

## Kommentierung zum Arbeitsentwurf 7. Novelle des BMUB (Stand: 3.3.2014)

Das BMUB hat im Februar einen Arbeitsentwurf für eine 7. Novelle der VerpackV mit dem Ziel erstellt, Missbrauch einzelner Regelungen der VerpackV konkret im Bereich der sogenannten Eigenrücknahmen und Branchenlösungen abzustellen, die flächendeckende haushaltsnahe Entsorgung zu sichern und faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den Wirtschaftsbeteiligten zu schaffen. Im Wesentlichen sieht der Entwurf die Abschaffung der Eigenrücknahme vor und die faktische Abschaffung der Branchenlösung durch Vorgaben für die operative Abwicklung, die nur von wenigen Erstinverkehrbringern umsetzbar sind.

BellandVision begrüßt generell Maßnahmen, die verordnungswidriges Verhalten abstellen, sieht jedoch deutlichen Anpassungsbedarf in der konkreten Ausgestaltung des Arbeitsentwurfs. Nicht konsequent erscheint, dass die Eigenrücknahme im Fokus steht, obwohl die hierunterfallenden Mengen bisher weit unter deren Potential liegen. Erst mit der Planmengenmeldung zum 1. Quartal 2014 wurden die Mengen explosionsartig gesteigert. Zwei wesentliche Gründe könnten hierfür verantwortlich sein.

1. Das von NRW offen kund getane Vollzugsdefizit bzw. die angebliche Unkontrollierbarkeit von Eigenrücknahme und Branchenlösungen.

2. An der Abschaffung von Eigenrücknahme und Branchenlösung Interessierte wollten durch drastische Planmengensteigerungen in diesen Bereichen Druck auf die Politik zum schnellen Handeln ausüben (Steigerung LVP: Eigenrücknahme von ca. 120.000 t/a auf ca. 235.000 t/a. und Branche von ca. 325.000 t/a auf ca. 525.000 t/a.).

Die damit nun in Verbindung gebrachte Destabilisierung des dualen Systems ist leicht zu beheben, ohne in der Praxis bewährte Entsorgungsalternativen abzuschaffen (siehe nachfolgende Ausführungen).

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass hier nur ein Teilausschnitt der Verpackungsverordnung aufgegriffen wird. Das grundsätzliche Problem der nichtlizenzierenden Trittbrettfahrer, welche für eine Fehlmenge von ca. 700.000 t (LVP) verantwortlich sind, bleibt weiterhin unberücksichtigt.

Der Novellenentwurf ist nicht Lösung des Problems, sondern nur Abschaffung von bewährten Entsorgungsalternativen, die den Markterfordernissen gerecht werden und schließt viele Einfallstore für Missbrauch, Trittbrettfahrerei und z. B. unzulässige Abzüge durch Gewerbeanteile nach wie vor nicht.

Im Einzelnen ist Folgendes anzumerken:

### Zu Art. 1 Nr. 1 (Eigenrücknahme)

Hiernach soll die Eigenrücknahme des § 6 Abs. 1 S. 5-7 VerpackV komplett gestrichen werden. Nach Auffassung der Bundesregierung habe sich die Möglichkeit der Eigenrücknahme am Point of Sale in der praktischen Umsetzung nicht bewährt, die Mengen seien unrealistisch und nicht sachgerecht prüfbar. Ein Abzug bei den Mengenmeldungen an die Gemeinsame Stelle führe zu Wettbewerbsverzerrungen.

Zunächst einmal ist klarzustellen, dass der Wortlaut der VerpackV im Rahmen der Eigenrücknahme auf den Ort der Abgabe abstellt. Der vielfach von Interessierten bewusst falsch verwendete Begriff des Point of Sale wird meist allein mit einer Rückgabe im stationären Einzelhandel assoziiert. Dies

lässt aber weitere Vertriebsformen des Handels und damit weitere Orte der Abgabe, an denen ein System der Eigenrücknahme bedarfsgerecht ist, unberücksichtigt. (z.B. Großverbraucherzustellhandel, Direktvertrieb, Systemgastronomie). Das Eigenrücknahmepotential über alle Vertriebsformen liegt nach statistischer Berechnung der GVM über den bisher gemeldeten Mengen.

Bei der Eigenrücknahme handelt es sich um ein sinnvolles Instrument zur Umsetzung der originären Produktverantwortung. Die Eigenrücknahme ermöglicht den Vertreibern eine Wahrnehmung der direkten Produktverantwortung, indem am Ort der Abgabe zurückgenommene Verkaufsverpackungen einer Verwertung außerhalb der von den dualen Systemen betriebenen Entsorgungsstruktur zugeführt werden. Insofern hat sich die Eigenrücknahme in der Praxis als eine sach- und bedarfsgerechte Entsorgungslösung erwiesen, die von den dualen Systemen wegen unzureichender Entsorgungsintervalle und -kapazitäten häufig nicht leistbar ist. Bei einer ordnungskonform durchgeführten Eigenrücknahme können diese Verkaufsverpackungen nicht in die Erfassungsvorrichtungen der dualen Systeme gelangen, was eine „Trittbrettfahrerei“ ausschließt.

Soweit die Verwertung von Verkaufsverpackungen nicht über die dualen Systeme erfolgt, dürfen diese auch nicht die Lizenzentgelte vereinnahmen, was einen Abzug bei der Mengenmeldung an die Gemeinsame Stelle auch rechtfertigt.

Die Abschaffung dieser bewährten und praxisgerechten Entsorgungsalternative führt letztendlich zu einer Zwangszahlung an duale Systeme, obwohl diese dafür keine Leistung erbringen. Zusätzlich bezahlt der Letztvertreiber die Entsorgung der Eigenrücknahme, weil sich die Verpackungsrückgabe der Kunden nicht einfach abstellen lässt. Die Kunden mit Großanfallstellen werden künftig ihre Entsorger selbst bezahlen, weil die dualen Systeme den Entsorgungserfordernissen nicht gerecht werden können. Die sich daraus ergebende Doppelzahlung - Lizenzzahlung und Entsorgungskostenzahlung - ist nicht fair und wettbewerbsverzerrend.

Um einerseits praktikable und von den Wirtschaftsteilnehmern im Vertrauen auf die geltende Rechtslage aufgebaute Entsorgungsstrukturen nicht ohne Not zu zerschlagen, andererseits aber Missbräuche und Umgehungen zu verhindern, ist ein prinzipielles Festhalten an der Eigenrücknahme, verbunden mit einer Modifizierung der geltenden Verordnungslage, geboten. Zugleich kann eine Klarstellung des Verordnungstextes erfolgen. Zur Verhinderung von Missbräuchen und Umgehungen kann die Durchführung der Eigenrücknahme mit hinreichenden Dokumentationspflichten (z.B. genaue Angabe an welchen seiner Abgabeorte ein Letztvertreiber eine Rücknahme durchgeführt hat) flankiert werden und einer wirksamen Behördenkontrolle, welche dann auch einen Informationsfluss von den dualen Systemen zu den Behörden beinhaltet, unterliegen.

#### Zu Art. 1 Nr. 2 (Branchenlösung)

Hiernach sollen die Branchenlösungen deutlich eingeschränkt werden. Neu gilt:

1. Befreiung von der Systembeteiligung nur noch bei Rücknahme von Verkaufsverpackungen an vergleichbaren Anfallstellen, die dem einzelnen Hersteller/Erstvertreiber bekannt sind und die er in nachprüfbarer Weise unmittelbar selbst oder durch einen Dritten beliefert.
2. Nachweis, dass für die Anfallstellen des Herstellers/Erstinverkehrbringers eine geeignete branchenbezogene Erfassungsstruktur eingerichtet ist, die die regelmäßige kostenlose Rücknahme der von ihm dort in Verkehr gebrachten Verkaufsverpackungen gewährleistet.
3. Zusätzlich ist von allen durch den Erstinverkehrbringer eingebundenen Anfallstellen eine schriftliche Bestätigung über deren Einbindung in diese Erfassungsstruktur einzuholen.

4. Die Punkte 1 bis 3 sind im Rahmen einer neuen Anzeige der Branchenlösungen durch Bescheinigung eines unabhängigen Sachverständigen vor Beginn der Umsetzung nachzuweisen. Bereits bestehende Branchenanzeigen sind ungültig.
5. Der Mengenstromnachweis über Rücknahme und Verwertung soll nun zusätzlich die adressgenaue Bezeichnung der belieferten Anfallstellen und ggf. des mit der Lieferung beauftragten Dritten enthalten.
6. Der Mengenstromnachweis muss zusätzlich die gelieferten Verpackungsmengen für jede einbezogene Anfallstelle von jedem einzelnen Erstinverkehrbringer enthalten.
7. Schätzungen, Gutachten und Studien für abzugsfähige Branchenanteile sind nicht mehr zulässig.

Das bedeutet:

Die Hersteller und Vertreiber können bei der Erfassung und Verwertung nur noch die von ihm selbst bei den von ihm belieferten Anfallstellen in Verkehr gebrachten Verpackungen als Branchenmenge anrechnen lassen. Eine Erfüllung der Verwertungsquoten mit zurückgenommenen Mehrmengen anderer Anfallstellen der gleichen Branche ist nicht mehr zulässig.

Sind dem Erstinverkehrbringer die vergleichbaren Anfallstellen, an denen seine Verpackungen anfallen, nicht bekannt, ist ein Einbringen in die Branchenlösung nicht mehr möglich.

Die unmittelbar von Herstellern und Vertreibern getragenen Branchenlösungen stellen eine originäre Wahrnehmung seiner Produktverantwortung nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz dar. Sie haben sich als ein praxisnahes Modell für die Entsorgung von Verkaufsverpackungen gerade an Großanfallstellen (vergleichbare Anfallstellen) erwiesen. Insbesondere kann bei zahlreichen Anfallstellen eine bedarfsgerechte Entsorgung über das duale System nicht oder nur erschwert gewährleistet werden, weil die dualen Entsorgungsintervalle bzw. -volumen zugunsten einer flächendeckenden Entsorgung von privaten Haushalten auf andere Schwerpunkte ausgerichtet sind. Mit Branchenlösungen kann insoweit auf die besonderen Marktbedürfnisse von Großanfallstellen eingegangen werden. Da letztlich nur über einen „Wettbewerb der Entsorgungsalternativen“ effiziente und nachhaltige Marktstrukturen erreicht werden können, ist an dem Konzept der Branchenlösungen grundsätzlich festzuhalten.

Die vorgeschlagene Regelung, nach der nur direkt selbst oder über einen beauftragten Dritten belieferte Anfallstellen in eine Branchenlösung eingebunden werden können, würde aber dazu führen, dass vermutlich ca. 95 % der gleichgestellten Anfallstellen keine unentgeltliche Entsorgung von Verkaufsverpackungen mehr in bedarfsgerechtem Umfang erhalten. Die erforderlichen Entsorgungsleistungen müssten von diesen Anfallstellen künftig selbst in vollem Umfang getragen werden, obwohl die dualen Systeme Lizenzentgelte für die Entsorgung dieser Verpackungen erhalten, aber keine Leistung erbringen. Insbesondere ist es die Regel, dass die hier angesprochene Direktbelieferung vom Erstinverkehrbringer der Ausnahmefall ist und Anfallstellen meist ohne direkten Auftrag des Erstinverkehrbringers durch Vertreiber beliefert werden.

Zudem ist zweifelhaft, wie diese Regelung in der Praxis, insbesondere bei der Beauftragung von Dritten umsetzbar sein soll. Der Erstinverkehrbringer kann die genauen Liefermengen an die jeweilige vergleichbare Anfallstelle im Zeitpunkt der Beauftragung eines Dritten, etwa eines Branchenbetreibers, allenfalls schätzen. Eine tatsächliche Mengenaufstellung, wie auch die namentliche Nennung der tatsächlich belieferten einzelnen Anfallstellen ist erst nach Ablauf des Betrachtungszeitraumes möglich. Die liefermengengenaue Entsorgung der einzelnen Anfallstellen während des Betrachtungszeitraumes ist dadurch größtenteils nicht umsetzbar. Auch stellt sich die Frage, wie eine Teilmenge aus den Erfassungscontainern der belieferten Anfallstellen (nachweislich kostenlos) herausgeholt werden soll. Die Beauftragung eines Entsorgers von allen Erstinverkehrbringern mit all ihren Teilmengen für eine Anfallstelle ist sehr theoretisch. Zudem

erscheint dies wenig praktisch, würde aber den in Kritik stehenden Wiegescheinhandel zusätzlich forcieren und nicht wie beabsichtigt unterbinden. Mit der vorgeschlagenen Regelung sind Branchenlösungen verordnungskonform praktisch nicht umsetzbar, sondern provozieren geradezu den Wiegescheinhandel, wenn ein Entsorger eine Anfallstelle für sich gewinnt, diese entsorgt und Teilmengen pro Erstinverkehrbringer „verkaufen“ will, um Zusatzerlöse zu generieren.

Eine vor Beginn der Branchenlösung einzuholende Bestätigung der belieferten Anfallstellen über ihre Einbindung in die Erfassungstruktur, die ja erst mit Durchführung der Entsorgung feststeht, erscheint als Zirkelschluss. Auch bei einer Direktbelieferung sind die Anfallstellen nicht immer im Vorhinein bekannt oder ändern sich im Laufe des Betrachtungszeitraumes.

Illusorische Branchenmengen haben sich bei der Umsetzung der Branchenlösungen dadurch ergeben, dass in der Verwaltungspraxis den Marktteilnehmern die Möglichkeit zur Ermittlung der Branchenmengen durch verschiedene Studien und individuelle Vertriebsweegeanalysen eröffnet wurde. Dies mündete vielfach in unrealistischen und deutlich voneinander abweichenden Branchenquoten und eröffnete erhebliche Manipulationsmöglichkeiten. Eine ausreichende Vollzugskontrolle war hier offenbar bisher schwierig umsetzbar und nicht gewährleistet. Das gänzliche Verbot einer allgemeinen Studie zur Ermittlung abzugsfähiger Branchenmengen berücksichtigt jedoch nicht, dass ein Entsorgungsbedarf außerhalb der dualen Erfassung insbesondere auch dort besteht, wo kein Direktbezug vorliegt bzw. die Anfallstellen nicht genau benannt werden können.

Die Problematik ergibt sich gerade nicht aus der Anwendung einer Allgemeinstudie schlechthin, sondern aus dem Zulassen eines Nebeneinanders verschiedener allgemeiner Studien und zusätzlich von Individualgutachten oder Vertriebsweegeanalysen. Das in der Praxis aufgetretene Nebeneinander von individuellen Analysen und allgemeinen Studien begünstigt die Ermittlung unrichtiger und nicht nachvollziehbarer Branchenmengen und führt grundsätzlich zu Fehlern, weil sich die Basis zur Ermittlung einer allgemeingültigen Branchenquote stetig ändert.

Daher liegt die Lösung vielmehr in einer einheitlichen und allgemeinverbindlichen, von neutraler Seite in Auftrag gegebenen Branchenstudie, die von den Marktteilnehmern für die Ermittlung ihrer Branchenmenge zwingend zugrunde zu legen ist. Herstellerindividuelle Gutachten und Vertriebsweegeanalysen müssen hingegen ausgeschlossen sein. Die Kosten der allgemeinen Branchenstudie sind von den Nutzern der Studie zu tragen. Nutzer in diesem Sinne sind die Betreiber von Branchenlösungen, inklusive der dualen Systeme soweit diese Branchenlösungen anbieten. Diese allgemeingültige Branchenstudie ist für die Behörden sehr leicht und insbesondere ohne gesonderte Betriebsprüfung nachvollziehbar und kontrollierbar. Dadurch ist in jedem Fall auch leicht prüfbar, welche Menge daneben im dualen System zu lizenzieren ist.

Dass vereinzelte Hersteller und Vertreiber aufgrund ihrer individuellen Vertriebswege eventuell höhere Mengen über Branchenlösungen entsorgen könnten, ist zugunsten einer praxistauglichen effizienten Überprüfbarkeit und der angestrebten Transparenz zu vernachlässigen. Die davon betroffenen Unternehmen könnten ihre Verkaufsverpackungen zunächst an einem dualen System beteiligen und die Eigenrücknahme praktizieren, sofern sie diese Verkaufsverpackungen am Ort der Abgabe vom privaten Endverbraucher zurücknehmen und verwerten und sie Letztvertreiber sind. Insofern ist eine individuelle Benachteiligung Einzelner ausgeschlossen.

Zuzustimmen ist der Aussage, dass eine Anrechnung von Transport- und Umverpackungen ausgeschlossen sein muss. Der Bezug auf die konkret an die Anfallstellen gelieferten Verpackungsmengen erübrigt sich jedoch bei ausschließlicher Geltung einer allgemeingültigen Branchenstudie.

Die Transparenz und die daraus folgende Prüfbarkeit der Branchenmengen kann dadurch gewährleistet werden, dass die Anfallstellen, an denen Branchenmengen erfasst wurden, im Mengenstrom benannt werden. Der Umfang der Erfassung sowie die an der Rückführung Beteiligten sind im Mengenstrom ebenfalls zu dokumentieren. Kann die Rücknahme und Verwertung belegt werden, ist ausgeschlossen, dass die Verkaufsverpackungen über die dualen Systeme entsorgt werden.

Daneben würde eine Meldung der Branchenmengen durch alle Branchenbetreiber z.B. an die DIHK einen Abgleich mit den von den Erstinverkehrbringern gemeldeten Branchenmengen ermöglichen.

Damit kann das bestehende Vollzugsdefizit vollständig ausgeglichen werden, ohne die in der Praxis bewährte Entsorgungsmöglichkeit so einzuschränken, dass ihr praktisch kaum ein Anwendungsbereich verbleibt.

### Zu Art. 2 (Inkrafttreten)

Hiernach soll die Streichung der Eigenrücknahme am 1. des dritten Monats nach Verkündung und die Regelung zu Branchenlösungen zum 1. Januar 2015 in Kraft treten. Zur Begründung wird ausgeführt, dass die Änderungen zur Eigenrücknahme durch kurzfristige Vertragsänderungen umgesetzt werden könnten und soweit schützenswerte Rücknahmestrukturen eingerichtet waren, diese auf Grundlage der neuen Branchenstrukturen fortgeführt werden könnten.

An einer solchen Differenzierung bestehen erhebliche Zweifel. Es ist schon fraglich, ob nicht ein auf Art. 14 GG bzw. Art. 12 GG basierender Vertrauensschutz eine längere Übergangsfrist bezüglich der Streichung der Eigenrücknahme rechtfertigt, insbesondere dort wo etwa durch Letztvertreiber aber auch Entsorger Rücknahmestrukturen eingerichtet, z.B. Behälter und/oder Pressen, ggf. Fahrzeuge angeschafft und Entsorgungslogistiken aufgebaut wurden. Ein Umsteigen bisheriger Eigenrücknahmefösungen z. B. am Ort der Abgabe im stationären Einzelhandel auf die neue Branche ist nicht, wie vorgeschlagen, möglich, weil Branchenlösungen dort nicht vorgesehen sind. Unabhängig davon stellt sich die Frage, wie dies umzusetzen wäre, wenn das Inkrafttreten der Änderungen für Eigenrücknahme und Branchenlösungen zeitlich differieren.

Eine Umsetzung ist für alle Beteiligten leichter, wenn Änderungen (mit entsprechendem Vorlauf) zum in der Praxis üblichen Vertragsjahresbeginn (1.1.) gelten und nicht innerjährig - während der Vertragslaufzeit - vollzogen werden müssten, was in den meisten Fällen gar nicht machbar ist. Von Vertragsänderungen wären auch die Melde- und Ausgleichsmechanismen der Clearingverträge der Gemeinsamen Stelle betroffen, bei denen die unterschiedlichen Interessen aller dualen Systeme zu koordinieren sind, was innerhalb einer laufenden Melde- und Abrechnungsperiode ungleich schwieriger erscheint, da für das Jahr bereits getätigte Meldungen mit berücksichtigt werden müssen.

Jedenfalls aber gebietet Art. 3 GG eine Gleichbehandlung der Betreiber bzw. Nutzer von Eigenrücknahme und Branchenlösungen. Es sind keine Gründe ersichtlich, warum Branche und Eigenrücknahme bezüglich der Übergangsfristen überhaupt ungleich behandelt werden sollten. Beides sind Möglichkeiten zur unmittelbaren Wahrnehmung der originären Produktverantwortung. Beides sind Selbstentsorgerlösungen, die einen konkreten Bedarf abdecken, den die duale Entsorgung nicht leisten kann. Der Umstellungsbedarf würde insbesondere bei einer eingerichteten Eigenrücknahmestruktur den gleichen Aufwand erfordern, wie bei der Branche.

Aus diesem Grund ist eine einheitliche Lösung geboten.