des Landes ab, einschließlich Faktoren wie Verstädterungsgrad, Bevölkerungsdichte, Verkehrsaufkommen oder Tourismus, da diese einen großen Einfluss auf die Menge und damit die Kosten von Reinigungsaktionen haben. Dies ermöglicht eine genaue Extrapolation zur Ermittlung der Kosten auf nationaler Ebene. Ferner sollte eine repräsentative Stichprobe von Standorten berücksichtigt werden, insbesondere von solchen, die am häufigsten gereinigt werden.

— Die Studie sollte so ausgestaltet sein, dass die Gemeinden aufgefordert werden, Informationen über die wichtigsten Kostenfaktoren, die durch unsachgemäß entsorgte Abfälle verursacht werden, bereitzustellen. Die Erhebung könnte Folgendes umfassen:

  — bestehende und geplante Reinigungsmaßnahmen,

  — Gesamtabfallmenge, die bei Reinigungsaktionen anfällt, aufgeschlüsselt nach Einwegkunststoffartikeln,

  — Personalkosten: Arbeitskosten (einschließlich Gemeinkosten) für Personal, das Müll auf Straßen, in Parks und an Stränden sammelt,

  — Kosten für Maschinen, Betriebsmittel und Fahrzeuge: jährliche Kosten für Instandhaltung, Abschreibung von Maschinen, Betriebsmittel und Fahrzeuge sowie zusätzliche jährliche Investitionen in Maschinen und Fahrzeuge,

  — Kosten für die regelmäßige Reinigung der Abwassersammelnetze und die Beseitigung von Einwegkunststoffartikeln aus Behandlungsanlagen sowie Kosten für Notfallmaßnahmen, die im Falle einer Verstopfung der Infrastrukturen durch Ansammlung von Einwegkunststoffartikeln zu ergreifen sind,

  — Beförderungskosten (Kosten pro Stunde, multipliziert mit der jährlichen Nutzung von Fahrzeugen und Betriebsmitteln),

  — Mittel und Kosten verschiedener Behandlungsoptionen (Analyse der tatsächlichen Kosten von Reinigungsaktionen),

  — Orte und Häufigkeit der Reinigungsmaßnahmen.

Die Tätigkeiten im Zusammenhang mit Reinigungsaktionen finden häufig zusammen mit anderen Tätigkeiten im öffentlichen Raum statt. So kann beispielsweise das Personal, das Müll von den Straßen sammelt, während derselben Schicht Laub fegen, Mülltonnen leeren, Parks pflegen, Reparaturarbeiten an Gebäuden durchführen usw. Außerdem sollten die Kosten für die Beseitigung von Einwegkunststoffartikeln aus Abwasserbehandlungsanlagen entsprechend dem Anteil dieser Artikel an den aus dem Abwasser entfernten festen Abfällen vor ihrer Behandlung berücksichtigt werden. Um feststellen zu können, welcher Teil der Kosten auf Müll entfällt, der unter Artikel 8 der Einwegkunststoffrichtlinie fällt, sollte eine Analyse der Abfallzusammensetzung durchgeführt werden ([23]). Es kann auch nützlich sein zu untersuchen, wie viel Zeit das Personal an einem typischen Tag für die einzelnen Tätigkeiten aufwendet.

([22]) Studie von Municipal Waste Europa mit dem Titel „Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments“, S. 24, https://www.municipalwasteeurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf.

([23]) Z. B. „Richtlinie zur einheitlichen Abfallanalytik in Sachsen“, https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/23865.

In Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie heißt es: „Um die Verwaltungskosten so niedrig wie möglich zu halten, können die Mitgliedstaaten die finanziellen Beiträge zu den Kosten für Reinigungsaktionen bestimmen, indem sie angemessene mehrjährige feste Beträge festlegen." Dies könnte ein geeigneter Ansatz sein, wenn die Behörden nicht in der Lage sind, das für das Verständnis der Kosten der betreffenden Tätigkeiten erforderliche Mindestmaß an Daten zu beschaffen, oder wenn dies mit hohen Verwaltungskosten verbunden ist.

Bei der Anwendung mehrjähriger Festbeträge sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Kosten, die den Herstellern entstehen, nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die in den Abschnitten 2.4 und 2.5 genannten Dienste kosteneffizient zu erbringen, und dass sie ausschließlich für Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Müll von Einwegkunststoffartikeln aufgewendet werden. Die Mitgliedstaaten sollten die Beschaffung relevanter Daten für ein Aufbau eines transparenten Systems fördern.

Um zur Verwirklichung der Ziele der Einwegkunststoffrichtlinie beizutragen, sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die berechneten Kosten die Hersteller dazu motivieren, Maßnahmen zur Vermeidung von Vermüllung umzusetzen, anstatt die Kosten für Reinigungsaktionen zu tragen.

5 Methoden zur Berechnung der Mengen an Einwegkunststoffartikeln, die im gesammelten Müll enthalten sind

Sobald die Kosten im Zusammenhang mit müllbezogenen Tätigkeiten ermittelt wurden, muss der Anteil der in Teil E des Anhangs der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel am gesammelten Müll berechnet werden.

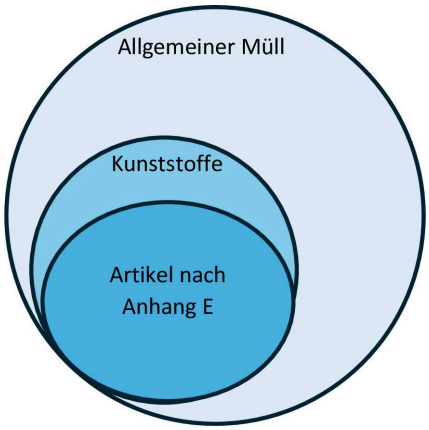

Abbildung zur Unterscheidung der verschiedenen Arten von Müll ([24])

Die Kommission ermittelte zwei Hauptoptionen (input- und outputbasierte Methoden) zur Berechnung der Mengen an Einwegkunststoffartikeln, die in an öffentlichen Orten unsachgemäß entsorgten Abfällen enthalten sind ([25]).

5.1 Inputbasierte Methoden

Inputbasierte Methoden basieren auf der Masse (Gewicht) oder Menge (Stückzahl) der in einem bestimmten Mitgliedstaat in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel, einschließlich Einfuhren und Ausfuhren. Hierfür werden entsprechende Daten benötigt. Diese Daten sind auf Branchenebene verfügbar, entweder über offizielle europäische ([26]) oder nationale Marktdatenbanken, z. B. Prodcom, bestehende Regime der erweiterten Herstellerverantwortung usw. Bei dieser Methode wird der Anteil der im öffentlichen Raum verbrauchten und unsachgemäß entsorgten Einwegkunststoffartikel geschätzt. Informationen über den Anteil unsachgemäß entsorgter Einwegkunststoffartikel können anhand von Feldbewertungen ermittelt werden, die auf Beobachtungen von Trends des individuellen Verbraucherverhaltens, Marktmerkmalen und

([24]) Auf der Grundlage der Studie von Municipal Waste mit dem Titel „Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments", Abbildung 2, https://www.municipalwasteeurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf.

([25]) Ramboll, „Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment – WP 6: final report on developing guidelines on litter clean-up costs", S. 56 ff., https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9f3bf85-a706-11eb-9585-01aa75ed71a1.

([26]) Eunomia, „Plastics: Reuse, recycling and marine litter", https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3cdca2d1-c5f2-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-en.

anderen sachdienlichen lokalen Bedingungen beruhen. Anhand dieser Informationen können die Gesamtmengen der auf Ebene der Mitgliedstaaten ordnungsgemäß entsorgten (und gesammelten) und in öffentlichen Räumen oder im Abwasser unsachgemäß entsorgten Einwegkunststoffartikel geschätzt werden. Dabei sollten folgende Punkte berücksichtigt werden: Inputbasierte Methoden hängen in hohem Maße von vollständigen und belastbaren Marktdaten ab, die nicht für alle Produktgruppen verfügbar sind. Darüber hinaus spiegeln die verfügbaren Daten aufgrund von Faktoren wie dem grenzüberschreitenden Verkehr oder Mitnahmeeffekten nicht immer die Realität in einem bestimmten Mitgliedstaat wider. Dieser Ansatz ist auch nicht ideal, um die Kosten zwischen verschiedenen Gemeinden zu differenzieren. Es könnte zwar untersucht werden, wie viel einschlägiges Material in einer bestimmten Gemeinde ordnungsgemäß entsorgt wird, doch liegen keine Daten über die auf kommunaler Ebene in Verkehr gebrachten Artikel vor.

5.2 Outputbasierte Methoden

Outputbasierte Methoden stützen sich auf die Ergebnisse von Stichprobenstudien, um die Gesamtmenge und/oder die Menge des Mülls und den entsprechenden Anteil von Einwegkunststoffartikeln zu bestimmen ([27]). Diese Methoden stützen sich auf regelmäßige Analysen der Zusammensetzung nach der Sammlung und von Reinigungsaktionen auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene, um belastbare Daten über die Gesamtmenge der unsachgemäß entsorgten Abfälle und den Anteil von Einwegkunststoffartikeln zu erhalten ([28]).

Die Belastbarkeit der Parameter für die Planung von Stichprobenstudien ist sehr wichtig, um sicherzustellen, dass die Messungen so repräsentativ wie möglich für die örtlichen Gegebenheiten sind. Demnach sind Vorabmessungen oder Erkenntnisse aus früheren Studien sehr wichtig.

Es gibt auch Aspekte, die bei der Anwendung outputbasierter Methoden besonderer Aufmerksamkeit bedürfen: Durch die Anzahl und Häufigkeit der Messungen muss die statistische Repräsentativität gewährleistet werden. Verschiedene Faktoren können die Stichprobe beeinflussen, z. B. jahreszeitbedingte und Wetterschwankungen. Bei den outputbasierten Methoden müssen auch die Auswirkungen externer Faktoren berücksichtigt werden, die das Gewicht des Einwegkunststoffartikels beeinflussen, wie Feuchtigkeitsgehalt und Lebensmittelrückstände, was insbesondere bei der gewichtsbasierten Kostenaufteilung von Bedeutung ist.

Zu den wichtigsten Parametern, die bei der Durchführung von Analysen der Müllzusammensetzung zu berücksichtigen sind, gehören Folgende:

— Bestimmung und Kartierung der Messorte ([29]) ([30]) ([31])

Ein wichtiger Schritt vor der eigentlichen Analyse der Zusammensetzung ist die Durchführung von Vorabmessungen, um einen Überblick über die verschiedenen Umwelttypen in einem bestimmten Gebiet und ihre Merkmale in Bezug auf die Vermüllung zu erhalten. Die Vorabmessungen umfassen Müllzählungen, bei denen die Menge an Einwegkunststoffartikeln in Bereichen einer bestimmten Größe (z. B. 10x10 m^2) ermittelt wird. Die Bestandteile und die Zusammensetzung fester Abfälle zur Berechnung der Einwegkunststoffartikel in den Abwasserbehandlungsanlagen könnten einen zuverlässigen und repräsentativen Messpunkt darstellen. Anhand dieser Analysen lassen sich mehrere Umwelttypen ermitteln, z. B. solche, die ein hohes oder ein geringes Risiko im Zusammenhang mit der Vermüllung aufweisen. Bei der Auswahl der Orte sollten bereits bestehende Reinigungsvorschriften, z. B. lokaler Behörden, berücksichtigt werden.

— Bestimmung des Zeitraums und der Häufigkeit der Messungen ([32])

Was den Zeitraum betrifft, könnten Analysen der Müllzusammensetzung das ganze Jahr über durchgeführt werden, um möglichen Unterschieden bei den Mengen der gesammelten Abfälle in den verschiedenen Jahreszeiten, z. B. Sommer-/Wintermonate, in Gemeinden mit unterschiedlichen Merkmalen (z. B. Verstädterungsgrad, Dichte, Umweltbewusstsein von Untergruppen der Bevölkerung und von der örtlichen Bevölkerung geleitete Aktivitäten, Touristenzahl usw.) Rechnung zu tragen. Das Wetter ist ebenfalls ein Faktor, der die Stichproben beeinflusst, und sollte bei der Durchführung von Messungen berücksichtigt werden, da Regen bestimmte häufig weggeworfene leichte Einwegkunststoffartikel (z. B. Filter) wegspülen kann und Einfluss auf Outdoor-Aktivitäten, die häufig zu Vermüllung führen, hat.

([27]) EU Marine Beach Litter Baselines, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC114129.

([28]) Studie von VKU/INFA mit dem Titel „Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum“, https://www.vku.de/publikationen/default-77511ac8ffb6d2adfc49553333c458b8/.

([29]) OVAM, Zählung von Müllfraktionen, https://ovam.vlaanderen.be/fractietelling-zwerfvuil.

([30]) Studie mit dem Titel „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf.

([31]) „Guidance on the monitoring of marine litter in European seas“, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594.

([32]) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594.

— Bestimmung des Zeitpunkts der Messung zur Vermeidung von Problemen in Verbindung mit Altbeständen ([33])

Für jeden ausgewählten Ort muss ermittelt werden, wann er zuletzt gereinigt wurde. Wird für die Stichprobe ein Ort gewählt, der über einen bestimmten Zeitraum nicht gereinigt wurde, wird zwar die Müllmenge gemessen, aber es bleibt weiter unklar, wie schnell sich der Müll angesammelt hat. Daher sollten Bereiche, die selten gereinigt werden (z. B. die Seitenstreifen kleinerer Landstraßen) und die für die Stichprobe ausgewählt wurden, zunächst gereinigt und dann bis zur Durchführung der Stichprobe nicht mehr gereinigt werden. Auf diese Weise lässt sich feststellen, wie schnell sich Müll ansammelt, und es wird sichergestellt, dass die Stichprobe die aktuelle Zusammensetzung des Mülls und nicht eine alte und möglicherweise nicht mehr zutreffende Zusammensetzung widerspiegelt.

— Bestimmung der Zusammensetzung von Einwegkunststoffartikeln

Wenn sich ein Einwegkunststoffartikel in mehrere Teile zersetzt hat, besteht das Risiko, dass einzelne Teile desselben Artikels als unterschiedliche Einwegkunststoffartikel angesehen werden. Andererseits könnten ähnliche Teile als ein einziger Einwegkunststoffartikel angesehen werden, auch wenn sie von verschiedenen Einwegkunststoffartikeln stammen (z. B. könnte bei einem ein Set aus mehreren Luftballons angenommen werden, dass es sich nur um einem einzigen Luftballon handelt). Bei der Durchführung von Analysen der Müllzusammensetzung sollten diese Risiken bewertet und gegebenenfalls in den Methoden berücksichtigt werden.

— Bestimmung der Maßeinheit ([34]), ([35])

Messungen sind nach Menge, Gewicht und Volumen möglich. Im Idealfall sollten alle drei Maßeinheiten bei der Müllmessung herangezogen werden. Wenn nicht alle Messgrößen bekannt sind, könnten Umrechnungsfaktoren verwendet werden (wenn z. B. das Volumen von Getränkebehältern bekannt ist, könnte dieser Wert anhand eines Umrechnungsfaktors in ein bestimmtes Gewicht umgerechnet werden und umgekehrt). Es sollte mindestens eine gemeinsame Maßeinheit für alle Arten von Müll in einem bestimmten Schritt (Reinigung, Beförderung und Behandlung) geben, um die relevanten Kosten für jede Produktgruppe nach der gängigen Praxis zu ermitteln. Jeder der drei Messansätze führt zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen in Bezug auf die Zuordnung der Kosten zu den einzelnen Produktgruppen in unsachgemäß entsorgten Abfällen. Die Anwendung der richtigen Messmethode ist für die gerechte Aufteilung der Kosten auf die einzelnen Herstellergruppen von entscheidender Bedeutung, daher ist es auch wichtig, nachzuvollziehen, wann eine jeweilige Methode angemessen ist. Filter oder Luftballons z. B. haben einen viel größeren Anteil, wenn sie nach der Menge gemessen werden, als wenn sie nach dem Volumen oder dem Gewicht gemessen werden. Um den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Gleichbehandlung zu entsprechen, ist es wichtig, eine sinnvolle Kostenaufteilung nach Menge, Gewicht und Volumen zu finden.

— Bestimmung der Faktoren für die Hochskalierung auf die regionale oder nationale Ebene ([36]) ([37]) ([38])

Sobald belastbare Ergebnisse für die für die Stichprobe ausgewählten Orte vorliegen, können die Ergebnisse aggregiert werden, um Daten für die regionale oder nationale Ebene zu erhalten.

Die Hochskalierung kann Folgendes umfassen:

— verschiedene festgelegte Merkmale der verschiedenen Teile des Landes (städtisch, vorstädtisch, ländlich, Fußgängeraufkommen, ufernaher Bereich usw.),

— ein Stichprobenverfahren, das Bereiche mit allen Merkmalen abdeckt, um die entsprechende jährliche Menge und Zusammensetzung des Mülls pro Einheit (z. B. pro km^2 oder pro Kopf) zu ermitteln,

([33]) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594.
([34]) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594.
([35]) „A Joint List of Litter Categories for Marine Macrolitter Monitoring“, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121708.
([36]) https://data.europa.eu/doi/10.2760/0752301, JRC138907.
([37]) https://mcc.jrc.ec.europa.eu/documents/202009185110.pdf, JRC121707.
([38]) „Top Marine Beach Litter Items in Europe“, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1d555f4-af6f-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en, JRC Technical report.

— Anzahl der Einwohner,

— die typische Menge/Zusammensetzung des Mülls in den einzelnen Bereichen und

— die Menge/Zusammensetzung des Mülls, die auf die betreffende Fläche (km^2) mit diesen Merkmalen anzuwenden ist.

6 Optionen für die Aufteilung der Kosten auf die Hersteller

Nach der Berechnung der Kosten von Reinigungsaktionen und des Anteils der in Anhang E der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel an der Gesamtmenge des Mülls müssen die Kosten zunächst den verschiedenen Kategorien von Einwegkunststoffartikeln und dann den einzelnen Herstellern der verschiedenen Kategorien von Einwegkunststoffartikeln zugewiesen werden.

Die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass alle Hersteller (auch aus Drittländern) im Sinne von Artikel 3 Absatz 11 der Einwegkunststoffrichtlinie, die Einwegkunststoffartikel auf ihrem Markt in Verkehr bringen, bei der Kostenaufteilung berücksichtigt werden.

6.1 Aufteilung der Kosten auf die verschiedenen Kategorien von Einwegkunststoffartikeln, die in Teil E des Anhangs der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführt sind

Es gibt mehrere mögliche Optionen für die Zuweisung der Kosten zu einzelnen Kategorien von Einwegkunststoffartikeln, z. B. auf der Grundlage von Gewicht, Volumen oder Menge. Wie in Abschnitt 5 dargelegt, sollte mindestens eine Maßeinheit den gesamten Müll in einem bestimmten Schritt (Reinigung, Beförderung und Behandlung) abdecken. Da sich Gewicht, Volumen und Menge der verschiedenen Einwegkunststoffartikel erheblich unterscheiden, kann der für die Kostenzuweisung verwendete Ansatz große Auswirkungen auf die Kosten einiger Einwegkunststoffartikel wie Filter und Luftballons haben. Es ist wichtig, dass die Behörden die Kosten der erweiterten Herstellerverantwortung nur für die Kombination der tatsächlich durchgeführten Reinigungstätigkeiten in Rechnung stellen.

Die Wahl der Kriterien für die Kostenzuweisung sollte auf der Ebene der Mitgliedstaaten getroffen werden und den örtlichen Gepflogenheiten Rechnung tragen. Beim Vergleich dieser Zuweisungsoptionen können jedoch folgende Faktoren berücksichtigt werden:

— **Verfügbarkeit belastbarer und zuverlässiger Daten**

Der von den Mitgliedstaaten gewählte Ansatz für die Kostenzuweisung sollte mit ihren Methoden und Verfahren zur Überwachung der sachgemäß und unsachgemäß entsorgten Abfälle nach der Sammlung im Einklang stehen. Bei dem Ansatz sollten Analysen der Zusammensetzung der Abfälle nach der Sammlung und nach Reinigungsaktionen (bei Verwendung outputbasierter Methoden) sowie die Anzahl der in Verkehr gebrachten Artikel (bei Verwendung von inputbasierten Methoden) einbezogen werden.

— **Komplexität des Systems für Hersteller und Mitgliedstaaten**

Die belastbare Kostenzuweisung für die verschiedenen Kategorien von Einwegkunststoffartikeln muss in einem angemessenen Verhältnis zu einem kohärenten und durchsetzbaren Regelungsrahmen stehen, wobei gleichzeitig minimale Umsetzungskosten gewährleistet sein müssen.

— **Kostenfaktoren für Reinigungsaktionen, Beförderung und Behandlung von Müll**

Die Zuweisung für die verschiedenen Kategorien von Einwegkunststoffartikeln sollte direkt auf der Grundlage des Gewichts und/oder des Volumens und/oder der Menge der gesammelten, beförderten und behandelten Kategorien von Einwegkunststoffartikeln erfolgen. Eine volumenbasierte Zuweisung könnte für die Logistikkosten (Sammlung und Beförderung) sachdienlicher sein ([39]), für die Behandlungskosten dagegen eine gewichtsbasierte Zuweisung ([40]), je nach angewandter Methode.

([39]) Studie von VKU/INFA mit dem Titel „Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum“, https://www.vku.de/publikationen/default-77511ac8ffb6d2adfc49553333c458b8/.

([40]) Studie von Municipal Waste Europa mit dem Titel „Littering in the MWE member states, An inventory of costs, amounts and assessments“, S. 21, https://www.municipalwasteeurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf.

Im Zusammenhang mit Reinigungsaktionen richten sich die Kosten einiger arbeitsintensiver Verfahren (z. B. manuelle Reinigung) nach der Menge der unsachgemäß entsorgten Einwegkunststoffartikel und nicht nach deren Gewicht (z. B. Filter). Die Kostenzuweisung (nach Gewicht, Volumen, Menge) sollte nach Produktgruppen und Reinigungstätigkeiten differenziert werden, um kostenintensive Tätigkeiten möglichst gering zu halten. Um den Grundsätzen der Kosteneffizienz, Transparenz und Verhältnismäßigkeit zu entsprechen, müssen die Kostenberechnungen und -zuweisungen nach einer klar definierten Methode erfolgen. Die nachstehenden Tabellen veranschaulichen mögliche Methoden für die Aufteilung der Kosten von Reinigungsaktionen auf die Hersteller.

6.1.1 Aufteilung der Kosten auf die Hersteller nach Einwegkunststoffartikeln

— Wenn nur begrenzte Daten verfügbar sind, kann eine einfache Aufschlüsselung und Berechnung des Anteils des einzelnen in Anhang E der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführten Einwegkunststoffartikel an der Gesamtmenge der unsachgemäß entsorgten Abfälle (wie z. B. von OVAM Flandern verwendet) in Betracht gezogen werden:

Produktgruppe	Gewicht in %	Volumen in %	Menge in %	Anteil des Mülls insgesamt
Lebensmittelverpackungen	X	Y	Z	(X+Y+Z)/3
Tüten und Folienverpackungen				
Getränkebehälter				
Getränkebecher				
Leichte Kunststofftragetaschen				
Feuchttücher				
Luftballons				
Filter				

Bei dieser Zuweisungsmethode werden einfach alle drei Messgrößen kombiniert, ohne dass zwischen den einzelnen Schritten des Reinigungsprozesses unterschieden wird. Sind jedoch ein oder zwei gemeinsame Messgrößen verfügbar, könnte ein ähnlicher Ansatz verwendet werden (Teilung des prozentualen Anteils des Mülls insgesamt durch die Anzahl der verwendeten Messgrößen (jeweils eine oder zwei)).

— Stehen genügend Daten zur Verfügung, könnte eine andere Zuweisungsmethode verwendet werden, beispielsweise für jede Einwegkunststoffartikel-Gruppe X (z. B. Tüten und Folienverpackungen):

Angewandtes Verfahren der Reinigungsaktion (*)	Relevante Messgrößen	Gesamtkosten	Anteil
Reinigen und Kehren	Volumen in %	A	Volumen in % multipliziert mit A
Aufsammeln	Menge in %	B	Menge in % multipliziert mit B
Beförderung	Volumen in %	C	Volumen in % multipliziert mit C
Behandlung	Gewicht in %	D	Gewicht in % multipliziert mit D
Gesamtkosten nach Produktgruppen			**Summe dieser Spalte**

(*) Diese Spalte könnte weiter unterteilt werden, z. B. nach verschiedenen Verfahren der Reinigungsaktionen oder Behandlungsverfahren wie Abwassersammlung und -behandlung, und es könnten andere relevante Messgrößen verwendet werden, wenn die hier aufgeführten nicht verfügbar oder nicht relevant sind.

Zur Berechnung der Gesamtkosten, die von den Herstellern der betreffenden Kategorie von Einwegkunststoffartikeln zu tragen sind, können Messgrößen herangezogen werden, bei denen die Kosten für jedes Verfahren der Müllsammlung und der Reinigungsaktion mit dem relativen Anteil der Einwegkunststoffartikel am gesamten Müllaufkommen kombiniert werden. Es kann eine Kombination aus Gewichts-, Volumen- und Mengenmessgrößen verwendet werden, um die Kosten je nach den jeweiligen Kostenfaktoren für die Reinigungsaktionen sowie die Beförderung und die Behandlung von Müll aufzuteilen. Wird davon ausgegangen, dass Tüten und Folienverpackungen 6 % des Mülls ausmachen, der mit einem Reinigungsverfahren (nach Volumen) zu Kosten von A EUR beseitigt wird, und 15 % des Mülls (nach Stück) zu Kosten von B EUR, dann würden sich die Kosten für die Hersteller von Tüten und Folienverpackungen auf A EUR x 6 % + B EUR x 15 % belaufen. Nach derselben Methode können dann die Kosten für Beförderung und Behandlung addiert werden, um die Gesamtkosten zu berechnen, die die Hersteller tragen müssen.

Anhand eines praktischen Beispiels kann die Methode der Kostenzuweisung mit einem dreistufigen Ansatz festgelegt werden ([41]):

Beispiel: Kosten von Reinigungsaktionen nach Einwegkunststoffartikeln

1. Bestimmung des Anteils der einzelnen Einwegkunststoffartikel nach Art der Reinigung oder Sammlung (z. B. Straßenreinigung, Straßenkehrung, Grünflächenkehrung, Gullyreinigung) nach Gewicht, Volumen und/oder Menge (siehe Abschnitt 6.1.1);

2. Ermittlung der entstandenen Kosten nach Art der Reinigung oder Sammlung;

3. Zuweisung der Kosten nach Art gemäß Punkt 2 und nach Einwegkunststoffartikeln gemäß ihrem Anteil unter Punkt 1.

   Für Einwegkunststoffartikel A:

   — Straßenreinigung (mit Maschinen) – z. B. entspricht das Gewicht 100 % des gesamten Müllanteils. Daraus würde sich ergeben: Kosten der Straßenreinigung multipliziert mit dem Gewichtsanteil des Artikels A am Müllaufkommen;

   — Straßenkehrung (manuelle Reinigung) – z. B. macht der Gewichts-, Volumen- und Mengenfaktor jeweils 33,3 % aus. Daraus würde sich ergeben: Kosten der Straßenkehrung multipliziert mit dem gewichteten Durchschnitt des im Müll enthaltenen Artikels A (Summe aus 1/3 Gewichtsanteil des Artikels A am Müllaufkommen plus 1/3 Volumenanteil des Artikels A am Müllaufkommen plus 1/3 Mengenanteil des Artikels A am Müllaufkommen);

   — Grünflächenkehrung (manuelle Reinigung) – z. B. macht der Gewichts-, Volumen- und Mengenfaktor jeweils 33,3 % aus. Daraus würde sich ergeben: Kosten der Grünflächenkehrung multipliziert mit dem gewichteten Durchschnitt des im Müll enthaltenen Artikels A (Summe aus 1/3 Gewichtsanteil des Artikels A am Müllaufkommen plus 1/3 Volumenanteil des Artikels A am Müllaufkommen plus 1/3 Mengenanteil des Artikels A am Müllaufkommen);

   — Gullyreinigung – z. B. entspricht das Gewicht 100 %. Daraus würde sich ergeben: Kosten der Gullyreinigung multipliziert mit dem Gewichtsanteil des Artikels A am Müllaufkommen.

   Diese Berechnung muss dann für jeden im Müll enthaltenen Einwegkunststoffartikel wiederholt werden.

6.2 Aufteilung der Kosten auf die einzelnen Hersteller von Einwegkunststoffartikeln

Im nächsten Schritt werden die Kosten der Verfahren und Maßnahmen für jede in Teil E des Anhangs der Einwegkunststoffrichtlinie aufgeführte Produktgruppe auf die einzelnen Hersteller aufgeteilt. Mit dem System muss sichergestellt werden, dass der korrekte Gesamtbetrag bei den Herstellern erhoben wird, um die Nettokosten (d. h. einschließlich Einnahmen aus der Wiederverwendung, dem Verkauf von Sekundärrohstoffen und nicht ausgezahlten Pfandgebühren) der Bewirtschaftung ihrer Abfälle im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats vollständig zu decken.

([41]) Studie mit dem Titel „Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie“, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf.

Die Gebühren sollten nach dem Verursacherprinzip erhoben und bei den Herstellern entsprechend der Menge der von ihnen in Verkehr gebrachten Einwegkunststoffartikel erhoben werden. Die Mitgliedstaaten können einen Fonds oder eine andere Struktur einrichten, um Gebühren zu erheben, die dann für Reinigungsaktionen sowie für die Beförderung und die Behandlung von Müll aus Einwegkunststoffartikeln verwendet würden. Dadurch stünden die erforderlichen Mittel vor Beginn der Reinigungsaktionen zur Verfügung, sodass die Behörden diese Tätigkeiten nicht vorfinanzieren müssten.

Sobald die Gesamtkosten, die von den Herstellern einer Kategorie von Einwegkunststoffartikeln zu tragen sind, ermittelt wurden, können die Kosten auf der Grundlage ihres Marktanteils (Menge der in Verkehr gebrachten Produkte) auf alle betroffenen Hersteller aufgeteilt werden. Eine Ermittlung der genauen Produktmarken, die in dem gesammelten Müll enthalten sind, wäre sehr schwierig und kostspielig.

Bei einer inputbasierten Methode zur Berechnung der Mengen und Anteile der gesammelten und unsachgemäß entsorgten Einwegkunststoffartikel können die Kosten für die einzelnen Hersteller einer Kategorie von Einwegkunststoffartikeln auf der Grundlage der Menge oder Anzahl der in Verkehr gebrachten Artikel und der damit verbundenen Kosten für die Abfallsammlung und -behandlung und Reinigungsaktionen ermittelt werden. Dieser Ansatz hat jedoch seine Grenzen, und es könnten Datenerhebungen erforderlich sein, zumal Daten über die Menge der in Verkehr gebrachten Artikel nur für einige Produktgruppen wie Filter oder für Artikel, die bereits unter Regime der erweiterten Herstellerverantwortung fallen, verfügbar sind.

Die Ergebnisse bestehender Aktivitäten, die von den Herstellern zur Verringerung der Vermüllung organisiert und/oder finanziert werden, können bei der Berechnung der Gebühren ebenfalls berücksichtigt werden. Die Gebühren sollten in einem angemessenen Verhältnis zu den anfallenden Mengen an sachgemäß und unsachgemäß entsorgten Abfällen stehen, und es sollten geeignete Überprüfungsverfahren eingeführt werden, um den Fortschritten bei Innovation, verbesserten Sammel- und Recyclingverfahren und insbesondere der Verringerung der Vermüllung (z. B. durch verbesserte Infrastruktur für die Abfallsammlung an öffentlichen Orten, wirksame Sensibilisierungskampagnen, bessere Produktgestaltung usw.) Rechnung zu tragen.

Es sollte das Nettokostenprinzip angewandt werden, d. h. durch die Einnahmen aus dem Verkauf von gesammelten Müllgegenständen sollten die entsprechenden Herstellergebühren bei den jeweiligen müllbezogenen Tätigkeiten gesenkt werden. Es gilt, jede Doppelzählung von Einnahmen (z. B. wenn aus Müll gewonnene Wertstoffe mehrmals in der Wertschöpfungskette verkauft werden) zu vermeiden.

Die Mitgliedstaaten sind dafür zuständig, die endgültigen Modalitäten für die Berechnung der Kosten und den von den Herstellern zu tragenden Anteil an den Kosten von Reinigungsaktionen festzulegen.

7 Besondere Regelungen für Filter

Bei der Festlegung der Regelungen für Filter müssen einige zusätzliche Faktoren berücksichtigt werden.

Die EU und ihre Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums und daher rechtlich verpflichtet, dessen Bestimmungen anzuwenden. Um die Kohärenz zwischen umwelt- und gesundheitspolitischen Maßnahmen zu gewährleisten, wird in diesem Abschnitt auf die einschlägigen Verpflichtungen und Leitlinien im Rahmen des WHO-Rahmenübereinkommens eingegangen.

Gemäß Artikel 17 Absatz 3 der Einwegkunststoffrichtlinie sind Vereinbarungen mit Wirtschaftsteilnehmern in Bezug auf Filter nicht zulässig: „(3) Sofern die Abfallbewirtschaftungsziele der Artikel 4 und 8 erreicht werden, können die Mitgliedstaaten die Bestimmungen des Artikels 4 Absatz 1 und des Artikels 8 Absätze 1 und 8 — nicht jedoch für die in Teil E Abschnitt III des Anhangs aufgeführten Einwegkunststoffartikel ([42]) — im Wege von Vereinbarungen zwischen den zuständigen Behörden und den betroffenen Wirtschaftszweigen umsetzen."

Ziel des WHO-Rahmenübereinkommens ist der Schutz jetziger und künftiger Generationen vor den verheerenden gesundheitlichen, sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Folgen des Tabakkonsums und der Exposition gegenüber Tabakrauch. In Artikel 5 Absatz 3 dieses Rahmenübereinkommens heißt es, dass die Vertragsparteien „bei der Festlegung und Durchführung ihrer gesundheitspolitischen Maßnahmen in Bezug auf die Eindämmung des Tabakgebrauchs diese Maßnahmen in Übereinstimmung mit innerstaatlichem Recht vor den kommerziellen und sonstigen berechtigten Interessen der Tabakindustrie" schützen. Im Februar 2024 wurde auf der 10. Konferenz der Vertragsparteien des WHO-Rahmenübereinkommens einvernehmlich ein Beschluss ([43]) gefasst, in dem die Vertragsparteien gemäß Artikel 5 Absatz 3 des Rahmenübereinkommens nachdrücklich aufgefordert wurden, die tabakbezogene Umweltpolitik vor den kommerziellen und sonstigen Eigeninteressen und denjenigen, die sich für die Förderung ihrer Interessen einsetzen, zu schützen und den sogenannten Aktivitäten der Tabakindustrie im Bereich der sozialen Verantwortung von Unternehmen entgegenzuwirken und sicherzustellen, dass die Ziele des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Klimawandels nicht durch die Einführung von Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung durch die Industrie untergraben werden.

([42]) Tabakprodukte mit Filtern sowie Filter, die zur Verwendung in Kombination mit Tabakprodukten vertrieben werden. Hervorhebung hinzugefügt.

([43]) Beschluss der Konferenz der Vertragsparteien, FCTC/COP10(14), Umsetzung von Artikel 18 des WHO-Rahmenübereinkommens, https://storage.googleapis.com/who-fctc-cop10-source/Decisions/fctc-cop-10-14-en.pdf.

Die Umsetzung von Artikel 5 Absatz 3 des WHO-Rahmenübereinkommens wird durch die Leitlinien zum WHO-Rahmenübereinkommen ([44]) unterstützt. Diese Leitlinien sind nicht rechtsverbindlich, sollen aber die Vertragsparteien, zu denen auch die EU und ihre Mitgliedstaaten gehören, bei der Erfüllung ihrer rechtlichen Verpflichtungen gemäß Artikel 5 Absatz 3 des WHO-Rahmenübereinkommens unterstützen. Die Vertragsparteien sollten die empfohlenen Maßnahmen auf der Ebene aller staatlichen Stellen umsetzen, die ein Interesse daran haben oder in der Lage sind, die Gesundheitspolitik im Hinblick auf die Eindämmung des Tabakkonsums zu beeinflussen ([45]).

In den Leitlinien für die Umsetzung von Artikel 5 Absatz 3 heißt es, dass die Vertragsparteien im Umgang mit der Tabakindustrie oder denjenigen, die sich für die Förderung ihrer Interessen einsetzen, rechenschaftspflichtig und transparent sein sollten. In den Leitlinien wird außerdem empfohlen, dass die Vertragsparteien Maßnahmen zur Begrenzung der Interaktionen mit der Tabakindustrie ergreifen und die Transparenz dieser Interaktionen gewährleisten und Interessenkonflikte für Beamte und Staatsbedienstete vermeiden sollten.

Darüber hinaus wird in den Leitlinien betont, dass die Tabakindustrie keine Anreize für die Unternehmensgründung oder -führung erhalten sollte, da ihre Erzeugnisse tödlich sind. In diesem Zusammenhang wird in den Leitlinien empfohlen, dass die Vertragsparteien Partnerschaften und nicht verbindliche oder nicht durchsetzbare Vereinbarungen mit der Tabakindustrie ablehnen und von der Tabakindustrie als „sozial verantwortlich" bezeichnete Tätigkeiten, z. B. Tätigkeiten, die als „soziale Verantwortung der Unternehmen" bezeichnet werden, delegitimieren und so weit wie möglich regulieren.

Die Vertragsparteien des WHO-Rahmenübereinkommens, zu denen auch die EU und ihre Mitgliedstaaten gehören, sollten außerdem sicherstellen, dass Artikel 13 des Rahmenübereinkommens uneingeschränkt eingehalten wird. Durch diese Bestimmung werden die Vertragsparteien verpflichtet, jegliche Tabakwerbung, Förderung des Tabakverkaufs und des Tabaksponsorings umfassend zu verbieten ([46]). Nach Artikel 5 der Richtlinie 2003/33/EG über Werbung und Sponsoring zugunsten von Tabakerzeugnissen ([47]) ist das Sponsoring von Veranstaltungen oder Aktivitäten, an denen mehrere Mitgliedstaaten beteiligt sind, die in mehreren Mitgliedstaaten stattfinden oder die eine sonstige grenzüberschreitende Wirkung haben, verboten. Gemäß Artikel 2 Buchstabe c der genannten Richtlinie bezeichnet der Begriff „Sponsoring" jede Art von öffentlichem oder privatem Beitrag zu einer Veranstaltung oder Aktivität oder jede Art von Unterstützung von Einzelpersonen mit dem Ziel oder der direkten oder indirekten Wirkung, den Verkauf eines Tabakerzeugnisses zu fördern. Dies schließt Umweltaktivitäten ein, die der direkten oder indirekten Förderung von Tabakerzeugnissen dienen.

In Anbetracht dessen ist sicherzustellen, dass Maßnahmen in Bezug auf Filter auch mit den Verpflichtungen aus Artikel 5 Absatz 3 und Artikel 13 des WHO-Rahmenübereinkommens im Einklang stehen. Bei der Zuweisung der Kosten von Reinigungsaktionen im Zusammenhang mit Filtern an die Tabakhersteller sollten die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Tabakhersteller für diese Kosten wie in diesen Leitlinien beschrieben aufkommen. Demnach sollten die Mitgliedstaaten auch sicherstellen, dass die Tabakindustrie keine Anreize oder Vorteile erhält, auch nicht unbeabsichtigt ([48]), und dass keine unnötigen Interaktionen zwischen der Tabakindustrie und den Behörden stattfinden (z. B. Partnerschaften, Vereinbarungen, Beiträge).

([44]) Leitlinien der WHO für die Umsetzung von Artikel 5 Absatz 3 des WHO-Rahmenübereinkommens zur Eindämmung des Tabakkonsums, einvernehmlich angenommen von der Konferenz der Vertragsparteien des WHO-Rahmenübereinkommens auf ihrer dritten Zusammenkunft im Jahr 2008 (FCTC/COP/3/5), https://fctc.who.int/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3.

([45]) Leitlinien der WHO für die Umsetzung von Artikel 5 Absatz 3 des WHO-Rahmenübereinkommens, Einleitung, S. 4, Rn. 2 und 3. Siehe auch das Urteil des Gerichtshofs vom 4. Mai 2016 in der Rechtssache C-547/14, Rn. 111 und 112, https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-547/14.

([46]) Oder Beschränkungen, wenn eine Vertragspartei aufgrund ihrer Verfassung oder ihrer verfassungsrechtlichen Grundsätze nicht in der Lage ist, ein umfassendes Verbot gemäß Artikel 13 Absatz 3 des WHO-Rahmenübereinkommens zu erlassen.

([47]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0033&qid=1728555561095 (ABl. L 152 vom 20.6.2003, S. 16).

([48]) Beispielsweise durch Reinigungsaktionen oder Kampagnen gegen Vermüllung oder ähnliche Aktivitäten, bei denen die Tabakindustrie als sozial verantwortliche Industrie dargestellt wird oder Werbung, Markenunterstützung oder Eigenwerbung für die Tabakindustrie und Tabakerzeugnisse ermöglicht, unter anderem, indem bestimmte Erzeugnisse als angeblich umweltfreundlich dargestellt werden.