

- Bundesverband E-Commerce und Versandhandel Deutschland e.V. (bevh) -

Stellungnahme zum

Eckpunktepapier zur Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien

Berlin, den 24. April 2022

Der **Bundesverband E-Commerce und Versandhandel Deutschland e.V. (bevh)** repräsentiert als die Interessenvertretung der Branche der in Deutschland aktiven Online- und Versandhändler Unternehmen aller Größen und aller denkbaren Handelsformen (Online, Multichannel, Katalog, TV-Shopping, Plattformhändler und -betreiber). Die Mitglieder des bevh stehen für mehr als 75% des gesamten Branchenumsatzes. Darüber hinaus sind dem Verband mehr als 130 Dienstleister aus dem Umfeld der E-Commerce-Branche angeschlossen.

Wir begrüßen es sehr, dass das BMUKN durch die Veröffentlichung eines Eckpunktepapiers zunächst die wesentlichen Punkte eines EPR-Systems für Textilien in groben Zügen darlegt, um damit eine Diskussionsgrundlage für die Details und die konkrete Umsetzung zu schaffen.

Auch inhaltlich begrüßen wir das Eckpunktepapier sehr, da es bereits etablierte Systeme und Prozesse berücksichtigt und einbindet. Wir halten es für sinnvoll, bei der Einführung eines neuen EPR-Systems bereits bestehende Strukturen zu nutzen, dabei aber auch die Kritik an den bestehenden Systemen und die speziellen Anforderungen des Textilbereichs zu berücksichtigen. Im Einzelnen führen wir dazu aus:

Gesamtheitlicher/ europäischer Blick

Die Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung (EPR) für Textilien stellt eine europaweite, bedeutende regulatorischen Weichenstellungen für die Textil-Branche dar. Dabei darf der Aufbau des deutschen EPR-Systems nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist der europäische und internationale Blick wichtig, damit der Wirtschaftsstandort Deutschland weiterhin wettbewerbsfähig bleiben kann. Gerade in einer einheitlichen Wirtschaftsunion, in der Ländergrenzen nicht mehr von großer Relevanz sind, wäre ein Flickenteppich aus 27 unterschiedlichen Meldesystemen fatal für die Wirtschaft, insbesondere für KMU.

Stiftung ear als registerführende Stelle

Um einen ersten Schritt der Harmonisierung auf nationaler Ebene herbeizuführen, sprechen wir uns dafür aus, bei der Gründung des Registers auf bereits bestehende Strukturen aufzubauen. Wir fordern daher, diese Aufgabe bei der Stiftung elektro-altgeräte register (ear) in Nürnberg anzusiedeln. Die Stiftung ear verfügt bereits über ein etabliertes und bewährtes Register mit robuster, technischer Infrastruktur. Dies verringert den finanziellen und bürokratischen Aufwand bei allen beteiligten Akteuren: die bei der Stiftung ear vorhandene Infrastruktur kann ohne großen Aufwand auf das EPR-System für Textilien übertragen werden. Da das nötige know-how und langjährige Erfahrungen vorhanden sind, darf davon ausgegangen werden, dass die Einrichtung eines weiteren EPR-Systems dort auch in der von der EU vorgegebenen Zeit umgesetzt werden kann. Es darf bezweifelt werden, dass die Einrichtung eines eigenständigen neuen Registers bis zum 17.04.2028 vollständig erfolgen kann und sofort einsatzfähig ist. Darüber hinaus bezweifeln wir, dass die Errichtung eines neuen Registers kostengünstiger ist als ein Register bei der Stiftung ear.

Auch für Hersteller wäre es vorteilhaft, wenn das Register bei der Stiftung ear etabliert wäre. Sowohl inländischen als auch ausländischen Herstellern ist die Stiftung ear bereits bekannt. Dies vereinfacht den Prozess für Hersteller und erhöht die Akzeptanz. Da einzelne Textilien auch bereits elektronische Komponenten beinhalten (smart Clothing), ist es außerdem sinnvoll bei diesen Schnittmengen auf die Expertise der Stiftung ear zurückgreifen zu können.

Auch aus Sicht der Plattformbetreiber ist es sinnvoll das neue EPR-System bei der Stiftung ear anzusiedeln. Bereits für andere EPR-Regime nutzen die Plattformen die von der Stiftung ear eingerichtete, technische Schnittstelle um sicherzustellen, dass über sie handelnde Unternehmen registriert sind.

Inkrafttreten

Die vorgegebene Frist, der 17.04.2028 ist mehr als unglücklich für die Wirtschaft. Sofern möglich, sollte das Inkrafttreten auf den 1. Januar oder 1. Juli festgelegt werden, um komplexe und kostspielige untermonatige Abrechnungen zu vermeiden.

Zu Punkt 1. Anwendungsbereich

Um Rechtsunsicherheit und kostspielige Doppelzahlungen zu vermeiden, muss die Abgrenzung zu anderen Abfallströmen präzise definiert werden.

Beispiele: Technologische Textilien (Smart Clothing) fallen in Deutschland aktuell unter das EPR-System für Elektroaltgeräte, in Frankreich hingegen werden solche Produkte als Textilien eingeordnet.

Hier benötigen wir einheitliche Klassifizierungen. Es darf nicht passieren, dass ein Produkt in Frankreich als "Textil" und in Deutschland als "Elektrogerät" eingestuft wird. Hier sind EU-weit einheitliche Falllisten erforderlich. Es muss eine klare Abgrenzung stattfinden, damit keine Doppellizensierung erfolgt und Hersteller EU-weit die gleiche Einstufung und Meldung vornehmen können.

Auch bei Textilien, die nicht in den Anwendungsbereich des EPR-Systems fallen (wie etwa Plüschtiere, Stoffbeutel, etc.) sollte geklärt werden, wie mit ihnen in der Sammlungsquote umzugehen ist, wenn sie in den Verwertungskreislauf gelangen. Ohne präzise Vorgaben besteht ein erhebliches Risiko von Fehlinterpretationen.

Zu Punkt 2. Rolle der Hersteller

a) Keine Markenangabe

Bei der Lizenzierungspflicht der Textilien ist darauf zu achten, dass Hersteller die Textilien nicht mit Angabe der jeweiligen Marke anmelden müssen. Dies würde über die Vorgaben der EU-AbfallRR hinausgehen, die optional die Angabe der Marke bei der Registrierung vorsieht. Auch aufgrund der Erfahrungen aus dem Batterie- und Elektroaltgeräte-Bereich wissen wir bereits, dass die Angabe von Marken aufwendig ist und keinerlei Mehrwert bietet.

Wir bitten daher darum, darauf zu achten, die richtigen Lehren aus bereits bestehenden Systemen zu ziehen und nicht über die EU-Vorgaben hinauszugehen.

b) Plattformen

Auch bezüglich der Rolle von Plattformen sollten die bisherigen Erfahrungen aus anderen EPR-Regimen berücksichtigt werden. So muss sichergestellt werden, dass die Prüfung für Plattformbetreiber auch praktisch umsetzbar ist. Dies setzt eine robuste Infrastruktur mit funktionierender, technischer Schnittstelle bei der registrierenden Stelle voraus. Darüber hinaus muss sichergestellt sein, dass sich die Datenabfrage pro Hersteller auf die wesentlichen Punkte reduziert. Die Erfahrungen aus dem ElektroG haben gezeigt, dass eine Abfrage wie beispielsweise Marke pro Produkt weder praktikabel noch notwendig ist. Darüber hinaus muss die Verpflichtung der Plattformen verhältnismäßig sein. Über eine Abfrage bei dem Register können Plattformen die formale Gültigkeit einer Registrierung prüfen. Darüber hinaus haben die Plattformen gem. Art. 22a Abs. 13 lit. b) AbfRRL von den Herstellern eine Selbstzertifizierung von

den Herstellern einzuholen, wonach sich dieser u.a. dazu verpflichtet, die Registrierung und erforderlichen Meldungen vorzunehmen.

Ob die Registrierung sowie Meldungen dann ordnungsgemäß erfolgen oder nicht, liegt primär in der Verantwortung des hoheitlichen Vollzugs und darf nicht den Plattformen auferlegt werden.

Zusammengefasst sollten Plattformen

- das Vorliegen einer Registrierung überprüfen (durch Abfrage des Registers über eine technische Schnittstelle), nicht hingegen deren Ordnungsgemäßheit, da dies Aufgabe des Registers und des Vollzugs ist,
- eine Selbstzertifizierung von den Herstellern einholen

Darüber hinaus regen wir, die Prüfpflichten für Plattformbetreiber verzögert nach Inkrafttreten des EPR-Regimes einzuführen. Von anderen ERP-Systemen wissen wir, dass beispielsweise die Herstellerregistrierung nicht rechtzeitig vorgenommen werden konnte, weil das Register noch nicht aktiviert war. Dies hatte zur Konsequenz, dass die Plattformbetreiber den Verkauf der Produkte stoppen musste, was zu einem erheblichen finanziellen Verlust bei den Herstellern führte, die ihrerseits alles mögliche unternommen hatten, um sich rechtskonform zu verhalten. Darüber hinaus müssen die Plattformen an die neuen Prüfpflichten angepasst werden, was einen erheblichen, technischen Aufwand bedeutet.

Insofern schlagen wir vor, dass die Prüfpflicht für Plattformbetreiber drei Monate nach dem tatsächlichen Aktivieren des Registers Inkraft treten soll.

c) Erweiterte Rolle von Online-Marktplätzen (Massenregistrierung)

Zur Steigerung der Effizienz und zur Reduzierung administrativer Belastungen sollte es Online-Marktplätzen ermöglicht werden, zentrale Pflichten im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung gebündelt wahrzunehmen. Dies umfasst insbesondere die Registrierung, Mengenmeldung sowie die Entrichtung der Lizenzentgelte für die auf ihren Plattformen tätigen Hersteller.

Ein solches Modell der „Massenregistrierung“ (aber trotzdem pro Hersteller) kann maßgeblich dazu beitragen, die Datenqualität und Vollständigkeit der Meldungen zu erhöhen, da Plattformbetreiber über die relevanten Transaktionsdaten verfügen. Gleichzeitig würde dies insbesondere kleine und mittelständische Händler erheblich bürokratisch entlasten, ohne die Zielsetzung des Systems zu beeinträchtigen.

Erfahrungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten zeigen, dass entsprechende Modelle effizient umsetzbar sind und zu einer besseren Systemdurchdringung beitragen.

Zu Punkt 3. Rolle der OfH

a) Sammelstellen

Die derzeitige Formulierung im Eckpunktepapier „ein Sammelcontainer pro 1.000 Einwohner“ ist ungenau. Derzeit kann die Formulierung auch dahingehend ausgelegt werden, dass diese Vorgabe je Herstellerorganisation gilt. Dies würde zu einer unwirtschaftlichen und

unansehnlichen Container-Dichte im öffentlichen Raums führen. Die Sammeldichte muss als Gesamtleistung des Systems (Systemebene) definiert werden, um eine bedarfsgerechte und kosteneffiziente Logistik zu ermöglichen. Im Gesetzesentwurf sollte klar herausgestellt werden, dass die Sammeldichte von einem Sammelcontainer pro 1.000 Einwohner für alle Organisationen für Herstellerverantwortung in Summe gelten soll.

Darüber hinaus regen wir an, in dem Gesetz das Wort „Sammelcontainern“ durch „Sammelstellen“ zu ersetzen, da nicht die reine Anzahl der Behälter relevant ist, sondern die geografische Verteilung.

b) Ökomodulation

Auch wenn es sich bei der Ökomodulation von Textilien um ein komplexes Thema handelt, ist für deren Erfolg fundamental, dass die Vorgaben praxistauglich sind. So muss es u.a. eine Verrechnung zwischen den Organisationen für Herstellerverantwortung geben. Für dieses Thema schlagen wir die Einsetzung einer Expertenkommission mit allen relevanten Stakeholdern unter Leitung des Umweltbundesamtes vor, damit ein einheitliches, schlüssiges und praxistaugliches Konzept erarbeitet wird.

Darüber hinaus unterstützen wir den Ansatz aus dem Eckpunktepapier, dass die konkrete Vorgaben aus der EU-ÖkodesignVO bei der Ökomodulation zwingend mitberücksichtigt werden müssen. Nach unserem Dafürhalten müssen die Vorgaben aus der ÖkodesignVO zwingend die Grundlage für die Ökomodulation bilden. Dies hätte das Potential einer EU-weiten Vereinheitlichung.

Zu Punkt 4. Herstellerbeiträge

Im Gesetz sollte klar geregelt werden, dass die Abrechnung der in Verkehr gebrachten Textilien auf Basis der Tonnage erfolgt. Dieses Modell gewährleistet eine sachgerechte, nachvollziehbare und praktikable Bemessungsgrundlage.

Darüber hinaus sollte die Struktur der Herstellerbeiträge transparent und differenziert ausgestaltet werden. Aus Sicht des Verbands empfiehlt sich eine Aufteilung in drei Komponenten:

- OfH-spezifische Beiträge, die die operativen Kosten für Sammlung, Sortierung und Verwertung abdecken
- Feste Beitragsanteile zur Finanzierung übergreifender Aufgaben wie Kommunikation, Verbraucherinformation sowie Forschung und Entwicklung
- Ökomodulierte Beitragsbestandteile, die Anreize für nachhaltiges Produktdesign setzen

Zugleich ist vor einer Kostenentwicklung mit erheblichem Belastungspotenzial für die Hersteller zu warnen. Überzogene regulatorische Anforderungen, schwer kalkulierbare Risiken, ein hoher bürokratischer Aufwand, ein unzureichender Vollzug gegenüber nicht regelkonformen

Marktteilnehmern (insbesondere Trittbrettfahrern) sowie eine unausgewogene Verteilung der finanziellen Lasten können zu einer unverhältnismäßigen Kostensteigerung führen.

Zu Punkt 5. Sammlung von Alttextilien

a) Rücknahmeangebote

Um die kostenlose Rücknahme und Entsorgung von gesammelten Alttextilien für die OfH wirtschaftlich zu gestalten, muss es den OfH möglich sein, die kostenlose Rücknahme bei Abholungen von gemeinnützigen Sammlern erst ab einer bestimmten Mindestmenge vorzunehmen.

b) öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger

Eine privilegierte Stellung der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (örE) im Rahmen eines EPR-Systems für Textilien wird abgelehnt. Eine solche Bevorzugung birgt die Gefahr der Entstehung marktbeherrschender Strukturen und kann zu einer Einschränkung des Wettbewerbs führen.

Zudem besteht das Risiko, dass hierdurch Kostenentwicklungen entstehen, die für die Hersteller weder hinreichend steuerbar noch transparent sind. Eine einseitige Stärkung der örE würde somit die Zielsetzung eines effizienten, wettbewerblich organisierten Systems unterlaufen.

Wir sprechen uns für die Sicherstellung eines wettbewerblichen, diskriminierungsfreien Systemzugangs für alle beteiligten Akteure sowie Vermeidung struktureller Privilegierungen einzelner Marktteilnehmer aus.

c) Sammelquote

Die im Eckpunktepapier angesetzte Sammelquote ist zu hoch und wird in der Praxis nicht erreicht werden können. Auch die Erfahrungen aus dem Elektroaltgeräte-Bereich zeigen, dass die dortige Sammelquote von 65% viel zu hoch angesetzt ist und praktisch nicht erreicht werden kann.

Wir fordern eine realistische Einstiegsquote von 30 %, die dann schrittweise und basierend auf validen Daten erhöht werden kann.

Zu Punkt 6. Sortierung und Verwertung von Alttextilien

a) EU-Sortierstandards

Wir benötigen verbindliche Qualitätsstandards für Sortieranlagen in ganz Europa. Nur so kann sichergestellt werden, dass Sekundärrohstoffe eine Qualität erreichen, die sie für die Textilindustrie wieder einsetzbar macht. Aus diesem Grund sollte auch überlegt werden, die Sortierung von Alttextilien verpflichtend in der EU vorzusehen.

b) Finanzielle Gesamtverantwortung

Aktuell besteht die Gefahr, dass private Sammler nur die werthaltigen Fraktionen ("Creme-Ware") entnehmen, während die Hersteller über die EPR-Gebühren die Entsorgung der kostenintensiven Restfraktionen finanzieren. Unser Prinzip lautet: Wer sammelt und vorsortiert, muss die Verantwortung für den gesamten Strom tragen (kein Rosinenpicken).

c) Vermeidung von Ineffizienz

Aus unserer Sicht wird dem Thema Wiederverwendung und Reparatur im Eckpunktepapier nicht ausreichend Rechnung getragen. Diese stellen jedoch zentrale Elemente einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft dar und sollten regulatorisch stärker in der Ökomodulation verankert werden.

Nur wenn Sammlung, Sortierung und hochwertige Verwertung systemisch aufeinander abgestimmt sind, kann die EPR für Textilien ihre ökologische und ökonomische Wirkung voll entfalten.

Zu Punkt 7. Einbindung betroffener Akteure

Wir appellieren an die Bundesregierung, auch bei diesem Thema Lehren aus den bereits bestehenden EPR-Systemen zu ziehen. So wissen wir beispielsweise aus dem Bereich Einwegkunststoff, dass die zuständige Behörde der Empfehlung der Einwegkunststoff-Kommission in den meisten Fällen nicht folgt, sondern sich darüber hinweg setzt. Bei einem so großen Markt, wie dem Textilbranche, muss sichergestellt sein, dass die betroffenen Akteure eine mitbestimmende Wirkung haben und nicht nur beratende Funktion haben.

Nur ein harmonisiertes System, bei dem die Hersteller maßgeblich mitentscheiden können, wird die Akzeptanz der Unternehmen finden und die ökologischen Ziele der Kreislaufwirtschaft erreichen.