

## Stellungnahme der BellandVision GmbH zu den wesentlichen Themenkomplexen des Entwurfes für ein Verpackungsgesetz

### 1. Versandhandelsverpackungen dürfen nicht als Serviceverpackungen eingestuft werden (§ 3 Abs. 2 Ziffer 1)

Bei der im Entwurf vorgesehenen Einstufung der sehr stark zunehmenden Verpackungen des Versand- bzw. Onlinehandels als Serviceverpackungen wäre aufgrund der damit möglichen Vorverlagerung der Systembeteiligungspflicht auf die Verpackungshersteller oder Vorvertreiber (§ 7 Abs. 2) die Kontrolle der Erfüllung der Systembeteiligungspflicht praktisch nicht mehr möglich.

Eine nachprüfbare Zuordnung durch den Kartonhersteller, welche Bestimmung (Transportverpackung, Gewerbeverpackung oder Verkaufsverpackung) der von einem Internet- bzw. Versandhändler bezogene Karton haben wird, ist nicht möglich. Dadurch wird unklar, bei wem für Verpackungen des Versand- bzw. Onlinehandels die Systembeteiligungspflicht liegt. Durch unzutreffende Zuordnungen werden erhebliche Verkaufsverpackungsmengen der Systembeteiligungspflicht entzogen.

Die Definition der Serviceverpackungen entsprechend der geltenden VerpackV darf deshalb nicht auf Internet- bzw. Versandhandelsverpackungen ausgeweitet werden. Gleichzeitig muss klargestellt werden, dass Verpackungen, die erst vom Letztvertreiber befüllt werden, um den Versand von Waren an den Endverbraucher zu ermöglichen oder zu unterstützen, systembeteiligungspflichtige Verkaufsverpackungen sind.

### 2. Umverpackungen (§ 3 Abs. 2 Ziff. 2)

Der Begriff Umverpackung ist historisch und verlangte andere Entsorgungswege. Heute ist der Begriff Umverpackung irreführend und zu streichen. Ausreichend sind die Definitionen für Verkaufsverpackungen und Transportverpackungen.

Eine Verpackung, die mehrere Verkaufseinheiten beinhaltet und als Ganzes dem Endverbraucher angeboten werden, sind ebenfalls systembeteiligungspflichtige Verkaufsverpackungen und keine Umverpackungen.

### 3. Händisch trennbare Materialien dürfen nicht als Verbunde eingestuft werden (§ 3 Abs. 6)

Vorgesehen ist eine massive, nicht sachgerechte Ausweitung der Verbundverpackungen. Würde bei der Definition allein darauf abgestellt werden, dass kein Materialbestandteil einen Masseanteil von 95 Prozent überschreitet, würden erhebliche Verpackungsmengen, z.B. kleine Verkaufsverpackungen für Konfitüren aus Glas mit einem Weißblechdeckel unter die Definition der Verbundverpackung fallen. Dies obwohl die beiden Fraktionen Glas und Weißblech händisch leicht trennbar sind, vom Verbraucher auch getrennt werden und getrennt recycelt werden.

Die vorgesehene Definition würde die Erfüllung der Verwertungsquoten für Verbunde praktisch unmöglich machen, weil Verkaufsverpackungen als Verbundverpackungen definiert würden, die tatsächlich als Monofraktion dem Recycling zugeführt werden.

Die geltenden Regelungen der aktuell gültigen VerpackV müssen daher übernommen werden. Das Definitionsmerkmal der „händischen Trennbarkeit“ ist auch für den Endverbraucher nachvollziehbar und damit der Tatbestandvoraussetzung „marktfähiges Recyclat“ vorzuziehen.

#### 4. Die Ausnahmen von der Systembeteiligungspflicht müssen klar definiert werden

Sowohl in der Begriffsbestimmung § 3 Absatz 9 als auch in der Regelung § 7 Absatz 2 und § 11 Absatz 2 muss auf das Tatbestandsmerkmal „als Abfall anfallen“ verzichtet werden. Dieses Definitionsmerkmal schafft die Gefahr, dass durch einen vorgeschobenen „Zweitnutzen“ (z.B. Senfgläser werden Trinkgläser, Konfitürengläser werden Einmachgläser, etc.) die Systembeteiligungspflicht umgangen wird. Derartige Abzugsmodelle haben in der Vergangenheit mitgeholfen die Systemstabilität zu gefährden und dürfen nicht ermöglicht werden.

In der Regelungssystematik des § 7 Absatz 3 muss unbedingt darauf geachtet werden, dass keine neuerlichen Umgehungstatbestände/-möglichkeiten geschaffen werden. Ehemalige Erstattungslösungen wurden deshalb vom Verordnungsgeber mit der 7. Novelle der VerpackV aufgegeben. Da die Fallgruppe „Beschädigung oder Unverkäuflichkeit“ systematisch mit Branchenlösungen vergleichbar ist (in beiden Fallgruppen entfällt die Systembeteiligungspflicht, wenn vorgegebene Voraussetzungen erfüllt sind), sollte sich der Gesetzgeber auch hier an der Regelung des § 8 orientieren. Voraussetzung für das Entfallen der Systembeteiligungspflicht müssen auch hier klare Anforderungen an die Nachweisführung und eindeutige Vollzugsmöglichkeiten nebst der Zentralen Stelle zugewiesenen Kontroll- und Vollzugsaufgaben sein.

Ferner muss klargestellt werden, dass über die im Gesetz geregelten Fälle hinaus keine weiteren Abzüge zulässig sind. Zudem darf die Ausnahmenvorschrift in § 12 Ziffer 3 nicht auf der „Bestimmung“ aufsetzen. Mengenabzüge wegen Exports dürfen ausschließlich nur dann erfolgen, wenn systembeteiligungspflichtige Verpackungen nachweislich (prüfbar und dokumentiert) nicht im Geltungsbereich des Gesetzes an Endverbraucher abgegeben wurden. Die Schaffung einer Ausnahme von der Systembeteiligungspflicht, vorverlagert auf ein inneres Tatbestandsmerkmal „Bestimmung“, also unabhängig davon, ob diese „Bestimmung“ auch tatsächlich eingetreten ist, eröffnet erhebliche Umgehungsmöglichkeiten.

#### 5. Keine unzulässige Beschränkung der Vertragsfreiheit (§ 7 Abs. 6)

Die Regelung in § 7 Absatz 6 ist ersatzlos zu streichen, weil sie in keiner Weise von den abfallwirtschaftlichen Zielen des Gesetzes gedeckt ist und ohne ein erkennbares legitimes Ziel in unzulässiger Weise in die Privatautonomie eingreift. Geschäftliche Handlungsweisen, die ansonsten in allen Bereichen der Wirtschaft üblich und zulässig sind, sollen hier untersagt werden. Dies begegnet erheblichen kartellrechtlichen und verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Kartell- und Wettbewerbsrecht beinhalten bereits die erforderlichen, aber auch ausreichenden Regelungen zur Steuerung des Marktverhaltens.

Das Kartellrecht trifft mit den §§ 19 ff. GWB bereits umfangreiche und sanktionsbewährte Regelungen zum Marktverhalten.

Es ist vollkommen üblich und zulässig, dass der Handel seinen Lieferanten bei deren Bezug von Vorleistungen (Rohstoffe, Dienstleistungen etc.) die entsprechenden Vorlieferanten nahe legt oder sogar vorgibt. Es gibt keinen Grund, dies in Bezug auf die Systembeteiligung anders zu handhaben und generell zu verbieten, zumal der Handel über den Einkaufspreis der Produkte die Lizenzierung ohnehin selbst bezahlt. Auch in keinem sonstigen Wirtschaftsbereich werden Vermittlungstätigkeiten grundsätzlich als missbräuchlich eingestuft und verboten. Vielmehr behandelt die geltende Rechtsordnung die entgeltliche Vermittlungstätigkeit grundsätzlich als zulässiges Verhalten im geschäftlichen Verkehr (z.B. Mäklervertrag in §§ 652 ff. BGB).

Wenn es im Einzelfall zum Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung kommen sollte, kann dies auf Grundlage des Kartellrechts verfolgt, untersagt und mit einem Bußgeld geahndet werden. Es besteht daher weder eine Gesetzeslücke, die geschlossen werden müsste, noch ein Vollzugsdefizit. Die Einführung eines neuen Verbots- und Ordnungswidrigkeitentatbestands, mit dem ausschließlich für das Verpackungsrecht und ausschließlich im Hinblick auf die Beteiligung an einem dualen System Vermittlungstätigkeiten zwischen nicht zueinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen untersagt werden sollen, ist systemwidrig.

Weder aus kartellrechtlichen noch aus lauterkeitsrechtlichen Erwägungen ist erkennbar, worin die in der Begründung des Entwurfs für ein VerpackG genannte „Unrechtsverknüpfung“ liegen soll. Ansonsten in allen Bereichen der Rechtsordnung zulässige Handlungsweisen gerade und ausschließlich im Verpackungsgesetz als Unrecht zu stigmatisieren, begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

## 6. Meldepflicht für alle Erstinverkehrbringer ohne Mengenschwellen (§ 10)

Nur wenn alle Erstinverkehrbringer, unabhängig von bestimmten Mengenschwellen, eine Datenmeldung an die Zentrale Stelle vornehmen müssen, liegen der Zentralen Stelle vollständige Mengen vor. Nur dann ist eine Plausibilisierung und ein Abgleich mit den von den dualen Systemen gemeldeten Mengen möglich. Ohne eine ausnahmslos für alle Erstinverkehrbringer geltende Meldepflicht liegen der Zentralen Stelle keine vollständigen Datensätze vor, sodass eine effektive Kontrolle durch diese nicht möglich ist. Die Zentrale Stelle könnte damit eine ihrer wichtigsten Aufgaben nicht erfüllen.

## 7. Sachgerechte Verwertungsquoten vorgeben (§ 16)

Generell ist die Erhöhung der Verwertungsquoten zu begrüßen. Bei der erstmaligen Festlegung gilt jedoch zu beachten, dass auch bei Verbesserung von Entsorgungs- und Sortiertechnik einige Quoten, insbesondere bei der durch das Gesetz erwarteten Steigerung der Beteiligungsmenge und damit steigender absoluter Verwertungsmenge, sehr ambitioniert, möglicherweise auch nicht erreichbar sind. Dies betrifft insbesondere die Fraktionen Glas, Getränkekartonverpackungen und sonstige Verbundverpackungen. Deshalb sind die geplanten Quoten grundsätzlich auf Realisierbarkeit zu überprüfen. Möglich wäre auch eine stufenweise Erhöhung in definierten Zeitabständen.

Die beispielsweise für die Erfüllung der für Glas festgelegten Verwertungsquote erforderliche Verwertungsmenge liegt über der heute tatsächlichen bundesweiten Erfassungsmenge. Im Jahr 2015 wurden ca. 2,13 Mio. t Glas an dualen Systemen beteiligt. Bei 90 % Verwertungsquote liegt die Ziel-Verwertungsmenge absolut bei ca. 1,917 Mio. t. Im Jahr 2015 konnten allerdings nur ca. 1,89 Mio. t Glas durch die dualen Systeme beim privaten Endverbraucher erfasst werden, weil dort nicht mehr Menge angefallen ist. Selbst wenn 100 % der erfassten Menge verwertet würden, ergäbe sich bei 90 % Verwertungsquote eine Unterdeckung der geforderten Verwertungsmenge in Höhe von ca. 27.000 t Glas. Die anspruchsvollen Quoten werden noch wesentlich schwieriger zu erreichen sein, wenn die Aktivitäten der Zentralen Stelle erfolgreich greifen und die Lizenzmengen deutlich steigen. Zudem führen steigende Lizenzmengen erfahrungsgemäß nicht automatisch auch zu höheren Erfassungsmengen.

## 8. Verhältnis und Aufgabenverteilung zwischen Gemeinsamer Stelle und Zentraler Stelle

Grundsätzlich ist eine Zentrale Stelle mit eindeutigen, aber auch effektiven Prüf- und Überwachungsmöglichkeiten, zu begrüßen. Die bisherigen Vollzugsdefizite waren und sind Mitursache dafür, dass unterschiedliche Interpretationen der VerpackV zu unzulässigen Abzügen von den systembeteiligungspflichtigen Verkaufsverpackungsmengen führten und dass noch heute 25-30% der beteiligungspflichtigen Verpackungen als Trittbrettfahrmengen in Verkehr gebracht werden. Dadurch wurden und werden Verkaufsverpackungsmengen auf Kosten derjenigen, die Ihre Systembeteiligungspflicht ordnungskonform erfüllen, über die duale Entsorgung mitentsorgt.

Der Zentralen Stelle als Kontrollinstanz müssen daher Aufgaben zugewiesen werden, deren Erfüllung sicherstellt, dass alle Pflichtenadressaten des Gesetzes die ihnen obliegenden Pflichten einhalten. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um folgende Aufgabenbereiche:

- Registrierung aller auf Grundlage des Gesetzes tätig werdenden Beteiligten;
- Registrierung, Schulung und Zulassung aller auf Grundlage des Gesetzes tätigen Prüfer (WP, Sachverständige, Steuerberater, vereidigte Buchprüfer);
- Möglichkeit der Untersagung der Tätigkeit bei Nichterfüllung der Pflichten;
- Entgegennahme und Prüfung von Vollständigkeitserklärungen (§ 11), Mengenstromnachweisen (§ 17) und Mengenmeldungen der Hersteller (§ 10), Systeme (§ 20) und Branchenbetreiber;
- Erstellung von einheitlichen Prüfrichtlinien und Dokumentationsanforderungen für VE, Mengenstromnachweise, Mengenmeldungen und Branchenlösungen;
- Sanktionsmöglichkeit und Sanktionspflicht, insbesondere bei unvollständigen Mengenmeldungen;

Gleichzeitig müssen aber bewährte und vorhandene Instrumentarien der Gemeinsamen Stelle beibehalten werden. Dies betrifft vor allem die in enger Abstimmung mit dem Bundeskartellamt entwickelten Berechnungsgrundlagen für die Marktanteilsberechnung zur Aufteilung der Entsorgungskosten und Nebenentgelte, die clearingvertraglichen Regelungen für finanzielle Ausgleichsansprüche unter den dualen Systemen und die Festlegung von Pool-Systemwirtschaftsprüfern.

Zudem ist eine Verknüpfung zwischen den Mengenmeldungen an die Gemeinsame Stelle nach § 19 und den Meldungen an die Zentrale Stelle nach § 20 zwingend erforderlich. Das sich aus der aktuellen LAGA M37 ergebende Übereinstimmungserfordernis zwischen Mengenangabe in der Clearingstellenmeldung und im VE-Register hinterlegter Mengenangabe würde dadurch ins Gesetz übernommen. Die Vollständigkeit der Mengenmeldungen würde dadurch deutlich einfacher überprüfbar.

#### 9. Konkretisierung der Meldepflichten (§ 20)

Damit die Entsorgungspartner sowohl die Aufteilung der anteilig zu tragenden Kosten, als auch die Aufteilung der Mengen an den Umschlagplätzen vornehmen können, muss die Meldung in dem Quartal vorausgehenden Monat erfolgen. Zum ersten Tag des neuen Quartals müssen deshalb entsprechende Mitbenutzungsquoten der Systembetreiber zwingend feststehen.

Es muss zudem eine Stichtagsregelung für die Ermittlung der zu meldenden Menge getroffen werden.

Einen Vorschlag für die konkrete Festlegung von Stichtagen und Abgabefristen findet sich in der beigefügten kommentierten Version des Gesetzesentwurfes.

#### 10. Beibehaltung des Kooperationsprinzips bei der Systemabstimmung und Berücksichtigung des kommunalen Entsorgungsstandards (§ 22 Abs. 2)

Jegliche Vorgabemöglichkeiten der Kommunen dürfen die Erfüllung der Verwertungspflichten nach § 16 und der Nachweispflichten nach § 17 nicht gefährden.

Die Verantwortung für das Erreichen der anspruchsvollen Verwertungsquoten kann den dualen Systemen nur dann auferlegt werden, wenn die Quantität und Qualität der Sammelmenge auch entsprechend durch sie beeinflusst werden kann (Erfassungsmodalitäten).

Der zulässige Rahmen für die im Gesetzesentwurf den Kommunen eingeräumten Steuerungsmöglichkeiten muss derart festgelegt werden, dass die Erfüllung der Verwertungsquoten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sichergestellt werden kann. Vorgaben der Kommunen darüber hinaus, die die Wirtschaftlichkeit sowie die Erfüllung der Verwertungsquoten negativ beeinflussen, dürfen nicht erlaubt werden.

Der Entwurf räumt ausschließlich den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern die Befugnis ein, verbindliche Vorgaben zur Art des Sammelsystems, zu Art und Größe der Sammelbehälter und zu Zeitraum und Häufigkeit der Behälterleerungen festzulegen. Damit liegt nicht nur die Beeinflussung der quantitativen und qualitativen Erfassung, sondern auch der Kosten, die sich daraus ergeben, bei den Kommunen, ohne dass diese jedoch für Kosten oder Quoten verantwortlich sind.

Durch die Vorgabemöglichkeit der Kommunen ohne eigene Kostenverantwortung kann es zu deutlichen Kostenerhöhungen für die dualen Systeme, für die Hersteller und letztlich für den Verbraucher kommen. Darüber hinaus kann die Kommune aus Eigeninteressen heraus durch beliebige, nicht am Ziel orientierte Festlegungen das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die Systeme unkalkulierbar beeinflussen. Kostentreibende Individual- und Sonderlösungen für Kommunen, die über das Notwendige hinausgehen, darf es nicht geben. Alle Bundesbürger werden über ihre Einkäufe mit gleichen Lizenzentgelten belastet. Sie erhalten jedoch bei kommunalen Sonderlösungen ungleiche Leistungen. Die Bürger der kosteneffizient denkenden Kommunen finanzieren teure Sonderlösungen anderer Kommunen.

Kommunal unterschiedliche Ausgestaltungsmöglichkeiten greifen direkt in die Kalkulation der dualen Systeme ein, führen zu Wettbewerbsverzerrungen und bei dem zuständigen Ausschreibungs-/Kostenführer der dualen Systeme, der 50 + x % der Kosten eines Gebiets zu tragen hat, je nach Konstellation zur Existenzbedrohung. Zudem verliert die vom Kartellamt geforderte Ausschreibungs- und Kostenführerschaft ihren Zweck, führt in ein unkalkulierbares Risiko und ist deshalb nicht mehr aufrecht zu erhalten.

Die Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten kann nur bei Beibehaltung des Kooperationsprinzips sichergestellt werden. Dies ist mit der in der Begründung vorgesehenen Möglichkeit des öRE, seine Vorgaben per Verwaltungsakt und/oder per Abfallsatzung mit Bindungswirkung gegenüber den Systemen durchzusetzen, nicht vereinbar.

#### 11. Die Vergabe darf nicht durch restriktive Vorgaben erschwert werden (§ 23)

Aufgrund der vorgesehenen Möglichkeiten für einseitige kommunale Vorgaben zur Ausgestaltung der Erfassungssysteme zu Lasten der Systembetreiber wird dem bewährten Modell der sog. Kostenführerschaft (50+x) die Grundlage entzogen. Dieses Modell wurde entwickelt, um dem jeweiligen Ausschreibungsführer einen finanziellen Anreiz zur Optimierung des Erfassungssystems zu bieten. Die darin begründete erhöhte Kostenverantwortung kann, wenn nunmehr der öRE die wesentlichen kostenrelevanten Vorgaben einseitig bestimmen kann, nicht aufrechterhalten bleiben. Hiermit wäre der Ausschreibungsführer einem nicht beeinflussbaren und unkalkulierbaren Risiko und einem massivem Wettbewerbsnachteil ausgesetzt.

Die restriktiven Vorgaben des Gesetzes betreffend das Verfahren der Ausschreibung sind nicht geeignet, den Wettbewerb zu fördern. Im Gegenteil wird sogar durch nicht zweckdienliche formale Anforderungen der Wettbewerb beschränkt. Bereits heute ist zu beobachten, dass in den vergangenen Jahren die Teilnehmerzahlen an den Erfassungsausschreibungen der dualen Systeme zurückgehen. Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Anforderungen aus dem Vergaberecht erschweren die Teilnahme an Ausschreibungen, sodass gerade kleinere Entsorgungsunternehmen auf die Unterstützung durch Beratungsunternehmen angewiesen sein könnten oder nicht teilnehmen können. Zudem besteht kein sachlicher Grund für eine wettbewerbsbeschränkende Restriktion durch das im Gesetzesentwurf vorgesehene Ausschreibungsverfahren.

Zudem enthält der Gesetzesentwurf eine Reihe überflüssiger Informationspflichten und umfassende Rechtsbehelfsmöglichkeiten, beispielsweise die Information an die nicht berücksichtigten Bieter über den Namen des Bestbieters vor Zuschlagserteilung und Aktivlegitimation aller am Sammelauftrag interessierter Unternehmen. Massive unnötige Verzögerungen sind damit vorprogrammiert.

Andererseits wird ausschließlich das preislich günstigste Angebot ermittelt und dem Ausschreibungsführer mitgeteilt. Dabei spielen qualitative Kriterien keine Rolle. Ein möglicher Zweitbieter mit geringem wirtschaftlichen Abstand und höherer Qualität und Leistungsfähigkeit wird nicht bekannt gegeben. Dadurch blieben qualitativ und ökologisch bessere Angebote mit nur geringem Preisabstand unberücksichtigt. Bei der Bieterauswahl müssen daher nicht nur das Preiskriterium, sondern auch Qualitäts- und Umweltaspekte Berücksichtigung finden.

Das vorhandene, kartellrechtlich abgestimmte und bewährte Ausschreibungsverfahren über die vorhandene Ausschreibungsplattform muss unverändert beibehalten werden. Die Einrichtung einer zusätzlichen elektronischen Ausschreibungsplattform durch die Zentrale Stelle ist nicht erforderlich und würde lediglich den Aufwand und die Kosten der Zentralen Stelle erhöhen und ihren neutralen Controlling-Status infrage stellen.

#### 12. Knowhow der Systembetreiber ist in die Zentrale Stelle einzubinden

Das über Jahrzehnte entwickelte Knowhow der Systembetreiber muss aus Gründen der Effektivität und aus Kostenersparnisgründen in die Zentralen Stelle eingebunden werden. Zum einen ist eine entsprechende Vertretung in den Gremien vorzusehen, zum anderen sind vorhandene und bereits von den Systemen finanzierte und etablierte Lösungen wie beispielsweise komplexe Online-Plattformen zu implementieren.

#### 13. Angemessene Übergangsregelungen (§ 35)

Angesichts mehrjährig ausgeschriebener Entsorgungsverträge und der damit zusammenhängenden Investitionen sind Übergangsregelungen für die Dauer von längstens einem Jahr unverhältnismäßig.

Wichtig ist aber, dass die Zentrale Stelle möglichst frühzeitig ihre Arbeit aufnimmt und auch mit den erforderlichen Vorarbeiten beginnt, sodass unmittelbar mit Inkrafttreten des Gesetzes die Aufgaben, insbesondere Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten, effektiv umgesetzt werden können. Soweit möglich, sollten Aufgaben (§ 26) und daraus resultierende Befugnisse schnellmöglich nach Verkündung des Gesetzes in Kraft treten.

*Die vorliegende Stellungnahme stellt keine vollumfängliche Bewertung des vorliegenden Entwurfes dar. Vielmehr sollte sich diese auf die wesentlichen Punkte beschränken.*