



Umweltreferent

Einzelhandelsverband Nord e.V. – Postfach 1969 – 24018 Kiel
An den
Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses
im Schleswig-Holsteinischen Landtag
- Herrn Christopher Vogt –
Düsternbrooker Weg 70

24105 Kiel

- per E-Mail -

**Einzelhandelsverband
Nord e. V.**
Hamburg • Schleswig-Holstein
Mecklenburg-Vorpommern

01.06.2015
Bo/Bö/PI
Dokument2

Deutsch-dänisches Pfandabkommen

Sehr geehrter Herr Vogt,

nachdem wir vom Grenzhandel und aus den Medien erfahren haben, dass die Landesregierung ein geplantes deutsch-dänisches Abkommen für ein grenzüberschreitendes Pfand- und Rücknahmesystem für Einweggetränkeverpackungen unterstützt, möchten wir zu einzelnen Aspekten des Vorhabens Stellung nehmen. Sicherlich hätten wir gerne früher und ausführlicher von dem Vorhaben der Landesregierung erfahren. Dass der Einzelhandelsverband Nord sich mit dem Abkommen befassen muss, ergibt sich allein schon aus der Tatsache, dass mit den geplanten Änderungen in ein bislang rechtssicheres und gerichtsfestes Verfahren eingegriffen wird und sich damit zugleich die ökonomischen Rahmenbedingungen der Verkehrsbeteiligten seitens des Handels, seiner Vorstufen wie auch seiner Kunden ändern. Immerhin stellt die bisher praktizierte pfandfreie Exportregelung einen positiven Anreiz für Besuchs- und Einkaufsfahrten unserer skandinavischen Nachbarn in unserem Bundesland dar. Dieser Anreiz soll nunmehr entfallen.

Auch betrifft das Abkommen nicht nur den regionalen Grenzhandel, sondern auch den Einzelhandel im übrigen Land überall dort, wo Kunden sich in Vorbereitung auf Reisen, sportliche Aktivitäten wie z.B. beim Segeln in internationalen Gewässern oder im Rahmen des grenzüberschreitenden Pendelverkehrs nach Dänemark mit pfandpflichtigen Einweggetränken versorgen. Auch Städte wie Kiel und Lübeck verzeichnen gerade als Fährhäfen ein hohes Aufkommen an Gästen aus Skandinavien, aber auch aus anderen Ländern mit Kiel als Zwischenstation im Reiseverkehr internationaler Schiffsrouten. Somit

muss von einer überregionalen Betroffenheit des Einzelhandels ausgegangen werden. Auch vor diesem Hintergrund sehen wir uns als berufsständische Interessenvertretung des Einzelhandels aufgefordert, zu dem geplanten deutsch-dänischen Abkommen und einem möglicherweise daraus resultierenden Rechtsetzungsverfahren Stellung zu beziehen.

Wir bedauern, dass das bisherige Verfahren zu dem Abkommen den ökologischen wie auch den ökonomischen Motiven für die geplanten Änderungen im grenzüberschreitenden Verkehr sowie den Ansprüchen an eine zeitgemäße Transparenzkultur nur unzureichend gerecht wird, indem weitestgehend auf ein öffentliches und parlamentarisches Verfahren verzichtet wurde. Angesichts der langjährigen Verhandlungen zwischen Deutschland und Dänemark überrascht es, dass das vorgetragene Littering-Problem in Dänemark überhaupt nicht quantifiziert wird. Dies wiegt um so mehr, als dass sowohl in Deutschland als auch in Dänemark das Einwegpfand sich erwiesenermaßen als ein ungeeignetes Instrument erweist, die hauptsächlich angestrebte ökologische Lenkungswirkung zu entfalten, nämlich die Talfahrt bei den ökologisch vorteilhaften Getränkeverpackungen aufzuhalten und den Mehrweganteil deutlich über 50 % zu stabilisieren. Nach der derzeit aktuellsten veröffentlichten Erhebung aus dem Jahr 2012 liegt der Anteil ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen in Deutschland bei 47 % (vgl. Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums vom 11.12.2014). Der einzig verbliebene Umweltvorteil, zu dessen Unterstützung das deutsch-dänische Abkommen ins Leben gerufen worden ist, beschränkt sich somit in der Hauptsache auf die Beseitigung eines Littering-Problems, ohne dass nachgewiesen wird, dass es überhaupt in nennenswerter Weise existiert. Die eigentliche Ungeeignetheit des Pfandes, den Einbruch bei den Mehrweggetränkeverpackungsanteilen zu beheben, wird durch unvollkommene einzelstaatliche Versuche zur Internationalisierung und Harmonisierung von Pfandlösungen mit Sicherheit nicht behoben.

Allein vor dem Hintergrund ausstehender Erhebungen und Evaluationen sowohl zum Thema Littering in Dänemark und Öko-Bilanzen von Getränkeverpackungen in Deutschland sowie eines latent dauerhaft vorhandenen Risikos, dass über die umweltrechtlichen Lenkungsinstrumente beim Thema Getränkeverpackungen die öffentliche wie auch die parlamentarische Debatte immer wieder neu aufleben kann, halten wir es für dringend geboten, sich hinsichtlich der Verabschiedung eines bilateralen Pfand-Abkommens zwischen Deutschland und Dänemark zurückzuhalten. Die für in Deutschland im Sommer / Herbst 2015 erwartete Öko-Bilanzstudie bei Getränkeverpackungen kann zur Folge haben, dass Pfandregelungen in Deutschland überarbeitet werden, einzelne Verpackungsarten künftig aus dem Pfandregime herausgenommen, andere hineingenommen werden. Auch kann es mittelfristig zu einer völligen Neuausrichtung der umweltrechtlichen Lenkungsvorschriften für Getränkeverpackungen in Deutschland kommen. Diese Entwicklungen sind in ihren konkreten Einzelheiten nicht vorhersehbar, können aber die ökonomischen Randbedingungen des hiesigen Einzelhandels im Wettbewerb mit dem Einzelhandel jenseits der Grenze einseitig verändern. Derartige Unwägbarkeiten in ein starres, rechtlich angreifbares und ökonomisch nachteiliges Pfandabkommen mit Dänemark einzubinden, halten wir für politisch unklug.

Auch wenn es keine weitere Umweltdebatte zu Getränkeverpackungsvorschriften geben sollte, dürfen die von den geplanten Neuregelungen betroffenen Verkehrskreise auf jeden Fall zurecht erwarten, dass ein künftiges Verfahren, das die bisher rechtskonforme pfandfreie Exportregelung aufgibt, eine nachvollziehbare Begründung für deren Abschaffung liefert. Sollte diese Begründung in dem von uns hinterfragten Littering-Problem bestehen, muss immer noch ein rechtssicherer und gerichtsfester Rahmen für die künftige Befandung, Rücknahme und Pfanderstattung aller im Markt geführten pfandpflichtigen Einweggetränke unabhängig ihrer Herkunft und unabhängig des beabsichtigten Verbrauchs inner- oder außerhalb Deutschlands gewährleistet werden. Wir begrüßen insoweit den zwischen dem Bundes- und Landesumweltministerium sowie der Interessengemeinschaft des Grenzhandels (IGG) einvernehmlich gefundenen Ansatz, dass das grenzüberschreitende Pfand- und Rücknahmesystem zwischen Deutschland und Dänemark diskriminierungsfrei, praktikabel und rechtssicher sein soll. Wir möchten bereits an dieser Stelle anmerken, dass diese Kriterien nicht nur ausgewählte Aspekte des Verfahrens wie die Rückgabemöglichkeit für Pfandverpackungen betreffen sollten, sondern auf alle Aspekte des angestrebten Verfahrens anwendbar sein müssen.

Dies vorausgeschickt und vor dem Hintergrund der Ankündigung des Landesumweltministeriums, gemeinsam mit der Bundesregierung die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen auf deutscher Seite für das geplante Vorhaben des grenzüberschreitenden Pfand- und Rücknahmesystems zu schaffen, sobald auf dänischer Seite der Systemaufbau abgeschlossen ist, möchten wir auf folgende problematische Aspekte hinweisen, die den Einzelhandel nachteilig betreffen, das Vorhaben behindern oder rechtlich angreifbar machen, wenn dafür keine soliden rechtlichen, gerichtsfesten Lösungen gefunden werden. Handlungsbedarf seitens des Gesetzgebers sehen wir deshalb mit Blick auf die berechtigten Interessen des schleswig-holsteinischen Grenzhandels insbesondere an folgenden Stellen des geplanten grenzüberschreitenden Pfand- und Rücknahmesystems:

1. Fiskalische Aspekte / Keine Doppelbesteuerung des Pfandbetrages

Die geplante zusätzliche Belastung des dänischen Pfandes auf deutscher Seite mit der Mehrwertsteuer stellt aus unserer Sicht eine wettbewerbsverzerrende Diskriminierung nach Maßgabe einschlägiger EU-Rechtsnormen wie z.B. Art. 18, Art. 102 und Art. 106 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar. Im dänischen Binnenhandel beträgt das Netto-Pfand 0,80 DKK, inklusive 25 % dänische Mehrwertsteuer 1,00 DKK. Im Warenexport entfällt jedoch die dänische Mehrwertsteuer. In der Rechnung der Landesregierung soll das in Dänemark besteuerte Pfand von 1,00 DKK aber zusätzlich noch einmal im deutschen Grenzhandel mit der deutschen Mehrwertsteuer belastet werden. Die Auswirkung auf das Preisauszeichnungsrecht müsste gegebenenfalls zusätzlich geprüft werden.

Für eine Gleichbehandlung deutscher wie dänischer Einzelhändler als Teilnehmer desselben Pfandsystems muss auf die zusätzliche Besteuerung des Pfandes in Deutschland verzichtet werden. Im Rahmen eines grenzüberschreitenden

Pfandsystems darf es keine zusätzliche Sonderbesteuerung für Pfandbeträge im Grenzhandel geben.

2. Keine ungleichen Pfanderstattungsregeln

Die Tatsache, dass der deutsche Mehrwertsteuerbetrag bei der Pfanderstattung in Dänemark nicht zurückerstattet werden soll, widerspricht den aktuellen einschlägigen Rechtsvorschriften beiderseits der Grenze, die zwingend die Pfanderstattung inkl. Mehrwertsteuer verlangen. Die Pfanderstattungsregeln, die im Rahmen der bisher bekannten Details zu dem geplanten deutsch-dänischen Abkommen vorgestellt wurden, führen neben der unter Gliederungspunkt 1 angesprochenen fiskalischen Diskriminierung auch noch eine weitere Diskriminierung, nämlich bei der Pfanderstattung ein.

Für eine Gleichbehandlung deutscher wie dänischer Einzelhändler als Teilnehmer desselben Pfandsystems darf es für eine Einwegverpackung gleicher Art, Form und Größe derselben Ware nicht unterschiedliche Pfanderstattungsregeln geben. Eine solche Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verbietet sich gemäß Art. 18 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Gerade im europäischen Binnenmarkt überzeugt ein grenzüberschreitendes Pfand- und Rücknahmesystem dadurch, dass sich durch den Grenzübertritt keine maßgebliche Systembedingung ändert.

3. Kennzeichnungsrechtliche Aspekte

Das Kriterium der Diskriminierungsfreiheit verlangt auch, dass für die pfandpflichtigen Einweggetränkeverpackungen keine grenzhandelsspezifischen Kennzeichnungen bei Pfand-Logos, EAN-Codes etc. verwendet werden dürfen. Die im Grenzhandel wie auch die am dänischen Binnenmarkt verwendeten Pfandverpackungen müssen als Teilnehmer desselben Pfand- und Rücknahmesystems gleichartige Kennzeichnungen tragen, die sie nicht bestimmten Absatzmärkten innerhalb des Systems zuordnen.

4. Flächendeckendes Rücknahmesystem

Für pfandpflichtige „Grenzhandelsverpackungen“ muss dasselbe Rücknahmesystem genutzt werden können wie für Pfandverpackungen, die am dänischen Binnenmarkt verkauft werden. Eine im Grenzhandel erworbene Pfandverpackung darf in der Leergutrücknahme nicht gegenüber einer dänischen „Binnenmarktsverpackung“ diskriminiert werden.

5. Offenheit des dänischen Rücknahmesystem

Dem Grenzhandel, seinen Lieferanten wie auch übrigen Einzelhandelsunternehmen und Marktteilnehmern aus Deutschland, die am grenzüberschreitenden Pfand- und Rücknahmesystem teilnehmen wollen, muss die Teilnahme am Dansk Retursystem in Dänemark zu gleichen Bedingungen gestattet werden wie Teilnehmern aus Dänemark. Aufgrund seines bedeutsamen Handelsvolumens im Getränkebereich muss dem Grenzhandel und ggf. auch anderen Einzelhandelsunternehmen und Marktteilnehmern aus Deutschland eine Mitwirkung in den Gremien des Dansk Retursystems eingeräumt werden. Die starke Position einzelner dänischer Getränkehersteller am dänischen Markt, die derzeit das Dansk Retursystem kontrollieren, darf sich nicht nachteilig auf die Systemgestaltung des Pfand- und Rücknahmesystems auswirken. Gegebenenfalls muss einer marktbeherrschenden Stellung einzelner Gesellschafter des dänischen Rücknahmesystems kartellrechtlich Rechnung getragen werden.

6. Praktikabilität im Einzelhandel

Das geplante Pfand- und Rücknahmesystem bezieht skandinavische Kunden, die ihren Wohnsitz nicht in Dänemark haben, nicht mit ein. In der Praxis heißt dies für den Einzelhandel, dass drei Arten von Kundenströmen im Geschäftsalltag bedient werden müssen:

- Kunde mit deutschem Einwegpfand
- Kunde mit ausländischem Wohnsitz außerhalb des dänischen Hoheitsgebietes, für den die pfandfreie Exportlösung praktiziert werden kann
- Kunde mit dänischem Pfand im Rahmen der angestrebten grenzüberschreitenden Pfandlösung.

Ein solches Verfahren im schleswig-holsteinischen Einzelhandel an vielen Stellen des Landes standardmäßig vorzusehen, halten wir nicht für praktikabel. Im Umkehrschluss bedeutet dies, den Status-Quo beizubehalten oder eine gesamthafte Pfandlösung in der gesamten EU anzustreben.

7. Europarechtlicher Rahmen zur Harmonisierung grenzüberschreitender Pfand- und Rücknahmesysteme

Einzelstaatliche Lösungen zur Einführung grenzüberschreitender Pfand- und Rücknahmesysteme scheitern in der Praxis, da sie nur Kunden aus Teilnehmerstaaten der Pfand-Abkommen einbinden können. Bessere

Erfolgsaussichten für grenzüberschreitende Pfandlösungen sehen wir, sobald hierfür gemeinschaftsweit ein einheitlicher Rechtsrahmen auf europäischer Ebene existiert. Kernelement dieses Rechtsrahmens müsste die Mehrwertsteuerbefreiung des Pfandes sein. Ein solcher Rechtsrahmen bietet von vorneherein eine größere Chance, mehr Teilnehmerstaaten für grenzüberschreitende Pfand- und Rücknahmekonzepte einzubinden.

Fazit

- Die **fehlende ökologische Lenkungswirkung des Einwegpfandes zugunsten ökologisch vorteilhafter Getränkeverpackungen, insbesondere von Mehrweggetränkeverpackungen**, schwächt die langfristige Berechenbarkeit des Rechtsrahmens für Pfandkonzepte bei Einweggetränkeverpackungen und somit auch für das deutsch-dänische Pfandabkommen.
- **Öko-Bilanzstudien** können zu einer **Neubewertung von Pfandregelungen** innerhalb des bisherigen Rechtsrahmens, aber auch zu einer **vollständigen Neuausrichtung des Rechtsrahmens im Bereich von Getränkeverpackungen** führen; noch in diesem Jahr wird ein Abschlussbericht des Umweltbundesamtes zum Forschungsprojekt Öko-Bilanzen von Getränkeverpackungen erwartet.
- Bilaterale Pfandabkommen zwischen EU-Mitgliedsstaaten zwingen deren Teilnehmer zur ständigen **Harmonisierung umwelt- und abfallrechtlicher Getränkeverpackungsvorschriften**, um Rechtssicherheit insbesondere vor dem Hintergrund wettbewerblicher Diskriminierungsfreiheit im Sinne des europäischen Gemeinschaftsrechts zu gewährleisten; einseitige Veränderungen nationaler Getränkeverpackungsvorschriften können die wettbewerblichen Rahmenbedingungen der Marktteilnehmer verändern.
- Ein deutsch-dänisches Pfandabkommen wäre **nicht allein auf den klassischen Grenzhandel beschränkt**, sondern würde sich auch auf alle touristisch oder anders motivierten grenzüberschreitenden Reise- und Pendelverkehre zu Lande und zu Wasser auswirken.
- Es fehlt auf dänischer Seite bislang eine **Quantifizierung des Littering-Problems**, das sich aus der bisher geübten Praxis im Rahmen der pfandfreien Exporterklärung ergibt und als Begründung für das deutsch-dänische Pfandabkommen dient.
- Ein nennenswertes Littering-Problem in Dänemark vorausgesetzt, lässt sich das deutsch-dänische Pfandabkommen nur umsetzen, **wenn auf beiden Seiten notwendige nationale Rechtsvorschriften geändert bzw. geschaffen werden**.

- Noch zu schaffende Rechtsgrundlagen für ein deutsch-dänisches Pfandabkommen müssen den **Anforderungen an Diskriminierungsfreiheit, Rechtssicherheit und Praktikabilität** gerecht werden; für Getränkeverpackungen gleicher Art, Form und Größe als Teilnehmer desselben dänischen Pfand- und Rücknahmesystems dürfen im grenzüberschreitenden Verkehr nicht unterschiedliche Steuersätze und Pfanderstattungsregeln angewendet werden.
- Die **Praktikabilität im Einzelhandel stößt an ihre Grenzen**, dort wo **in einer Verkaufsstelle drei unterschiedliche Pfandmodelle** praktiziert werden (dänisches Pfand, deutsches Pfand und pfandfreie Exporterklärung gegenüber Kunden mit Wohnsitz außerhalb Dänemarks und Deutschlands).
- Mehr Rechtssicherheit für grenzüberschreitende Pfand- und Rücknahmekonzepte lässt sich über einen entsprechenden **gemeinschaftsweiten Rechtsrahmen** herbeiführen; die **Mehrwertsteuerbefreiung des Einwegpfandes** stellt hierfür ein Kernelement dar.

Wir würden uns freuen, wenn Sie die angesprochenen Bedenken und Lösungsansätze in ihre politische Arbeit mit einfließen lassen würden. Für Rückfragen und für die weitere Begleitung des deutsch-dänischen Abkommens sowie eines künftigen Rechtsetzungsverfahrens stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



RA Dierk Böckenholt
Hauptgeschäftsführer



Hans-Martin Bohac
Referent Lebensmittel und Umwelt